

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Калашнікова Марина Олександрівна
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Науковий керівник: завідувач
кафедри конституційного права,
к.ю.н., доцент Терлецький Дмитро
Сергійович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

Рецензент: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.,
Батан Юрій Дмитрович

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-
батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	6
1.1. Поняття та ознаки місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічної влади.....	6
1.2. Види місцевих органів виконавчої влади.....	18
1.3. Правові засади місцевих органів виконавчої влади.....	26
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	40
2.1. Організаційно-правові форми діяльності місцевих органів виконавчої влади.....	40
2.2. Компетенція місцевих органів виконавчої влади	53
2.3. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади з іншими суб'єктами публічної влади.....	67
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	82

ВСТУП

На сучасному етапі державотворення Україна стоїть на шляху розбудови демократичної, соціальної та правової держави. У зв'язку із цим виникає необхідність формування нової системи державного управління, яка повинна забезпечити становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії.

Одним із вирішальних чинників побудови такої держави є проведення науково-обґрунтованої реформи системи державного управління та виконавчої влади. Реформування потребує уся система органів виконавчої влади, у тому числі місцевих. У цьому процесі важливим є питання функціонування та побудови системи місцевих органів виконавчої влади.

Політичні та соціально-економічні перетворення, які відбулися в Україні обумовлюють необхідність створення такої системи місцевих органів виконавчої влади, яка б забезпечила ефективне державне управління на місцевому рівні, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Поряд із цим варто відзначити, що реформування потребує не тільки система місцевих органів виконавчої влади, але і напрямки їх діяльності.

Ставлячи за мету наукове обґрунтування реформування та удосконалення системи і форм діяльності місцевих органів виконавчої влади, автор виходив насамперед із того, що актуальність теми дослідження обумовлена такими факторами. По-перше, потребують критичного аналізу роль та система функцій місцевих органів виконавчої влади при здійсненні державного управління. По-друге, існує об'єктивна необхідність розробки нових та вдосконалення існуючих принципів побудови системи місцевих органів виконавчої влади. По-третє, враховуючи сучасні тенденції демократизації суспільних процесів, децентралізації та деконцентрації владних повноважень,

виникає потреба удосконалення напрямків та форм діяльності місцевих органів виконавчої влади на основі мінімізації державного втручання в управління на місцевому рівні.

Проблематика діяльності місцевих органів виконавчої влади досліджувалась у працях Авер'янова В.Б., Битяка Ю.П., Васильєва А.С., Кисіля С.П., Колпакова В.К., Опришка В.Ф., Нижник Н.Р., Рабиновича П.М., Сіренка В.Ф., Скакун В.Ф., Шаповала В.Ф. та ін.

Емпіричною основою роботи є норми національного законодавства України

Об'єктом магістерської роботи є правовідносини організації та здійснення виконавчої влади місцевими органами виконавчої влади.

Предметом магістерської роботи є місцеві органи виконавчої влади.

Метою роботи є здійснення аналізу правове регулювання місцевих органів виконавчої влади, виокремлення та характеристика основних форм їх діяльності, компетенції та взаємодії з іншими органами. Поставлена мета зумовлює наступні завдання:

- визначити поняття та ознаки місцевих органів виконавчої влади;
- виокремити види місцевих органів виконавчої влади;
- охарактеризувати систему нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади;
- визначити форми діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- встановити зміст та структуру компетенції місцевих органів виконавчої влади;
- охарактеризувати форми та способи взаємодії місцевих органів виконавчої влади з іншими носіями влади.

Методологічну основу роботи складають як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Діалектичний метод, зокрема, був застосований при аналізі базових теоретичних даних. Застосування аналітичного методу виражається в узагальненні позицій вчених щодо розуміння термінів. За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми чинного законодавства.

Системний метод було застосовано при написанні роботи для забезпечення послідовності та логічності викладення матеріалу.

Структура магістерської роботи обумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, двох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття та ознаки місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів публічної влади

Система державних органів в Україні представлена сукупністю усіх органів держави, які забезпечують реалізацію влади на всій території та в усіх сферах суспільного життя. Що стосується апарату держави, то майже всі науковці досить однозначно трактують даний термін. Зокрема В.К. Колпаков визначає апарат держави як частину державного механізму, що представляє собою сукупність державних органів, які наділені владними повноваженнями для реалізації державної влади [31, с. 64]. Однак, дане визначення досить однобічно розкриває суть апарату держави. Більш вдале визначення, на нашу думку, дав М.М. Марченко. Так він визначив апарат держави як систему органів держави за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються 15 основні функції, досягаються цілі і задачі, що стоять перед державою на різних етапах її розвитку [39, с. 113]. Н.Р. Нижник та О.А. Машков дають таке визначення державного апарату: «Державний апарат – основна ланка механізму держави, що забезпечує повсякденну роботу системи органів влади і управління по здійсненню практичних заходів, спрямованих на реалізацію функцій держави. Державний апарат має певну структуру і складається з державних службовців, що працюють у державних органах, наділених владними повноваженнями для реалізації функцій державної влади усіх типів – законодавчої, виконавчої, судової».[49, с. 18].

Таким чином, на основі аналізу наведених вище думок, можна дати наступне визначення системи державних органів. Під системою державних органів слід розуміти апарат держави, що представлений впорядкованою, чітко організованою, цілісною системою органів законодавчої, виконавчої та

судової влади, які наділені відповідними владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на реалізацію державної влади на всій території та в усіх сферах суспільства.

Отже, звідси випливає, що всі державні органи за своїм функціональним призначенням належать або до законодавчої, або до виконавчої, або до судової гілок влади. Це підтверджується також статтею 6 Конституції України, згідно з якою державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Ідея поділу влад, сформульована ще у XVII сторіччі Дж. Локком та Ш. Монтеск'є. На думку Монтеск'є, поєднання всієї повноти влади в одній особі або в одному органі державної влади завжди буде призводити до свавілля.[31, с. 23] Що стосується Дж. Локка, то він, крім того, що був засновником ідеї поділу влад, наголошував на тому, що єдиним джерелом влади є народ, який формує представницький законодавчий орган. Так, у своєму творі “Два трактати про правління” він стверджував, що хоча у конституційній державі, яка спирається на свій власний базис і діє відповідно до своєї власної природи, тобто діє заради збереження суспільства, може бути всього одна верховна влада, а саме законодавча, котрій усі інші підкоряються, і повинні підкорятись, все ж законодавча влада представляє собою лише довірену владу, котра повинна діяти заради досягнення визначених цілей, а верховна влада так само залишається у народі, який має право змінювати або ліквідовувати законодавчий орган. Таким чином, Дж. Локк визначає, що народ реалізує свої владні повноваження не безпосередньо, а за допомогою представницького органу, якому відводиться пріоритетне місце в системі державних органів.

Подібної точки зору також дотримуються і деякі сучасні науковці. Так, В. Чіркін, зазначає, що, згідно із концепцією поділу влад, перше місце серед гілок державної влади належить законодавчій. Виконавча та судова влада хоча й мають свою сферу діяльності, але діють від імені та на виконання закону.[31, с. 52] При всій незалежності, самостійності та рівновазі кожної з трьох гілок державної влади вихідне, основоположне значення та пріоритетна роль

належить законодавчій владі. Це визначається тим, що закони, які приймаються саме цією владою, лежать в основі діяльності всієї системи влади в демократичній державі. На нашу думку, немає підстав однозначно та категорично відводити провідну роль законодавчій владі. Взагалі порівнювати між собою гілки влади з огляду на їх пріоритетність та значимість можна лише на досить абстрактному рівні. Рівність гілок влади обумовлюється тим, що тією чи іншою мірою формування кожної з них здійснюється безпосередньо або опосередковано народом. А те, що виконавча та судова гілки влади діють від імені та на виконання законів, обумовлюється не другорядним положенням цих гілок влади, а їх функціональним призначенням в апараті державного управління. Однак для того, щоб визначити, яке положення займають місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів, потрібно з'ясувати сам феномен поняття “виконавча влада”. Для цього необхідно, перш за все, з'ясувати предмет діяльності та сферу застосування виконавчої влади, її завдання та зміст, а також методи реалізації.

Після прийняття Конституції України виконавча влада стала досить самостійною гілкою державної влади поряд із законодавчою та судовою гілками влади, які у сукупності створюють механізм державно-правового управління суспільством. У науковій літературі містяться досить різні як за змістом, так і за формою визначення виконавчої влади. Так, за “Політологічним енциклопедичним словником” виконавча влада — одна з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини.[53, с. 395]

Вартим уваги є також таке визначення виконавчої влади (англ. executive power/rule), за яким вона відповідно до теорії “поділу влад” — влада правозастосовча, яка здійснює функцію виконання законів, котрі приймаються парламентом, тобто законодавчою владою.[94, с. 365] Подібної точки зору також дотримується Авер'янов В.Б., який зазначає, що об'єктивне

призначення виконавчої влади виконання законів та інших правових актів. [1, с. 239]

У “Юридичній енциклопедії” дається визначення виконавчої влади як однієї із гілок влади у державі за теорією поділу влади, сукупність повноважень і функцій по управлінню державою, система державних органів і посадових осіб, що здійснюють ці повноваження та функції”[95, с. 386]. В юридичній доктрині також висловлюються дещо відмінні погляди. Так, В.М. Шаповал вважає, що виконавча влада – це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні та владно-адміністративні функції.”[93, с. 5]

Ідея поділу системи органів виконавчої влади та їх посадових осіб за функціональною складовою є досить слушною. Це дозволяє передусім визначити функціональне призначення кожної посадової особи в системі виконавчої влади і в результаті покращити ефективність діяльності системи органів, що відносяться до цієї гілки влади. Так, В. Колпаков вважає, що виконавча влада – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [31, с. 124]. Подібною точки зору також дотримується І. Полянський, який визначає виконавчу владу як державну владу, яка передбачає наявність особливих ланок державного апарату, діяльність яких спрямована на реалізацію загальних норм, установлених суб’єктами законодавчої (представницької) влади з метою врегулювання різних сторін суспільного життя [54, с. 19] З даними визначеннями важко погодитись, так як вони не в повній мірі характеризують суть виконавчої влади. Власне, дані автори визначають виконавчу владу як здатність та можливість держави чи її відповідних органів реалізовувати веління законодавчої влади, при цьому не визначаючи ні предмет, ні зміст, ні методи виконавчої влади. Однак серед науковців існують також і інші думки щодо визначення виконавчої влади та сфери її застосування, а також органів, які її здійснюють. Так, В. Борденюк зазначає, що за умов демократичного політичного режиму вона (виконавча влада – виділено нами) має своєрідне

продовження в 20 місцевому самоврядуванні, яке є однією із форм демократичної децентралізації виконавчої влади. Її суть полягає у звичайному розподілі повноважень по здійсненню завдань і функцій виконавчої влади, з одного боку, і відповідними територіальними колективами (громадами) та утворюваними ними органами, – з іншого.

При цьому за такого розподілу повноважень природа влади не змінюється, а тому органам місцевого самоврядування притаманні практично всі характеристики органів виконавчої влади [15, с. 18] Подібної точки зору дотримується К. Солянік, який до системи органів виконавчої влади також відносить виконавчі органи місцевих рад.

Таким чином, можна стверджувати, що виконавча влада може здійснюватися не тільки відповідними державними органами, але й органами місцевого самоврядування, але це не означає, що такі органи можна віднести до апарату держави. Варто також зазначити, що існує нормативне визначення поняття “виконавча влада”. Так, відповідно до Указу Президента “Про заходи щодо 21 впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року № 810/98, виконавча влада - це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю [67].

Загалом визначаючи предмет і сферу діяльності виконавчої влади, то тут потрібно зазначити, що масштаб її діяльності та функціонування у державі є найбільш широким. Виконавча влада забезпечує вирішення всіх управлінських справ, які необхідні для виконання функцій держави. Вона охоплює майже всі сфери суспільного життя: економічну, соціальну, культурну, сферу забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, вживає заходів щодо забезпечення дотримання прав та свобод людини і громадянина, а також виконує покладені на неї функції в інших

сферах суспільного життя. Для забезпечення ефективної діяльності виконавча влада використовує значні правові, економічні, технічні, інформаційні та інші ресурси. Тобто виконавча влада впливає на всі суспільні процеси, які відбуваються у нашій державі.

Варто також зазначити, що виконавча влада від інших гілок державної влади, відрізняється своїм призначенням, завданнями і змістом діяльності. Так, основним призначенням і завданням виконавчої влади є забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Що стосується змісту діяльності виконавчої влади, то він полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих дій, які спрямовані на виконання Конституції та законів України, а також інших функцій виконавчої влади. Крім того, виконавчу владу від інших гілок влади відрізняють притаманні лише їй специфічні методи здійснення своєї діяльності, які використовуються для досягнення певних цілей. Цю гілку влади характеризує поєднання таких основних методів, які використовуються для втілення в життя владної волі, як переконання, примус, авторитет.

Всі вищевказані методи при здійсненні виконавчої влади застосовуються не окремо один від одного, а комплексно, що дає змогу досягти бажаного ефекту найоптимальнішим шляхом.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, є всі підстави стверджувати, що виконавча влада відрізняється від інших гілок державної влади (законодавчої і судової) певними притаманними лише їй предметом і сферою діяльності, призначенням, завданнями і змістом діяльності та методами здійснення цієї діяльності. Отже, можна дати таке визначення виконавчої влади: виконавча влада – це одна з гілок державної влади, основним призначенням якої є здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; її зміст складає виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, що спрямована на управління різними сферами суспільного життя шляхом

реалізації відповідних владних повноважень методами і засобами, які визначаються законодавством [44, с.73]

Звичайно, виконавча влада здійснюється відповідними суб'єктами – органами виконавчої влади, які разом із організаційно-структурним механізмом складають у своїй сукупності систему виконавчої влади. При визначенні механізму виконавчої влади важко не погодитись із думкою В.Б. Авер'янова, який зазначає: “Виходячи з превалюючого твердження, якого дотримується досить широке коло вчених про об'єктивну та безпосередню єдність управлінської діяльності та виконавчої влади держави, та висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самому характері цієї влади, обумовленому головним її призначенням, а саме виконанням законів та інших правових актів державних органів, можна зробити висновок про відповідну єдність механізму управління та механізму виконавчої влади як явищ політико-правової дійсності, до певної міри однопорядкових.

Термін “органи державної влади” вживається у Конституції України для позначення органів законодавчої, виконавчої та судової влади, від яких відокремлюється поняття органу місцевого самоврядування (ст. 5) [33]. За визначенням В. Малиновського, “орган державної влади” – це “передбачена Конституцією України система установ, що здійснюють публічну політичну владу на засадах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову” [40, с. 125]; є складовою частиною державного апарату, діє від імені та за дорученням держави, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру [47, с. 26], характеризується певними органотвірними ознаками, що в сукупності дозволяють відмежувати його від інших державних інституцій та недержавних організацій – органів місцевого самоврядування, громадських організацій, господарських товариств тощо [8, с. 298]. Сутність державної влади полягає у тому, що, “відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цільовизначальний, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство” [20].

Виконавча влада є складовим елементом державної влади, що діє через систему органів від загальнодержавного до місцевого рівня і здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність з метою управління у визначених сферах відання шляхом реалізації державно-владних повноважень методами і засобами публічного права [18]. Сутність її полягає в органічній єдності зі змістом управлінської діяльності держави [29]. Поняття “орган виконавчої влади” походить від поняття “орган державної влади” [25, с. 466] і є окремим видом державних органів, які, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади, надавати громадянам державні послуги та наділені для цього відповідною компетенцією [25, с. 491; 40, с. 123].

З огляду на це, є підстави розглядати визначення механізму державного управління та механізму виконавчої влади як однопорядкових категорій.”[21, с. 58] У юридичній науці поки що немає єдиного підходу щодо визначення поняття механізму державного управління або механізму виконавчої влади. Так, Г.В. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [21, с.86].

На думку Л.П. Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття «механізм» — структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави — як «сукупність установ», через які здійснюється «державне керівництво суспільством». За другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.П. Юзьков віддавав перевагу структурно-функціональному підходу і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління

(виконавчорозпорядчої діяльності).[56, с. 57, 59] Ю.О. Тихомиров визначає державне управління через певні елементарні компоненти, які можуть бути до нього віднесені, а саме:

а) загальна система державного управління у сфері, галузі, включаючи статут і функції спеціальних органів та інших органів, що діють у певній сфері, галузі;

б) набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для даної сфери, галузі;

в) комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;

г) механізм державного контролю і нагляду;

д) низові організації - об'єкти управління;

е) інформаційне забезпечення;

ж) ступінь участі «громадян та їх об'єднань».

При цьому механізм державного управління повинен певною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків.[76 с. 482-483]

Також вартим уваги є загальне визначення механізму управління вченого Р.Р. Алілуллова. Так, він визначає механізм управління як сукупність управлінських засобів, за допомогою яких здійснюється прийняття науково обґрунтованого управлінського рішення та досягається ефективна його реалізація.[7, с. 100].

Все вищесказане дає нам змогу виокремити три елементи, які у своїй взаємодії породжують державне управління, а саме: система державних органів, механізм державного управління та об'єкти управління. Таким чином, механізм державного управління (виконавчої влади) представляє собою систему організаційно-структурних зв'язків, методів, форм діяльності, правових інструментів та інших засобів, які обумовлюють безпосереднє функціонування системи органів виконавчої влади. Отже, коли механізм державного управління та система органів виконавчої влади вступають у

взаємодію, то в результаті такої діяльності відбувається певний вплив на суспільні процеси, який у своїй сукупності проявляється як виконавча влада. Тобто саме за допомогою механізму державного управління та ієрархії органів виконавчої влади визначається відповідне місце, яке займає той чи інший орган серед державних органів виконавчої влади.

Що стосується поняття органу виконавчої влади, то в юридичній науці серед учених немає якихось кардинальних розбіжностей у визначенні такої категорії. Так, А.С. Васильєв під органом державної виконавчої влади розуміє первинний елемент апарату державного управління, який утворюється державою для здійснення від її імені задач і функцій державної виконавчої влади.[19, с. 78]

Деякі юристи-науковці розглядають орган виконавчої влади (державного управління) як один із елементів системи. Так, О.А. Машков та Н.Р. Нижник відмічають, що “із загальносистемної точки зору орган державного управління являє собою цілісну частину державного механізму, що посідає певне місце в ієрархії (системі) виконавчо-розпорядчих органів; він створений та існує для досягнення соціально значущих і нормативно закріплених цілей, виконує певний набір функцій через більш чи менш постійні форми та методи діяльності і наділений для цього правами та обов’язками (компетенцією), з’єднаний стійкими управлінськими зв’язками з 26 фіксованим рядом об’єктів управління в межах певної сфери діяльності держави.”[49, с. 19]

Проте найбільш повне, на думку дисертанта, визначення органу виконавчої влади дав професор Ю.П. Битяк. Він розуміє під органом виконавчої влади (державного управління) організацію, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю.[2, с. 61]

Варто зазначити, що в українському законодавстві під поняттям «органи виконавчої влади» розуміється самостійний вид органів державної влади, які, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої. Таким чином, все, сказане вище дає змогу відокремити органи виконавчої влади від інших органів апарату держави та органів місцевого самоврядування.

Характерними ознаками органів виконавчої влади на відміну від інших державних органів, є, по-перше, характер діяльності – виконавчо-розпорядчий, по-друге, порядок утворення цих органів та призначення їх керівників, по-третє, обсяг та зміст компетенції, по-четверте, підзвітність, підпорядкованість та підконтрольність вищим органам. Однак варто зауважити, що органи виконавчої влади завжди необхідно розглядати не як просту сукупність елементів, а як системне явище.

Таким чином, підсумовуючи все вищевказане, у даному підрозділі можна виокремити наступні ознаки місцевих органів виконавчої влади.

По-перше, місцевий орган виконавчої влади представляє собою організаційно-структурну єдність, може виступати як від свого імені так і від імені держави, перебуває на утриманні держави і повинен бути юридичною особою публічного права, яка здійснює відповідні виконавчо-розпорядчі функції. У законодавстві України, а саме ч. 3 п. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України міститься визначення юридичної особи публічного права, згідно якого під нею слід розуміти юридичну особу яка створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. [91] Проте на нашу думку таке визначення юридичної особи публічного права є надто загальним, можливо його визначення достатньо для цивільного обороту, однак для використання у адміністративно-правових відносинах необхідно конкретизувати дану дефініцію. Так, крім суб'єктів, які утворюють юридичну особу публічного права необхідно виділити такі її ознаки як наявність

повноважень та реалізація публічно-правових інтересів. Крім того, важко не погодитись із думкою науковців про необхідність виокремлення різних видів юридичних осіб публічного права, а саме: громадські організації, державні органи, державні установи, некомерційні об'єднання, муніципальні утворення.

По-друге, місцеві органи виконавчої влади мають обмежений територіальний масштаб діяльності, тобто діють не на всій території держави, а лише в рамках певної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, що визначається установчим нормативно-правовим актом про такий орган виконавчої влади.

По-третє, місцеві органи виконавчої влади підзвітні, підконтрольні та підпорядковані вищим органам, тобто діяльність таких органів контролюється та координується вищими по відношенню до них органами виконавчої влади. Фактично, місцеві органи виконавчої влади є провідниками владної волі між вищестоящими органами виконавчої влади та безпосередніми об'єктами управління.

По-четверте, місцеві органи виконавчої влади є єдиначальними органами. Це, перш за все, обумовлюється тим, що такі органи здійснюють оперативне управління, і швидкість прийняття рішень відіграє визначальну роль при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні, завдяки чому досягається максимальний ефект від виконавчо-розпорядчої діяльності, а також посилюється відповідальність керівників відповідних органів.

По-п'яте, місцеві органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження безпосередньо, тобто керуючі суб'єкти управління здійснюють прямий вплив на керованих суб'єктів. Отже, місцевими органами виконавчої влади є юридичні особи публічного права, які виступають як від свого імені, так і від імені держави, утримуються за рахунок державного бюджету, здійснюють державне управління, тобто виконавчо-розпорядчі функції, в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці або в межах кількох таких одиниць, є підзвітними, підконтрольними та підпорядкованими вищим

органам. Такими органами є місцеві державні адміністрації, їх структурні підрозділи, місцеві (територіальні) органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

1.2. Види місцевих органів виконавчої влади

Побудова такої системи ґрунтується на засадах цілісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни.

Система органів виконавчої влади та її діяльність спрямована на забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності держави, проведення податкової, бюджетної, цінової та інвестиційної політики, політики у сфері праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, екологічної безпеки та охорони природокористування, забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а також здійснення загальнодержавних програм соціального, економічного, науково-технічного, інформаційного та культурного розвитку України.

З конституційного визначення згаданих трьох видів впливає запитання: чи означає закріплення в Конституції цих видів вичерпну класифікацію органів виконавчої влади? Тим більше, що Конституція, виокремлюючи три види органів виконавчої влади, залишила без чіткої відповіді деякі важливі питання визначення складу системи органів виконавчої влади.

Зокрема, щодо місця у цій системі Ради міністрів Автономної Республіки Крим (АРК). Адже, з одного боку, відповідно до частини другої ст. 135 рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до актів Кабінету Міністрів України та на їх виконання. А з іншого — Раду міністрів АРК не згадано в розділі VI Конституції «Кабінет Міністрів України.

Інші органи виконавчої влади», хоча цілком очевидна «прив'язка» цього та інших органів виконавчої влади в АРК до місцевого (територіального) рівня.

Слід визнати, що конституційне визначення згаданих вище видів органів означає лише те, що існування даних видів є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Водночас зміст Конституції не виключає можливості існування додаткових (звичайно, за тим самим критерієм) видів органів виконавчої влади, що посідали б місце поряд (чи поміж) із згаданими видами.

Адже Конституція не містить вичерпного визначення всіх елементів системи органів виконавчої влади. Натомість згідно з п. 12 частини першої ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади. Тобто Конституція відносить вирішення питання про можливість існування у системі органів виконавчої влади поряд з наведеними видами деяких інших на розсуд законодавця — шляхом прийняття поточних законів.

Тож виникнення будь-яких інших видів органів виконавчої влади — це справа практичного державотворення. Тим більше, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною за умови, звичайно, стабільності її основоположних параметрів. Якраз останні і є предметом конституційно-правового регулювання. Все інше має бути результатом поточної політики держави.

Отже, у тексті Конституції України не міститься вичерпної класифікації видів органів виконавчої влади. Конституція чітко визначає:

по-перше, лише основні види органів виконавчої влади;

по-друге, в переліку органів кожного основного виду — назви лише найважливіших органів.

Якщо перше положення вже було підтверджено прикладом створення урядових органів державного управління, то друге підтверджується тим, що Конституція не називає деякі органи, які фактично існують, і їх легітимність жодним чином не заперечується. Наприклад, частина перша ст. 118 визначає,

що виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації. Насправді ж на рівні областей та районів функціонують і деякі інші місцеві органи виконавчої влади, зокрема територіальні органи деяких міністерств (наприклад, оборони, внутрішніх справ, юстиції та деяких інших), які не входять до складу місцевих державних адміністрацій [2, с. 123].

Залежно від рівня знаходження органу в системі виконавчої влади органи виконавчої влади поділяються на три групи: вищий, центральні та місцеві. Вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Залежно від предмета спрямованості компетенції органи виконавчої влади поділяються на:

а) органи управління економікою та сферою соціального обслуговування: промисловістю, сільським господарством, транспортом, зв'язком, внутрішньою торгівлею, житлово-комунальним господарством та побутовим обслуговуванням населення;

б) органи управління соціальним розвитком і культурою: освітою, охороною здоров'я, фізичною культурою та спортом, розвитком науки, культури, соціальним забезпеченням;

в) органи управління в адміністративно-політичній сфері: обороною, державною безпекою, внутрішніми справами, юстицією, зовнішніми стосунками;

г) органи міжгалузевого управління, які здійснюють функції: ціноутворення, статистики, фінансового регулювання, стандартизації, сертифікації та ін.

На сьогодні в Україні існують три рівні системи органів виконавчої влади:

– вищий, що включає в себе Кабінет Міністрів України;

– центральний, що включає в себе міністерства, та інші центральні органи виконавчої влади, підвідомчі Кабінету Міністрів України;

– місцевий, що включає в себе:

1) органи виконавчої влади загальної компетенції – Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації;

2) органи галузевої, спеціальної та функціональної компетенції, котрі безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади;

3) органи, що перебувають у так званому подвійному підпорядкуванні (тобто водночас відповідному центральному і місцевому органу виконавчої влади) [2, с. 125].

Для максимально повної характеристики системи органів виконавчої влади необхідно, перш за все, визначити критерії класифікації таких органів. Критеріями класифікації органів виконавчої влади можуть бути: обсяг, характер і зміст компетенції, становище та місце в системі державних органів, порядок вирішення підвідомчих питань, територіальний масштаб діяльності. Що стосується обсягу, характеру і змісту компетенції, то органи виконавчої влади поділяються на: органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної компетенції та органи предметної компетенції. Органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої території здійснюють державне управління (виконавчу владу) та координацію діяльності всіх або більшості підпорядкованих або підконтрольних їм органів галузевої або спеціальної компетенції.

До таких органів належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Органами виконавчої влади галузевої компетенції є державні органи, що реалізують державну політику у відношенні поєднання певної системи об'єктів за ознаками виробничої єдності, тобто конкретної галузі.

Органами галузевої компетенції є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні та управлінні

підприємства, установи, організації. інші структури, а також здійснюють управління відповідною галуззю.

Серед місцевих органів виконавчої влади в залежності від територіального масштабу діяльності, який обумовлюється адміністративно-територіальним поділом, можна виділити органи обласного та районного (міжрайонного) рівнів. Так, прикладом органу обласного рівня може бути територіальне управління антимонопольного комітету, прикладом місцевого органу виконавчої влади міжрайонного рівня може бути міжрайонна або об'єднана державна податкова інспекція, прикладом же районного рівня є районний відділ статистики.

Відносно внутрішнього змісту побудови системи місцевих органів виконавчої влади слід зазначити, що вона базується на відносинах підпорядкування, підзвітності, підконтрольності та координації.

Під підпорядкованістю слід розуміти такі управлінські відносини, за яких накази вищих органів виконавчої влади є обов'язковими для виконання нижчими органами. Саме завдяки таким відносинам система місцевих органів виконавчої влади є ієрархічно побудованою. Що стосується відносин підзвітності, то вони виражаються в обов'язку інформувати про свою роботу вищі органи виконавчої влади, які, керуючись даними звітів, мають змогу оцінити ефективність роботи певного місцевого органу в цілому чи за окремими напрямками. Суть відносин підконтрольності полягає у тому, що вся діяльність певного органу виконавчої влади або якийсь її напрям може перевірятись вищим чи спеціально створеним для цього органом для здійснення контролю чи нагляду. Що стосується координації, то під нею слід розуміти відносини, котрі виникають у процесі організації спільної управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, які підпорядковані різним органам. У зв'язку із тим, що здійснення виконавчої влади в Україні побудоване не тільки відповідно до адміністративно-територіального устрою, але й на основі галузевого та функціонального

управління, єдиного нормативного документу, який би визначав структуру місцевих органів виконавчої влади, немає.

Що стосується становища та місця в системі державних органів, то за даним критерієм всі органи виконавчої влади можна поділити на вищі та нижчі. Дана класифікація базується на основі двох принципів побудови системи органів виконавчої влади, а саме: підзвітності та підконтрольності. Підконтрольність полягає у тому, що вся діяльність органів або певний її обсяг перевіряються вищим органом виконавчої влади. Підзвітність полягає у тому, що нижчий орган зобов'язаний інформувати вищий орган про свою діяльність, який, керуючись відповідними звітами, оцінює роботу підзвітного органу в цілому чи за окремими напрямками. Так, обласна державна адміністрація буде нижчим органом стосовно Кабінету Міністрів України, проте буде вищим органом стосовно відповідної районної адміністрації. Відносно такого критерію класифікації системи органів виконавчої влади як порядок вирішення підвідомчих питань можна зазначити наступне. Всі органи виконавчої влади поділяються на єдиноначальні та колегіальні [31, с. 243].

Що стосується єдиноначального органу виконавчої влади, то його очолює одна особа, тобто керівник такого органу, який особисто приймає рішення з усіх питань, які належать до повноважень та компетенції такого органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність управління та наділяє значним колом прав одну особу, але водночас на керівника такого органу покладається вся відповідальність за діяльність відповідного органу виконавчої влади. До таких органів належить переважна більшість, зокрема, міністерства, державні комітети, місцеві державні адміністрації.

Колегіальний орган відрізняється від єдиноначального тим, що він очолюється групою осіб, які, як правило, входять до складу такого органу, тобто становлять організаційну єдність, проте не завжди такі органи мають статус юридичної особи. Основні питання які віднесені до повноважень та компетенції даного органу вирішуються колективно. Колегіальність дозволяє

більш правильно та точно вирішувати найбільш складні питання, однак уповільнює процес прийняття рішень.

Проте, і в таких органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю, яка полягає у тому, що керівники таких органів особисто можуть вирішувати певні організаційні питання, крім того, рішення таких органів підписуються їх керівниками. До таких органів належать Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної республіки Крим.

Залежно від територіального масштабу діяльності органів виконавчої влади їх можна поділити на дві групи.

Перша – це органи, компетенція яких поширюється на всю територію держави, друга – це місцеві органи виконавчої влади, компетенція яких поширюється на певну частину території, яка залежить від адміністративно-територіального устрою. Першу групу становлять Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади. Що стосується Кабінету Міністрів України, то він є вищим органом в системі державних органів виконавчої влади, забезпечує загальне керівництво всіма підвідомчими органами, його компетенція поширюється на всю територію держави. Стосовно центральних органів виконавчої влади, то вони реалізують галузеве управління, здійснюють спеціальний вплив на підвідомчі об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України.

Другу групу – місцеві органи виконавчої влади – складають три підгрупи органів виконавчої влади: міжтериторіальні органи, органи виконавчої влади певної адміністративно-територіальної одиниці (району, області) та органи виконавчої влади Автономної республіки Крим. Що стосується міжтериторіальних органів, то вони охоплюють своєю діяльністю територію декількох адміністративно-територіальних одиниць, як правило районів, або територію, межі якої взагалі не залежать від адміністративно-територіального устрою. Дані органи забезпечують здійснення галузевих або спеціальних функцій на відповідній частині території України. До таких органів належать міжрайонні державні податкові інспекції, митниці, військові формування.

Відносно органів виконавчої влади певних адміністративно-територіальних одиниць, то вони здійснюють загальне управління та координацію виконавчою владою на території певної області, району, міста або виконують функції центральних органів виконавчої влади. До таких органів належать місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади. Виділення органів виконавчої влади автономної республіки Крим в окрему підгрупу, перш за все, обумовлюється порядком формування та компетенцією цих органів. Так, відповідно до Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року № 350, Рада міністрів Автономної Республіки Крим як орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим і законами України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим виконує також державні виконавчі функції і повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України. Рада міністрів Автономної Республіки Крим формується Верховною Радою Автономної Республіки Крим на термін її повноважень, відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим [64].

Таким чином, Рада міністрів Автономної республіки Крим є радше виконавчим органом Верховної Ради Автономної республіки Крим, а повноважень та компетенції органу виконавчої влади вона може набути лише за умови делегування їй державних виконавчих функцій. З питань виконання державних функцій і повноважень Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, його заступники, керівники відповідних міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а керівники місцевих державних адміністрацій - Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Керівники місцевих державних адміністрацій в Автономній

Республіці Крим призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Постійним представником Президента України в Автономній Республіці Крим. Все зазначене вище обумовлює віднесення органів виконавчої влади Автономної республіки Крим в окрему групу органів.

1.3. Правові засади місцевих органів виконавчої влади

Відповідно до ст. 1 Конституції України вона проголошена суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Для побудови правової держави необхідною умовою є створення дієвої і ефективної системи законодавства, яка виступала б як регулятор усіх суспільних відносин, у тому числі і тих, що виникають при реалізації місцевими органами виконавчої влади своїх повноважень. Це обумовлено, перш за все, існуючим правовим порядком, який ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у спосіб та в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, роль законодавства у врегулюванні діяльності державних органів, у тому числі місцевих органів виконавчої влади, важко переоцінити, так як воно є тим визначальним чинником, відповідно до якого повинна бути побудована вся система державної влади.

У юридичній доктрині поняття «законодавство» одержало дещо відмінні тлумачення. Так, Юридична енциклопедія визначає законодавство як систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини і яка є головним засобом реалізації функцій законодавчої влади» [94, с. 499].

О.Ф. Скакун під законодавством розуміє систему всіх упорядкованих певним чином законів країни, а також міжнародних договорів ратифікованих

парламентом, при цьому зазначаючи, що не обов'язково, щоб нормативні акти, які входять до системи законодавства, мали форму закону. Важливо, щоб у Конституції містилось посилання на них як на такі, що мають силу закону [85, с. 271].

На нашу думку, дані визначення певним чином обмежують коло нормативних актів, які можуть бути віднесені до системи законодавства. Так, досить значна група актів, які містять норми права, залишилась не охоплена даними дефініціями. Такими актами є: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Також визначення терміну «законодавство» міститься у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну "законодавство") № 12-рп/98 від 9 липня 1998 року. На думку, Конституційного Суду України під законодавством слід розуміти сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття "законодавство" включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках - також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [84].

Однак характер діяльності місцевих органів виконавчої влади спонукає автора до включення до системи законодавства також нормативних актів місцевих органів виконавчої влади та місцевих рад. Це обумовлюється тим фактом, що діяльність місцевих органів виконавчої влади проявляється не тільки у зовнішньому, виконавчо-розпорядчому впливі на відповідні об'єкти

управління, але й у внутрішньо-організаційній діяльності, тобто такій, яка забезпечує функціонування самого суб'єкта управління. Крім того, нормативним актам місцевих органів виконавчої влади та місцевих рад притаманні практично всі ознаки джерела права, які носять нормативний характер, за винятком такого критерію, як дія у просторі, тобто вони регулюють певні суспільні відносини лише в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, встановлення ставок місцевих податків, встановлення граничних рівнів торговельних надбавок на деякі продовольчі товари, вжиття заходів щодо стабілізації ситуації на продовольчому ринку області тощо.

Таким чином, вищевказане дає нам змогу виокремити наступні рівні законодавства про місцеві органи виконавчої влади:

- Конституційний рівень;
- Рівень законів;
- Рівень підзаконних нормативно-правових актів, який у свою чергу поділяється на такі підрівні:

- А) постанови Верховної Ради України, акти Президента України;
- Б) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- В) накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- Г) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій та накази інших місцевих органів виконавчої влади.

Що стосується діяльності місцевих органів виконавчої влади, яка є об'єктом регулювання вищевказаним законодавством, то вчені-юристи дотримуються єдиного підходу щодо її визначення. Так, Ю. М. Старилов відзначає, що діяльність органів виконавчої влади має управлінський, організуючий, виконавчий, контрольний і розпорядчий характер. У результаті цієї діяльності вирішуються і реалізуються задачі та функції держави. При цьому варто зазначити, що даний учений досить широко трактує поняття діяльності органів виконавчої влади. Насамперед варто відзначити, що управлінський, організуючий та контрольний характер носить діяльність не

тільки органів виконавчої, але й законодавчої гілок влади, а також правоохоронних органів та суду. При цьому варто зауважити: Г.В. Атаманчук відзначає, що сутність державного управління як діяльності органів виконавчої влади проявляється не стільки через термін “діяльність”, скільки через атрибутивну ознаку “вплив” і саме вплив органів держави на інші органи, з якими встановлюються вертикальні і горизонтальні зв’язки.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що під діяльністю місцевих органів виконавчої влади слід розуміти певний вплив, що здійснюють такі органи на конкретні об’єкти управління (підприємства, установи, організації, фізичні особи), а також дії, направлені на організацію та забезпечення такої діяльності для досягнення максимального ефекту державного управління на місцевому рівні [45, с. 170]

Нормативний базис конституційного рівня законодавства, яке регулює місцеві органи виконавчої влади, представлений єдиним документом – Конституцією України [33]

Загалом, аналізуючи норми конституції, що регулюють вищевказану діяльність, можна виділити дві групи: до першої слід віднести норми, які носять загальний характер, а до другої – норми, які носять спеціальний характер. Що стосується першої групи, то дані норми регулюють діяльність не тільки місцевих органів виконавчої влади, але й усіх інших державних органів. До даної групи належать такі норми Конституції України, що відображені у таких статтях: ст.ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 12 ст. 92, ч. 3 ст. 37, п. 10 ст. 106, ч. 2 ст. 107, п. 9 ст. 116, ч. 3 та ч. 4 ст. 143. До другої групи належать норми, які регулюють саме діяльність місцевих органів виконавчої влади, до таких норм слід віднести: ст.ст. 118, 119, 120, а також п. 10 Розділу 15 “Перехідні положення” Конституції України [33].

Характеризуючи згадані норми Основного закону України, можна твердити, що вони у своїй сукупності визначають конституційні основи правового порядку, відповідно до якого повинні формуватися та діяти державні органи, у тому числі місцеві органи виконавчої влади.

Однак на практиці існують випадки неналежної реалізації конституційних норм. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Подібна норма міститься також у ст. 120 Конституції України, відповідно до якої організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України. Крім того, п. 12 ст. 92 Основного закону нашої держави встановлено, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики [33].

Аналізуючи норми Конституції України, що стосуються діяльності місцевих органів виконавчої влади, Ю. Мельник зазначає, що на практиці часто спостерігається неналежна реалізація конституційних норм. Зокрема, він наголошує на недотриманні ч. 2 ст. 19, п. 12 ч. 1 ст. 92, ч. 2 ст. 120 Конституції України, відповідно до яких організація і діяльність органів виконавчої влади, в тому числі місцевих органів виконавчої влади, визначаються виключно законами України, і діяти вони зобов'язані лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Автор наголошує, що більшість процедурних відносин у системі виконавчої влади регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, а деякі не врегульовані взагалі [42, с. 99]. Це, на думку Ю. Мельника, “дає підстави стверджувати, що в українському законодавстві, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади на рівні законів, існує певний правовий вакуум, який заповнюється іншими підзаконними нормативно-правовими актами” [43]. Істотні прогалини у законодавчому регулюванні використовуються для дискреційної діяльності посадових осіб місцевих органів державної виконавчої влади.

Проте значна кількість повноважень державних органів, у тому числі місцевих органів виконавчої влади, закріплена не в Конституції та законах України, а в інших нормативно-правових актах. Що стосується територіальних органів Міністерства юстиції, які є місцевими органами виконавчої влади, то їх правове положення визначається наказом Міністерства юстиції. Така ситуація в українському законодавстві обумовлена не умисним перевищенням відповідними посадовими особами та державними органами своїх повноважень, а відсутністю відповідного правового регулювання даних відносин на рівні законів.

Тобто є підстави стверджувати, що в українському законодавстві, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади на рівні законів, існує певний правовий вакуум, який заповнюється іншими підзаконними нормативно-правовими актами. Але загалом, якщо говорити про конституційний рівень законодавства, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, то варто зауважити, що достатня увага приділена лише врегулюванню порядку організації та діяльності місцевих державних адміністрацій – органів загальної компетенції. Що стосується інших місцевих органів виконавчої влади, то у Конституції про них навіть не згадується. Така ситуація обумовлена тим, що в Основному законі нашої держави майже зовсім не приділена увага центральним органам виконавчої влади, і як наслідок відсутнє правове регулювання діяльності територіальних управлінь та відділів цих суб'єктів, які є місцевими органами виконавчої влади.

Як уже зазначалося вище, всі державні органи утворюються та здійснюють свою діяльність відповідно до законів України та в межах тієї компетенції, яка встановлена такими законами. Тобто у разі відсутності відповідного закону можна піддати сумніву легітимність того чи іншого державного органу, а також сукупність наданих йому повноважень.

Аналізуючи законодавство, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, на рівні законів можна виділити два типи відповідних нормативно-правових актів. До першого типу слід віднести компетенційні

акти – це закони, якими встановлюються функції, завдання, права та обов'язки певних державних органів виконавчої влади, у тому числі місцевих, без закріплення певної компетенції за такими суб'єктами державного управління. До другого типу слід віднести компетенційно-установчі акти – це закони, в яких зазначаються функції, завдання, права та обов'язки певних державних органів виконавчої влади, при цьому в такому акті вказуються конкретні місцеві органи, а також обсяг компетенції таких суб'єктів державного управління.

Особливу увагу варто звернути на закон “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року № 586 [69], що обумовлюється перш за все тим, що даний вид місцевих органів виконавчої влади має найширші повноваження при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності на відповідній території.

О. Конотопцев відмічає, що «чинне законодавство ще не остаточно визначило стан справ у сфері територіальної організації влади, що не дозволяє створити ефективну систему державного управління на територіальному рівні» [32]. За твердженням І. Коліушка, “одним із найважливіших завдань адміністративної реформи є законодавче врегулювання порядку діяльності органів виконавчої влади”. Дана потреба спричинена необхідністю виконання Конституції, захисту прав та свобод громадян і законних інтересів юридичних осіб у відносинах з державою, а також підвищення ефективності діяльності самих органів виконавчої влади [30, с. 99]

Однак слід зазначити те, що у даному законі відсутнє розмежування повноважень між обласною та районною державними адміністраціями. Така ситуація призводить до того, що фактично два різні органи дублюють повноваження один одного, крім того, це дає змогу обласним державним адміністраціям невиправдано часто втручатись у діяльність районної державної адміністрації, що призводить до зниження ефективності державного управління на місцевому рівні.

Підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій одночасно Президентіві України та КМУ зумовлює дуалізм їх конституційного статусу.

Окрім того, в законі існує колізія. Зокрема відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», “голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України” [72], тоді як у ч. 4 ст. 118 Конституції України вказано, що подання здійснює Кабінет Міністрів України [33]. КМУ є колегіальним органом, тому варто визначити, чи подання здійснює Прем’єр-міністр одноосібно, чи КМУ як колегіальний орган. За твердженням В. Куйбіди: “такий механізм призначення на посаду голови МДА, який ґрунтується на активній ролі Президента, а не Уряду, не сприяє належній взаємодії по виконавчій вертикалі МДА з КМУ, а у випадку політичного конфлікту на рівні “Глава держави – Уряд” не лише негативно позначається на авторитеті державної влади загалом, але й робить неефективною державну, зокрема державну регіональну політику” [3, с. 134]. Окрім цього, П. Трачук відмічає, що сучасне законодавче закріплення взаємовідносин “уряд – місцеві органи виконавчої влади” створює суб’єктивну основу можливих конфліктних ситуацій щодо проведення і бачення єдиної і цілісної політики. З одного боку, процедура призначення голови МДА і формування її структури дає їм можливість вести “самостійну” політику державного регулювання економіки, а з іншого, відсутність законодавчого визначення повноважень і порядку діяльності в цій галузі КМУ, як і ЦОВВ, дає можливість діяти КМУ на свій розсуд [89, с. 21 – 22]

Варто також зазначити, що районні державні адміністрації фактично можуть виконувати повноваження, які не передбачені законом “Про місцеві державні адміністрації”, і хоча в ч. 2 ст. 13 зазначено, що місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень, однак існують випадки, коли такі повноваження встановлюються іншими нормативно-правовими актами. Крім того, привертає увагу той факт, що на місцеві державні адміністрації можуть бути покладені функції, які одночасно покладені на інші органи виконавчої влади.

Так, зокрема, відповідно до п. 11 ст. 16 закону “Про місцеві державні адміністрації”, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за: 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху» [72] Хоча дана функція покладена на відповідні підрозділи органів Міністерства внутрішніх справ України.

Також слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 2 ст. 43 вищевказаного закону розпорядження голови місцевої державної адміністрації, які суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. На нашу думку, скасування актів голови місцевої державної з підстав «недоцільності», «неекономності», «неефективності» є такими, що не відповідають змісту ч. 7 ст. 118 Конституції України, згідно якою скасування таких рішень можливе лише у випадках невідповідності актам законодавства.

Варто звернути увагу на той факт, що відповідно до п. 2 розділу 7 закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”[39] міська та районні в місті Києві ради вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Тобто фактично виконавчі органи відповідних рад у місті Києві здійснюють подвійну функцію виконкомів та місцевих державних адміністрацій.

Що стосується декретів Кабінету Міністрів України, то їх питома вага у законодавстві, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади досить незначна. Як правило, такі нормативно-правові акти регулюють досить

вузьке коло питань. Прикладом цього можуть бути декрети Кабінету Міністрів України, зокрема Про державне мито” [22]. Так, зокрема ст. 10 декрету “Про державне мито” встановлено, що місцеві фінансові органи та державні податкові інспекції проводять ревізії та перевірки правильності справляння державного мита, а також своєчасності й повноти внесення його до бюджету в усіх установах, що його справляють.

Загалом, оцінюючи стан законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади на рівні законів, можна зазначити наступне.

Рівень законодавчого регулювання є недостатнім. Значна частина не тільки місцевих органів, але й інших органів виконавчої влади, їх правовий статус, діяльність законами не врегульовано. У більшості випадків таке регулювання здійснюється на рівні указів Президента України або ж постанов Кабінету Міністрів України. Звичайно, така ситуація обумовлена тим фактом, що законодавець просто не в змозі врегулювати все коло питань, регулювання яких повинно здійснюватись на рівні законів. Однак, Конституцією України чітко визначено, що організація і діяльність органів виконавчої влади регулюються виключно законами України. Таким чином, легітимність існування певних органів виконавчої влади ставиться під сумнів. На нашу думку, усунення подібного юридичного протиріччя доцільне у такий спосіб, що Верховна Рада України може прийняти закон у якому делегує повноваження Президенту України та Кабінету Міністрів України врегульовувати питання організації і діяльності органів виконавчої влади до прийняття відповідних законів.

Що стосується підзаконних нормативно-правових актів, то їх кількість у врегулюванні діяльності місцевих органів виконавчої влади є найбільшою. Це, перш за все, обумовлено тим, що даний вид нормативно-правових актів більш детально врегульовує відповідне коло питань. Крім того, у разі відсутності закону підзаконні нормативно-правові акти досить часто заповнюють прогалини у правовому регулюванні діяльності не тільки місцевих, але й інших органів виконавчої влади.

Таким чином, є всі підстави стверджувати, що ефективність законодавства можна розглядати як у вузькому, так і в широкому аспекті. У вузькому значенні ефективність визначається при застосуванні формально-логічного підходу. Тобто такі категорії як сутність, структура окремих елементів змісту правових норм не застосовуються. Основна увага передусім приділяється співвідношенню між тими цілями і задачами, що містяться в самій правовій нормі, та тим результатом, який досягнуто при застосуванні та реалізації такої норми права. Фактично ступінь ефективності залежить від зовнішнього середовища, у якому здійснюється правове регулювання. Все це дає змогу говорити про ефективність як про показник виміру впливу на врегулювання певного кола суспільних відносин. У широкому розумінні ефективність законодавства визначається через сутність, внутрішню будову, властивості, зв'язки і взаємозалежності всіх елементів правового регулювання. Тобто у даному випадку ефективність розглядається не як показник, а як детермінанта, що складається із певної сукупності елементів.

Варто також зазначити, що при визначенні такої категорії як ефективність законодавства, необхідно враховувати, що норми права та суспільні відносини, які вони регулюють треба розглядати лише у взаємозв'язку із всією системою правових норм та суспільних відносин, тобто необхідно застосовувати системний підхід. Таким чином, все це дає підстави говорити про тісний взаємозв'язок між ефективністю дії механізму правової норми та ефективністю всього законодавства. Про необхідність системного підходу у врегулюванні окремих груп суспільних відносин також наголошує Нагребельний В.П., який відзначає, що необхідно розробити таку структуру законодавства, яка містила б не тільки закони, а й підзаконні нормативні акти, відзначалася логічною послідовністю прийняття таких актів, системною їх узгодженістю не лише в межах певної галузі законодавства, а й законодавства в цілому [48, с. 310]

Що стосується ефективності законодавства, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, то його основною своєрідністю, на нашу

думку, є те, що саме у цій сфері здійснюється безпосереднє, практичне виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів, які конкретизують норми законів або забезпечують їх дотримання при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності. Таким чином, з огляду на вищезазначене, узагальнюючим критерієм оцінки ефективності законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, слід вважати створення таких умов, які необхідні для досягнення належних результатів, позитивних якісних показників управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Розробка концепції ефективності законодавства у сфері державного управління є одним із найважливіших завдань держави, від його вирішення залежить значна кількість правових проблем, а саме таких, які пов'язані з трактуванням законів, указів, постанов, інших нормативних актів, права в цілому, визначенням їх місця і ролі серед інших правових явищ. Це могло б, на наш погляд, вирішити значну кількість спірних або не досить чітких аспектів застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері державного управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Норми законодавства будуть результативними та ефективними лише у тому випадку, коли прийняття правового акту обумовлене реальними потребами, а принципи та методи правового регулювання є адекватними об'єктивному розвитку суспільних відносин. Доцільність нормативного акту, відповідність його існуючим суспільним відносинам, відповідність тенденціям розвитку законодавства є важливими передумовами його ефективності. Ефективність законодавства також залежить від рівня нормотворчої техніки, яка повинна забезпечувати точне вираження волі правотворця у нормативно-правових актах, чітку, ясну, зрозумілу редакцію правових актів.

Як справедливо зазначає В.Б. Авер'янов: "Головним і визначальним недоліком стану законодавства, що регулює державне управління, стала помітна відірваність його від життя, нездатність впливати на розвиток

соціально-економічних, політичних і духовно-моральних процесів, що відбуваються у нашій дійсності, виявленню їх причин, а також тенденцій подальшого розвитку; звідси слабка, неефективна роль законодавства у перевтіленні суспільства та незначний вплив його на правову свідомість, падіння його авторитету в масах.” [27, с. 94]

Найвиразнішим проявом ефективності законодавства, що стосується місцевих органів виконавчої влади, є його регулюючий вплив на рівень організації та діяльності механізму державного управління таких органів.

Регулюючий вплив законодавства на діяльність місцевих органів виконавчої влади повинен бути направлений на створення такої моделі функціонування даних державних органів, за якої досягався б найбільший позитивний результат. Першочерговими завданнями при цьому мають бути такі, що направлені на чітке визначення правового становища місцевих органів виконавчої влади, їх структури та посадових осіб. Це має на меті науково обгрунтоване встановлення відповідного обсягу прав та обов'язків, завдань, співвідпорядкованості, порядку організації роботи та відповідальності. При цьому варто зазначити, що “найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового становища не тільки окремих органів, а всієї їх системи. Лише тоді забезпечується скоординованість, взаємна узгодженість діяльності всіх або найважливіших органів управління.”[34, с. 102]

При цьому вартою уваги є пропозиція професора Опришка В. Ф., який зазначає, що одним із способів визначення ефективності того чи іншого нормативного акту є його попередня апробація на регіональному, галузевому чи якомусь іншому рівні [50, с. 14-15] Крім об'єктивних факторів, що впливають на ефективність державного управління існують також і суб'єктивні. Це, перш за все, стосується нормотворчої та правозастосовчої діяльності. Так ще не всі посадові особи державних органів усвідомлюють, що нормативні акти, які регулюють діяльність апарату управління виконують зовсім не формальну роль.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, можна зазначити, що ефективність законодавства, яке регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, залежить як від об'єктивних, так і від суб'єктивних факторів. Крім того, діяльність спрямована на вдосконалення такого законодавства на всіх його рівнях, повинна стати одним із пріоритетних напрямків державної внутрішньої політики, що в подальшому призведе не тільки до поліпшення діяльності місцевих органів виконавчої влади, але й до певних позитивних зрушень у врегулюванні суспільних відносин загалом.

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Організаційно-правові форми діяльності місцевих органів виконавчої влади

Форма діяльності органів виконавчої влади полягає у здійсненні конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності. Загалом усі форми діяльності можна розмежувати на правові та організаційні (неправові). Під правовою формою діяльності розуміють зовнішньо виражене та юридично оформлене діяння органу чи посадової особи, яке прийняте в межах їх компетенції і спричиняє виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків. Як зазначає Опришко В.Ф., правові форми пов'язані із встановленням та застосуванням норм права, що обумовлює настання певних юридичних наслідків. У правових формах управлінської діяльності найбільш чітко вираженні повноваження державно-владного характеру, які надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій [50, с. 141] Правові форми діяльності різними науковцями класифікуються за різними критеріями. Так, зокрема А.П. Коренєв класифікує правові форми на види за такими критеріями: – за змістом – на правотворчі (правоустановчі) та правозастосовчі; – по цілеспрямованості (за цілями використання) – на внутрішні та зовнішні; – за способом вираження – на словесні (письмові та усні) і конклюдентні [31, с. 156]

Найбільш повна та ґрунтовна класифікація правових форм діяльності органів виконавчої влади здійснюється за такими критеріями:

1) за ступенем юридичного вираження: основні (прийняття правових актів, укладання адміністративних договорів, випуск цінних паперів) та такі, які базуються на основних, тобто різні опосередковані правом дії, що тягнуть за собою настання певних юридичних наслідків і мають певну юридичну

спрямованість (реєстраційні, дозвільні, контрольні, наглядові, ліцензійні тощо). У всіх випадках потрібно враховувати їх зв'язок із оформленням юридично значущих документів, які тягнуть за собою прийняття правових актів, укладання адміністративних договорів. Саме тому здійснення юридично значущих дій (у тому числі проведення перевірок, ревізій, складання протоколів про адміністративні правопорушення) не тільки передуює правовим актам, але є основою для їх прийняття;

2) за досягнутими результатами: позитивне регулювання або реакція на негативні явища у сфері виконавчої влади;

3) за спрямованістю: вплив на суспільні відносини у сфері державного управління (зовнішня спрямованість) або вплив на діяльність підпорядкованого управлінського персоналу (внутрішня спрямованість);

4) за обсягом: загальнообов'язкові або такі, що адресовані конкретним суб'єктам;

5) за суб'єктним складом: ті, що виражають волю одного суб'єкта (правові акти), або дво- та багатосторонні (адміністративно-правові договори);

6) за ініціативою застосування: такі, що використовуються суб'єктами виконавчої влади та місцевої адміністрації з власної ініціативи або за ініціативою вищих органів, або за ініціативою інших учасників управлінських відносин (наприклад, за зверненнями громадян, повідомленням у засобах масової інформації, результатам опитування населення);

7) за умовами застосування: нормальна обстановка або надзвичайні обставини, режим надзвичайного або воєнного стану;

8) по відношенню до інших суб'єктів державної влади: ті, що використовуються у відносинах із законодавчими (представницькими органами) або судовими органами;

9) за особливостями об'єкту управлінського впливу: юридичні особи, громадяни, іноземці;

10) за юридичним змістом: дозвільні, заборонні, наказові;

11) за характером та методом вирішення питань компетенції: процедурні (наприклад, підготовка та прийняття управлінського рішення) та процесуальні (наприклад, у рамках адміністративного провадження).

Правові форми діяльності органів виконавчої влади завжди пов'язані із здійсненням такими органами владних повноважень правоустановчого, правозастосовчого, регулятивного та правоохоронного характеру, що дає нам змогу охарактеризувати їх за основним компонентом – змістом.

Що стосується змісту правоустановчої форми, то він пов'язаний із створенням, розробкою та прийняттям правових актів управління. Традиційно в нормотворчій діяльності виділяють чотири етапи: нагальна необхідність прийняття адміністративного акту, підготовка проекту адміністративного акту, обговорення проекту і прийняття рішення відповідним компетентним органом, опублікування прийнятого адміністративного акта.

Таким чином, правоустановча форма діяльності – це створення правових норм, їх зміна або скасування. Дана правова форма є досить складною, так як вона характеризується наявністю у системі публічного управління великої кількості правотворчих процедур, які використовуються органами управління для адміністративної правотворчості, конкретизують та уточнюють завдання та функції управління, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому варто зауважити, що правотворча діяльність органів виконавчої влади завжди повинна носити підзаконний характер, тобто здійснюватись у суровій відповідності із законом.

Правозастосовча форма діяльності передусім пов'язана із виконанням законів та інших нормативно-правових актів, метою якого є застосування норми права у кожному конкретному випадку, тобто в рамках цієї форми діяльності відбувається розгляд і вирішення певних управлінських спорів.

Правозастосовча форма передусім характеризується такими загальними функціями управління як організація, облік, розпорядництво, кадрове забезпечення системи управління та інші. Дана форма діяльності включає в себе такі елементи: встановлення фактичних обставин справи, пошук

спеціальної правової норми для застосування в кожному конкретному випадку, встановлення юридичного значення та масштабу діяльності цієї правової норми, з'ясування та тлумачення змісту цієї норми, прийняття рішення по справі, видання індивідуального акта управління.

Регулятивна форма діяльності органів виконавчої влади характеризується тим, що вона спрямована на створення необхідних умов для здійснення позитивного управління, яке орієнтоване на забезпечення добробуту суспільства і держави, реалізацію функції управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній та інших сферах суспільства.

При застосуванні регулятивної форми діяльності реалізуються такі функції управління, як: державне регулювання, прогнозування, планування, координація, керівництво та інші. Саме за допомогою регулятивної форми діяльності забезпечуються права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права, створюється необхідний порядок управління.

Правоохоронна форма діяльності пов'язана із здійсненням контрольнонаглядової функції управління. У рамках цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права, застосовуються заходи адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, використовуються особливі примусові засоби та способи впливу. Правоохоронна форма діяльності покликана охороняти встановлений порядок управління, забезпечувати законний режим функціонування органів управління та посадових осіб. У практичній діяльності органів виконавчої влади, у тому числі місцевих, правові форми найчастіше знаходять своє вираження у двох видах: адміністративних актах та адміністративному договорі.

Вихідною у визначенні поняття нормативно-правового акту органу виконавчої влади у більшості юристів є теза про те, що зазначений акт є юридичною формою діяльності виконавчих та розпорядчих органів державної влади. Методи адміністративно-правового регулювання знаходять свій

зовнішній вираз у визначених формах. Відповідно форма є виразом сутності методу адміністративно-правового регулювання [46, с. 50]. Оскільки за допомогою форм практично реалізуються методи адміністративно-правового регулювання, то від використання та вдосконалення тих чи інших форм значною мірою залежить ефективність застосування методів адміністративно-правового регулювання, ефективність управлінської діяльності, особливо на місцевому рівні.

Правові форми виразу методів адміністративно-правового регулювання передбачаються законодавством. Як правило, вони закріплюються у спеціальних (загальних та індивідуальних) положеннях та статутах, які регламентують діяльність суб'єктів управління (органів, організацій, установ, посадових осіб). При цьому для вирішення тих чи інших управлінських завдань суб'єкти управління повинні використовувати ті форми, які закріплені законодавчо спеціально для використання відповідних методів впливу.

Невиконання обов'язкової форми може потягнути нікчемність чи оскарження дій суб'єктів управління, юридичну відповідальність. У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі висловлюються доволі різні точки зору на поняття адміністративно-правового акта.

Одні науковці вважають актом державного управління юридичну форму виконавчої та розпорядчої діяльності, що здійснюється всіма органами держави, другі – всі юридичні акти, що видаються органами державного управління, треті до актів державного управління відносять юридичні акти, що видаються виконавчими та розпорядчими органами державної влади при здійсненні ними державного управління. Зокрема, С.С. Студеникін свого часу зазначав, що актами державного управління є юридичні форми виконавчої та розпорядчої діяльності органів держави, які здійснюють свої функції у межах компетенції, на підставі та на виконання законів у встановленому законом порядку. Таке визначення акта державного управління цей науковець давав, виходячи з широкого тлумачення терміну “державне управління”, згідно з яким виконавча та розпорядча діяльність здійснюється всіма органами

держави. Це логічно призводить до висновку, що акти управління органів виконавчої влади видаються всіма державними органами. Відповідному висновку відповідає і використаний згадуваний автором у визначенні поняття акта державного управління термін “органи держави”. Із таким визначенням важко погодитись, виходячи із наступних підстав.

Підсумовуючи все вищевказане, є підстави стверджувати, що акт управління містить юридично-владний припис суб’єктів виконавчої влади, їх волевиявлення, яке обумовлено характером виконавчої влади в цілому, а також є обов’язковим для адресата.

По-перше, по своїй сутності адміністративний акт управління являє собою юридичний варіант управлінського рішення держави. За допомогою його видання орган виконавчої влади (посадова особа) вирішує конкретне питання, яке виникає в процесі його діяльності в інтересах реалізації завдань та функцій державного управління.

По-друге, адміністративний акт управління у випадку недодержання імперативних правових приписів, які в ньому містяться, тягне за собою юридичні наслідки правоохоронного характеру – настання відповідальності для винної сторони (зазвичай настає дисциплінарна або адміністративна відповідальність).

По-третє, адміністративно-правовий акт завжди має імперативний характер, виходить від органів виконавчої влади, посадових осіб чи інших суб’єктів державного управління, які наділені відповідною компетенцією. Таким чином, адміністративний акт видається тільки повноважними суб’єктами управління у межах їх компетенції у відповідності з діючим законодавством чи підзаконними актами.

По-четверте, правовий акт управління, як правило, видається у якості письмового юридичного документа, але може бути виражений і в усній формі. Адміністративний акт встановлює обов’язкові правила поведінки чи регламентує конкретні управлінські відносини. У першому випадку встановлюються норми права, а в останньому відбувається виникнення, зміна

чи припинення правових відносин. Отже, акт управління може регулювати як абстрактні, так і конкретні суспільні відносини у галузі державного управління, тобто може або створювати юридичне підґрунтя для виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин, або слугує юридичним фактом, який безпосередньо створює, змінює чи припиняє конкретні правові відносини подібного типу.

По-п'яте, адміністративно-правовий акт органу виконавчої влади повинен бути спрямований на оптимальне вирішення управлінських справ та питань. Адміністративний акт органу виконавчої влади може бути прийнятий суб'єктом управління з питань, які відносяться до його компетенції, та в установленому правовими нормами порядку. Порядок головним чином регулюється адміністративно-процесуальними нормами.

По-шосте, за своїм соціальним змістом адміністративні акти – це управлінські рішення, у яких безпосередньо виражені завдання та цілі, функції та методи діяльності органів виконавчої влади. За допомогою адміністративно-правових актів вирішуються різноманітні ситуації, які виникають у процесі реалізації державно-управлінської діяльності. Адміністративний акт визначає правила поведінки, необхідної у сфері державного управління.

По-сьоме, адміністративно-правовий акт займає визначене місце в ієрархічній системі подібного роду актів, що означає відповідність акта даного органу виконавчої влади (посадової особи) актам вищих ланок системи виконавчої влади. Крім того, варто відзначити, що адміністративний акт управління видається відповідно до визначених, офіційно встановлених процедур, які передбачають порядок підготовки проекту, його обговорення, експертизи, затвердження та інше. Загальні правила такого роду, на жаль, відсутні, існують правила відомчого характеру чи такі, які передбачають процедуру підготовки та затвердження управлінських актів стосовно окремих органів влади. Важливим також є той факт, що на адміністративно-правовий акт державного управління може бути в установленому порядку висунутий

протест або він може бути скасований чи оскаржений. Адміністративно-правові акти державного управління, які видаються виконавчими чи розпорядчими органами державної влади, виражають волю органу державного управління. Юридичне значення адміністративно-правових актів різноманітне. Вони встановлюють, змінюють чи відміняють норми права, покладають конкретні обов'язки на суб'єктів державного управління чи наділяють їх правами.

Крім того, варто відзначити, що не всі акти місцевих органів виконавчої влади є нормативними і підлягають обов'язковій державній реєстрації. Так, зокрема відповідно до п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” від 28 грудня 1992 р. № 731, на державну реєстрацію не подаються акти: а) персонального характеру (про склад комісій, призначення на посаду і звільнення з неї, заохочення працівників тощо); б) дія яких вичерпується одноразовим застосуванням, крім актів про затвердження положень, інструкцій та інших, що містять правові норми; в) оперативно-розпорядчого характеру (разові доручення); г) якими доводяться до відома підприємств, установ і організацій рішення вищих органів; д) спрямовані на організацію виконання рішень вищих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що не мають нових правових норм; е) нормативно-технічного характеру (державні стандарти, будівельні норми і правила, тарифно-кваліфікаційні довідники, форми звітності та інші). Таким чином, можна дати наступне визначення нормативно-правового акту місцевого органу виконавчої влади. Це офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженими на це суб'єктами у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, який спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування і його дія не вичерпується одноразовим виконанням).

Діяльність органів виконавчої влади здійснюється не тільки у правових формах, але й у організаційних. Так, під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, в тому числі місцевих, розуміють здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень. Традиційно до організаційних форм діяльності органів виконавчої влади включають:

1) організаційні дії (або заходи): громадсько-організаційні дії або дії організаційно-інструктивного характеру, проведення нарад, поширення позитивного досвіду, інформацію про негативні явища в управлінні та ступені їх поширеності, розробку методичних рекомендацій та наказів, надання практичної допомоги виконавцям, прес-конференції представників відповідних державних органів і тд. Організаційні дії або заходи застосовуються в процесі звичайної управлінської діяльності та не впливають на процес встановлення, зміну або припинення правовідносин, тобто цим підкреслюється їх другорядна роль у системі здійснення функцій публічного управління;

2) матеріально-технічні дії: форми управлінської діяльності, що покликані забезпечити ефективність державно-службової діяльності і пов'язані із веденням документообігу, реєстрацією, оформленням та розсиланням документів, матеріалів, довідок, обробкою інформації (підрахунки, підготовка даних для машинної обробки), аналітичні розрахунки, різні вимірювання, матеріально-технічне забезпечення.

Необхідність дослідження документування управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади також обумовлюється тим фактом, що саме дані державні органи безпосередньо здійснюють державне управління. Саме за допомогою відповідних документів здійснюється комунікативний зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління. Таким чином, суб'єкт управління, визначаючи зміст управлінського документу і передаючи документ до виконання, розраховує, що в результаті даної операції у середовищі управління відбудуться заплановані зміни та буде досягнуто запланований

результат. У зв'язку з цим особливістю документів місцевих органів виконавчої влади є те, що відомості, які містить документ – це один із факторів, який визначає ефективність та можливість здійснення процесу управління. На жаль, українське законодавство головним чином, регулює процес документообігу і не встановлює певних вимог щодо управлінських документів не тільки місцевих органів виконавчої влади, але й інших органів державного управління. Таким чином, основною проблемою документування управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади є вплив документа на якість та ефективність процесу управління.

Іншою важливою формою діяльності місцевих органів виконавчої влади є засідання колегії місцевої державної адміністрації. Дана організаційна форма діяльності забезпечує реалізацію принципу колегіальності в державному управлінні на місцевому рівні. Колегіальність - один з найважливіших принципів роботи місцевих адміністрацій. Вона забезпечує розвиток активності та ініціативи всього складу, сприяє розгортанню критики і самокритики, дає змогу успішно використовувати досвід і знання всіх членів колегії адміністрації, убезпечує від прийняття суб'єктивних або поверхових рішень. Разом з тим, як свідчить практика роботи місцевих державних адміністрацій, колегіальність слід використовувати розумно, в справді необхідних випадках, тоді, коли цього вимагають інтереси справи. Застосування колегіальності без достатньої потреби не тільки не призводить до поліпшення керівництва, а навпаки, гальмує вирішення питань, знижує відповідальність працівників, бо в більшості випадків голова адміністрації та його заступники без порушення законодавства набагато швидше розв'язують важливі питання в оперативному порядку. Підставою для визначення, які питання повинні вирішуватися колегіально, а які безпосередньо головою місцевої державної адміністрації, є ступінь їх важливості та складності. До таких питань можна віднести обговорення нормативно-правових актів місцевої адміністрації, ліквідація наслідків аварій, стихійного лиха, тощо. Виходячи із Постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження

загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації” від 2 жовтня 2003 року № 1569, основні, найбільш важливі питання, віднесені до відання місцевих державних адміністрацій, вирішуються в колегіальному порядку, шляхом колективного обговорення, а потім прийняттям розпорядження особисто головою райдержадміністрації. Одноособова відповідальність не допускає тяганини та ухилення від відповідальності; колегія місцевої державної адміністрації є дорадчим органом і утворюється для погодження вирішення питань, що належать до її компетенції, та для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів діяльності. Персональний склад колегії адміністрації визначає її голова, до складу колегії, як правило, входять: голова адміністрації, його заступники, керівник апарату, голова відповідної ради (за згодою), начальник управління Міністерства внутрішніх справ, начальник податкової адміністрації (інспекції), керівник відповідного підрозділу Антимонопольного комітету та ін. Рішення колегії приймаються відкритим голосуванням більшістю голосів присутніх на засіданні колегії. У разі рівного розподілу голосів голос головуєчого є вирішальним. В окремих випадках за рішенням головуєчого може бути застосована процедура таємного голосування.

У місцевих державних адміністраціях колегія обговорює і приймає рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності даного органу виконавчої влади. Обговорює прогнози і план соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, інші державні програми та визначає напрями їх реалізації. Розглядає проекти бюджету та дотримання фінансової, бюджетної дисципліни, збереження та використання державного майна, здійснення внутрішнього фінансового контролю та усунення виявлених недоліків, пропозиції щодо вдосконалення діяльності місцевої державної адміністрації, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління. Аналізує стан роботи з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Також розглядає результати роботи інших підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і

підпорядкування (в межах компетенції). Проводить аналіз стану дотримання законодавства з питань державної служби, організаційно-кадрової роботи та виконавської дисципліни.

Формою діяльності колегії місцевої державної адміністрації, яка забезпечує колегіальне обговорення і розв'язання завдань, що стоять перед нею, є засідання колегії. Проведення засідань у діловій обстановці дає можливість врахувати при колективному погодженні питань досвід всього складу колегії, а також громадськості. А тому засідання колегії є однією з найважливіших гарантій вирішення питань, що належать до компетенції місцевої державної адміністрації.

В організації роботи колегії місцевої державної адміністрації надзвичайно важливу роль відіграє добір питань, які включаються до порядку денного засідання, їх суспільно-політична значимість. Якраз саме це свідчить про загальний рівень роботи і про те, наскільки місцева державна адміністрація оперативно реагує на назрілі проблеми, про підхід до розв'язання завдань економічного і соціально-культурного розвитку відповідного регіону. Загалом є всі підстави вважати, що на засідання колегії доцільно виносити не більше трьох важливих питань і обов'язково одне в порядку контролю, бо перевантаження порядку денного не дає змоги всебічно, по-діловому і ґрунтовно обговорити їх. Питання на засідання колегії в основному готують комісії, які очолюють заступники голови, керівник апарату, начальники управлінь і відділів або інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації.

Відповідальність за організацію підготовки питання на засідання колегії має покладатися на голову комісії, який розробляє план перевірки того чи іншого об'єкту, визначає строки проведення необхідних для цього обстежень та інших заходів, намічає працівників, спеціалістів з даної галузі, що залучаються до вивчення стану справ на місці, розподіляє між ними обов'язки, інструктує їх. Комісією розробляються в необхідних випадках для тих, хто перевіряє, спеціальні пам'ятки з переліком питань, які слід з'ясувати під час

обстеження, а пізніше, після проведення перевірки, узагальнюються зібрані матеріали та забезпечується своєчасна підготовка довідки, проекту розпорядження, доповіді і співдовіді, ці та інші матеріали подаються начальникам організаційного та загального відділів, які координують роботу по підготовці засідання колегії. Розглядаючи матеріали, що надходять від відповідальних осіб за підготовку питання на засідання колегії, організаційний та юридичний відділи апарату адміністрації мають допомагати у створенні проектів розпоряджень, забезпечують їх відповідність чинному законодавству. Безпосередньо беруть участь у цій роботі також загальний та відділ контролю апарату відповідної місцевої державної адміністрації, які візують проекти розпоряджень. Також розглядаються і візуються проекти розпоряджень заступниками голови адміністрації, які, згідно з розподілом обов'язків, відповідають за певну ділянку роботи.

Як свідчить практика, підготовка всіх важливих питань на засідання колегії буває найбільш успішною тоді, коли до неї залучаються не тільки найбільш відповідальні працівники апарату, але й спеціалісти, члени виконкомів місцевих рад, представники партій та громадських організацій. Добрі результати дає і публічне попереднє обговорення проектів розпоряджень голови адміністрації, які стосуються питань економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Практика, коли місцева державна адміністрація про найважливіші питання, які мають розглядатися на засіданнях колегії, повідомляє населення шляхом завчасної публікації проектів розпоряджень в пресі, значно допомагає в роботі, сприяє зв'язку влади із населенням, дозволяє отримати пропозиції та рекомендації громадян, що проживають у відповідному регіоні. Розпорядження, прийняте на засіданні колегії, повинно відповідати інтересам та завданням конкретного, оперативного і диференційованого керівництва, правильно відображати справжній стан справ на відповідних ділянках роботи, враховувати конкретні умови місяця і часу, специфічні особливості питань, по яких вони приймаються, намічати реальні завдання і заходи, визначити

основні шляхи, організаційні форми і методи їх здійснення, чітко формулювати права і обов'язки тих органів, службових осіб або громадян, яким бони адресуються. Практика роботи свідчить, що „працюють” лише ті рішення, в яких враховані необхідні матеріальнотехнічні і трудові ресурси, визначені конкретні завдання, вказані строки та виконавці і за виконанням яких налагоджено дійовий контроль.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що у своїй діяльності місцеві органи виконавчої влади повинні застосовувати всі можливі правові інструменти для реалізації тих функцій, які покладені на них відповідними правовими актами. А інші державні органи, зокрема орган законодавчої влади – створювати необхідне правове поле, яке надавало б можливість максимально ефективно здійснювати державне управління. Тобто на законодавчому рівні надати відповідні повноваження місцевим органам виконавчої влади щодо можливості укладання адміністративних договорів для виконання покладених завдань, однак з обов'язковою умовою, що стосується відповідальності по управлінню певною сферою суспільного життя.

2.2. Компетенція місцевих органів виконавчої влади

Значимість компетенції як елемента адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади важко переоцінити. Вона визначає коли та яким чином необхідно діяти, розкриваючи обсяг функцій, їх міру в конкретній сфері суспільних відносин. Проте, не лише напрямки діяльності отримують практичне втілення та наповнюються реальними заходами посередністю компетенції; переконані, принципи і завдання теж залишатимуться декларативними без забезпечення відповідною їм ідеологічно та достатньою процедурно компетенцією. Дослідники цілком обґрунтовано називають її центральним [87, с. 9], головним, базовим [19, с. 247; 86, с. 157, 14] елементом правового (загалом) та адміністративно-правового статусу владних суб'єктів.

Не дивлячись на вказану вагомість (а, напевно, і завдяки їй), спостерігається відсутність загальновизнаної позиції вчених стосовно структури компетенції. Чи не єдиною беззаперечною складовою є повноваження. Одні фахівці обмежують ними зміст компетенції, ототожнюючи поняття, інші ж додатково доповнюють ще: предмети відання; права і обов'язки; відповідальність та предмети відання; функції; предмети відання, завдання, права і обов'язки; функції, цілі та завдання; задачі, функції тощо [86, с. 155-156].

Справедливість кожної з позицій є відносною. Розуміння компетенції напрацьовувалося, виходячи із предметів та мети її пізнання. Бачимо, інколи до її змісту включаються цілі, функції та завдання, що відносяться до зовсім іншого, більш загального, блоку адміністративно-правового статусу. Вони не є елементами одного порядку із повноваженнями, в яких закріплюється чіткий спосіб (способи) поведінки. Проте, під час дослідження компетенції окремого суб'єкта (без звернення до «статусу» як категорії вищого рівня) вчені все одно виявляють функції та завдання. Необхідність оперувати пізнаними явищами змушує включати їх до змісту опрацьовуваного поняття компетенції. Подібне має всі підстави для критики, але чудово ілюструє значимість компетенції, її зв'язок з іншими складовими правового статусу (котрі нею деталізуються, наявні в ній у знятому вигляду, виявляються при її пізнанні та помилково включаються до її змісту).

Оскільки структура адміністративно-правового статусу інспекцій побудована нами виходячи із трьох блокової концепції Д.М. Бахраха, почнемо із розуміння вченим компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості. Перші з них є ключовим елементом, втілюють основний зміст та характерні риси поняття. Як зазначалося, інколи вони вважаються єдиною складовою компетенції. Так, С.В. Осауленко визначає її як сукупність установлених законом владних повноважень органу для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою [52, с. 12]. Відкинувши другорядні ознаки спрямованості (для чого) та уповноважуючого суб'єкта, бачимо:

компетенція – сукупність повноважень. Їх аналіз дозволить зрозуміти ширину управлінських можливостей державних інспекцій та виявити дійсну потребу в інших частинах компетенції (підвідомчість тощо).

В довідниковій літературі «повноваження» розкривається як: «право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [17, с. 1000]. Такий підхід відтворюється багатьма науками; зокрема в менеджменті розуміння повноважень як сукупності прав зустрічається доволі часто. Однак, для юриспруденції воно не прийнятне та потребує декількох уточнень. Останні виявляємо на основі наступної енциклопедичної дефініції: «повноваження – сукупність прав і обов’язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій» [93, с. 590]. Виділяється три основні риси: зміст (не обмежується правами); мета (для здійснення покладених функцій); форма (закріплені в належному порядку). Розглянемо більш детально.

Включення до поняття сукупності як прав, так і обов’язків, створює для нього власне змістовне наповнення. Адже у філологічному трактуванні воно майже не відрізняється від звичайних прав (наданих кому-небудь для здійснення чогось).

Важливо наголосити, що «сукупність прав і обов’язків» не варто сприймати лише як набір розрізнених моделей дозволеної та необхідної поведінки. Одна правомочність може одночасно мати риси перших і других, бути своєрідним право-обов’язком. Повноваження являється правом на певні заходи у взаємовідносинах із фізичними чи юридичними особами, яке при наявності достатніх підстав повинне бути реалізоване, оскільки його належне втілення – обов’язок перед суспільством і державою. Цілком зрозуміло, чому інколи [38, с. 227] його асоціюють лише з обов’язками.

Виходячи із сказаного, вважаємо, що не будь-які права можуть називатися «повноваженнями». Помилково було б відносити до таких

авторські права, права сторін в судовому процесі, права споживачів тощо. Лише коли диспозитивність вчинення дії обмежена зобов'язанням перед іншим суб'єктом якісно здійснювати надані правомочності, маємо «повноваження». Навіть характер дії інколи залишається другорядною ознакою.

Компетенція є третьою і основною частиною правового статусу і складається із владних повноважень відносно визначених предметів відання. Її перший елемент включає обов'язки та права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі право видавати нормативні акти. Другий елемент компетенції – підвідомчість, правове визначення кола об'єктів, предметів, справ, на котрі поширюються владні повноваження.

Компетенцію можна також можна розглядати у функціональному розрізі (в галузі, планування, контролю і т. д.), при застосуванні до визначених суб'єктів (іншим державним, муніципальним органам, підприємствам, установам, організаціям, громадянам). А компетенцію органів загальної компетенції необхідно розглядати ще й у галузевому розрізі – у сфері оборони, освіти, охорони здоров'я, транспорту і т. д. [2, с. 459-460].

Дещо іншої точки зору дотримується Б.М. Лазарєв, так, на його думку, встановлення правового статусу органу держави передбачає відповідь на такі питання:

- 1) до якого виду він належить за основним змістом своєї діяльності: орган державної влади, орган державного управління, суд, орган прокуратури, арбітраж;
- 2) хто його утворює, реорганізує, ліквідує, формує особистий склад;
- 3) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, перед ким відповідальний, хто може змінювати, призупиняти, скасовувати, опротестовувати його акти;
- 4) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, змінювати призупиняти;

5) якою є юридична сила актів даного органу, яке офіційне найменування цих актів;

6) якою є компетенція органу;

7) якими державними символами він може користуватись;

8) якими є джерела його фінансування [31, с. 11-12].

Однак варто зауважити, що дані складові елементи досить у загальній формі характеризують таку юридичну категорію, як правовий статус органів виконавчої влади. На думку автора, досить оптимальною та повною характеристикою правового статусу органів виконавчої влади є та, що запропонована Бачило І.Л. Так, вона виділяє наступні параметри, які необхідні для характеристики правового статусу:

- встановлення призначення органу та його місця в системі органів виконавчої влади;

- легітимізація цілі його утворення, визначення сфери відання та діяльності;

- формулювання його задач і функцій;

- встановлення повноважень (прав і обов'язків) по здійсненню визначених задач і функцій у системі галузі або сфери його відання;

- встановлення порядку прийняття рішень і відповідних видів актів;

- встановлення відповідальності органу, його керівника та інших посадових осіб за порушення законності при здійсненні своїх повноважень;

- встановлення порядку формування його структури, штату, фінансування, порядку ліквідації;

- встановлення порядку прийняття, реалізації та контролю його рішень;

- інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його підрозділів [28, с. 147].

Так, що стосується призначення місцевих державних адміністрацій та їх місця в системі органів виконавчої влади, то тут варто відзначити наступне. Відповідно до Конституції України та ст. 1 Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, виконавчу владу в областях, районах, районах

Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [72].

Таким чином, можна відзначити, що місцеві державні адміністрації, поперше, здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, по-друге, можуть реалізовувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, по-третє, діяльність Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій повинна здійснюватися відповідно до окремих законів. При визначенні виконавчо-розпорядчої діяльності варто відзначити її державно-владний характер. При цьому слід зауважити, що суть виконавчо-розпорядчої діяльності місцевих державних адміністрацій полягає у здійсненні державного управління на місцях, забезпеченні виконання законів та інших нормативних актів за допомогою як організаційних так і правових інструментів. Тобто передусім місцеві органи виконавчої влади забезпечують виконання державних функцій.

Варто також відзначити, що при вирішенні питання сфери відання та діяльності місцевих державних адміністрацій виникають певні проблеми, пов'язані передусім із розмежуванням функцій обласних та районних державних адміністрацій. Так, аналізуючи норми Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, зокрема ст.ст. 13-16, неможливо визначити, які саме функції має виконувати обласна державна адміністрація, а які районна. На нашу думку, вирішення даної проблеми можливе шляхом ліквідації районних державних адміністрацій та передачі частини повноважень виконавчим

комітетам відповідних районних рад. Таке рішення обумовлюється наступними факторами.

По-перше, районні державні адміністрації є органами виконавчої влади найнижчого рівня, тобто їх основне завдання полягає у здійсненні відповідного соціально-економічного розвитку району. Однак, державні інтереси не завжди співпадають із місцевими, а так як громадяни відповідної адміністративно-територіальної одиниці практично не мають ніякого впливу на діяльність таких органів виконавчої влади, то, звичайно, районні державні адміністрації будуть захищати виключно державні інтереси, іноді на шкоду місцевим.

По-друге, наша держава прагне стати соціальною, демократичною і правовою державою. Тобто Україна як держава, має забезпечувати певний соціальний розвиток на основі демократичних і правових засад. А районні державні адміністрації передусім здійснюють оперативно-організаційний вплив на управління в межах певного району, а не правовий. Крім того, принцип демократизму ніяким чином не застосовується у діяльності місцевих державних адміністрацій районного рівня. Більш того, громадяни, які проживають на території певного району, не мають абсолютно ніякого впливу на формування місцевих органів виконавчої влади районного рівня, що суперечить ч. 1 ст. 5 Конституції України, у якій проголошено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [33].

По-третє, районні державні адміністрації досить часто використовуються в якості так званого „адміністративного ресурсу” під час виборів. Тобто в період виборів керівництво районних державних адміністрацій за негласною вказівкою повинні забезпечувати необхідний результат, який би забезпечив незмінність існуючої влади, шляхом впливу на волевиявлення громадян під час виборів.

По-четверте, існуючі повноваження районних державних адміністрацій можна частково передати виконавчим комітетам відповідних районних рад, а частково їх можуть виконувати обласні державні адміністрації, особливо це стосується тих, які забезпечують реалізацію державою своїх функцій. У разі потреби обласна державна адміністрація може створювати певні окремі підрозділи на території відповідного району. Наприклад, відділи, що займаються реєстрацією суб'єктів підприємницької діяльності. Звичайно, процес реформування системи місцевих державних адміністрацій потребує певного часу та політичної волі законодавця. Однак уже здійснено перші кроки нашою державою по вдосконаленню системи місцевих державних адміністрацій.

Крім цього, слід відзначити, що особливого правового регулювання потребує діяльність місцевих державних адміністрацій у м. Києві та в м. Севастополі, а також у Автономній Республіці Крим.

Так, у м. Києві виконавча влада здійснюється відповідно до пункту 2 розділу VII Конституції України „Прикінцеві положення” та Закону України „Про столицю України - місто-герой Київ”, у якому зазначено, що міська та районні в місті Києві ради вирішують питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. Таким чином, підтверджується, що у місті Києві саме місцеві державні адміністрації є виконавчими органами відповідних рад. Все вищевказане дає змогу стверджувати, що найпростіше здійснити реформування системи місцевих органів виконавчої влади саме в Києві, так як місцеві державні адміністрації фактично є виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Особливу увагу варто звернути на той факт, що в Україні, навіть, після майже десяти років з моменту прийняття Конституції, законодавець так і не спромігся прийняти окремий закон, який би визначив особливості формування, функціонування та правового статусу Севастопольської міської

державної адміністрації, як це передбачено Конституцією. Аналіз же підзаконних правових актів, які регулюють діяльність вищевказаного місцевого органу виконавчої влади, дає підстави стверджувати, що вона врегульовується точно так само, як і діяльність місцевих державних адміністрацій обласного рівня. Це зокрема підтверджується нормативними актами, які регулюють порядок призначення на посади та звільнення з посад відповідних осіб Севастопольської міської державної адміністрації, а також аналіз нормативних актів, що визначають функції окремих підрозділів даної місцевої державної адміністрації.

Що стосується особливості здійснення виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, то тут варто зазначити, що органи виконавчої влади обласного (республіканського) рівня відсутні. Це перш за все пояснюється автономізацією даної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, при призначенні керівників місцевих державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим та керівників структурних підрозділів даних місцевих органів виконавчої влади застосовується особлива процедура. Так, відповідно до п. 3 ст. 37 Закону України „Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” від 23 грудня 1998 р. № 350-XIV керівники місцевих державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, погодженим з Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Постійним представником Президента України в Автономній Республіці Крим.[48]

Також варто відзначити, що відповідно до ч.4 ст. 46 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” призначення першого заступника та заступників голови, а також керівників структурних підрозділів районної державної адміністрації в Автономній Республіці Крим здійснюється головою відповідної районної державної адміністрації за погодженням з відповідними посадовими особами Ради міністрів Автономної Республіки Крим.[] Таким

чином, аналізуючи положення зазначених законів, можна зробити висновок, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим має досить широкі повноваження у сфері організаційно-кадрового забезпечення діяльності районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим. Крім того, Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що не суперечать законодавству України. Отже, Рада міністрів Автономної Республіки Крим фактично може повністю контролювати не тільки діяльність районних державних адміністрацій, але й інших місцевих органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що місцеві органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим майже повністю підконтрольні виконавчому органу автономії та Верховній Раді Автономної Республіки Крим, які, в свою чергу, контролюються вищим та центральними органами виконавчої влади в частині делегованих повноважень. Що стосується делегованих повноважень, то в Україні існують певні проблеми з реалізацією цієї функції як державними органами, так і органами місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.[72] Тобто, передбачається делегування повноважень тільки місцевим державним адміністраціям. Ст. 1 Закону України „Про місцеве самоврядування” від 21 травня 1997 року № 280/97 делеговані повноваження визначаються 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 [70]. Звідси можна зробити висновок про тенденцію концентрації повноважень як по державному управлінню, так і місцевому самоврядуванню в рамках компетенції одного органу – місцевої державної адміністрації.

Інститут делегування повноважень був започаткований у Великобританії на початку 19 століття. Він характеризувався поступовою і вибірковою передачею повноважень загальнодержавних органів влади місцевим органам самоврядування. Це передусім обумовлюється відсутністю місцевих органів виконавчої влади в цій країні, тому держава вимушена передавати частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування. Крім того, така ситуація також обумовлюється високим рівнем політичної відповідальності у Великобританії, і за такої ситуації набагато простіше здійснювати контроль над управлінням, ніж саме управління. Хоча при цьому варто відзначити, що центральні органи виконавчої влади мають право здійснювати безпосереднє регулювання в тих муніципалітетах, які, на їх думку та думку громадськості, неналежним чином виконують свої повноваження. [96, с. 3-6]

Дещо інша ситуація із делегуванням повноважень у Франції. Так, керівники центральних органів виконавчої влади Французької республіки можуть передавати частину своїх повноважень окружним префектам або префектам, які очолюють периферійні служби даного міністерства, що розміщені у відповідних адміністративно територіальних одиницях, а префекти, у свою чергу, можуть передати частину своїх повноважень мерам відповідних муніципалітетів, наприклад, повноваження щодо проведення виборів, перепису населення тощо.[2, с. 228-238]

Важливим аспектом, який розкриває правовий статус місцевих державних адміністрацій як органів загальної компетенції у сфері виконавчої влади, є визначення кола повноважень по здійсненню відповідних задач та функцій. Так, відповідно до ст. 13 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586 до відання місцевих державних

адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань:

- 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 та підприємництва;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 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 їх повноважень.[69]

При цьому варто зауважити, що певні повноваження місцеві державні адміністрації реально не можуть забезпечити, або такі повноваження здійснюються іншими державними органами.

З огляду на вищесказане варто було б визначити місцеву державну адміністрацію як орган, що забезпечує координацію діяльності відповідних органів державної влади у сфері забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У сфері ж соціально-економічного розвитку відповідних територій місцеві державні адміністрації готують проекти програм соціально-економічного розвитку і подають їх на затвердження відповідній раді, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання. Тобто місцева державна адміністрація лише частково займається

питанням забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Що стосується управління у сфері бюджету фінансів та обліку, то тут теж місцева державна адміністрація здійснює повноваження в певній частині, і не здійснює управління всією бюджетно-фінансовою сферою.

Що стосується забезпечення виконання інших повноважень місцевих державних адміністрацій, то, за виключенням повноважень у сфері оборонної та мобілізаційної роботи, їх реалізують відповідні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій. Хоча варто відзначити, що в апараті місцевої державної адміністрації і створено управління (відділ) з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи, однак, фактично, повноваження у сфері оборонної та мобілізаційної роботи здійснюють відповідні військові комісаріати.

За існуючої системи місцевих органів виконавчої влади та обсягу їх повноважень у державі склалася ситуація, коли місцева державна адміністрація може втручатись у діяльність будь-якої особи на відповідній території і при цьому не несе ніякої відповідальності. Такі проблеми характерні не тільки місцевим органам виконавчої влади, але і всім іншим. Так, Авер'янов В.Б. зазначає, що система органів виконавчої влади, або так званий апарат державного управління, який має бути побудований більш раціонально, без надмірної централізації, паралелізму і неузгодженостей у структурі та діяльності. Слід значно підвищити якість адміністративно-правової регламентації структури та діяльності органів виконавчої влади в напрямі більш чіткого і обґрунтованого закріплення функцій і повноважень цих органів, а також уточнення, конкретизації й демократизації їх взаємовідносин з громадянами. [1, с. 244]

Крім того, також існує проблема кореляції обсягу прав місцевих державних адміністрацій із їх повноваженнями та функціями контролю. Так, відповідно до ст. 28 Закону України „Про місцеві державні адміністрації” від

9 квітня 1999 р. № 586 для реалізації наданих повноважень місцеві державні адміністрації мають право:

1) проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених законом;

2) залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

3) одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

4) давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

5) здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

Підсумовуючи все вищевикладене, необхідно відзначити, що між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме: компетенцією, правами та контрольними функціями – відсутній стійкий корелюючий зв'язок. Тобто, місцеві державні адміністрації, виходячи із норм Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, мають певний обсяг компетенції по управлінню відповідними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає обсягу компетенції; до того ж такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не відносяться до сфери їх повноважень.

2.3. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади з іншими суб'єктами публічної влади

В умовах політичних та соціальних змін питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування набувають особливої актуальності, адже саме від якості взаємодії залежить ефективність розвитку регіону.

З юридичного погляду зміст такого явища, як взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, можна розкрити через аналіз елементів правового механізму, принципів форм і методів взаємодії. Діяльність державних і самоврядних структур повинна являти собою систему соціально-економічних та організаційно-технічних заходів щодо створення умов співпраці, спрямованої на забезпечення інтересів мешканців території шляхом ефективного використання локальних ресурсів. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування виявляється в певних організаційно-правових формах, зумовлених видом взаємодії.

Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність та динамізм. Саме за допомогою різноманітних форм діяльності практично реалізуються завдання органів публічної влади, в тому числі й у процесі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже слід визнати, що від використання тих чи інших форм значною мірою залежить ефективність взаємодії цих органів, а значить – і успішність процесу реалізації завдань, що стоять перед ними.

Раціональне поєднання використовуваних форм сприяє створенню найбільш дієвого механізму взаємодії. Зміст взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування становлять компетенція органів, які беруть у ній участь, цілі, завдання, і характер взаємодії. Сутність цього явища – правова природа органів, які взаємодіють вона має свій

внутрішній прояв у змісті. На відміну від змісту, сутність взаємодії не змінюється навіть при зміні змісту. Подібно тому, як будь-яке явище має зміст й форму (форми), зміст взаємодії набуває конкретних форм. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування може виявлятися у різних формах: взаємне інформування; погодження рішень; проведення спільних нарад; участь у спільних заходах; методична допомога; укладання угод; контроль за здійсненням делегованих повноважень тощо.

Партнерська модель передбачає співробітництво шляхом узгодження інтересів, здійснення спільних заходів: відносини будуються на принципах взаємовигідності, відсутності домінування одного з учасників, тобто відсутності підпорядкованості між ними. Модель взаємозалежності означає взаємну залежність дій (рішень, заходів) місцевих органів влади й управління. Агентська модель створює умови, коли орган місцевого самоврядування є провідником ідей, які висловлюються державною адміністрацією, тобто її агентом з виконання рішень і завдань.

Зараз в Україні переважає агентська модель взаємодії місцевих органів влади й управління на рівні області та району. Однак у перспективі еволюційний процес розвитку взаємовідносин місцевих органів влади та управління полягатиме в поступовому переході від агентської моделі до моделі взаємозалежності, а потім – до партнерства як найбільш ефективної та дієвої. Вже сьогодні наявні приклади взаємодії між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням, що базуються на чіткій науковій методології і втілюються в різноманітні організаційно-правові форми. Цей позитивний досвід взаємодії має бути поширений на всі регіони України. При цьому відповідні органи влади мають творчо підходити до наявного арсеналу форм і методів взаємодії, враховуючи місцеві особливості.

Взаємодія між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування має такі форми:

а) інституційні – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих);

б) правові – прийняття спільних актів, участь у розробці певних правових актів;

в) організаційні – проведення спільних заходів (розширених колегій держадміністрацій, розширених 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; організаційні форми хоча й пов'язані з компетенцією відповідного суб'єкта управління, однак цей зв'язок не має безпосереднього характеру, тому що нормами права у цьому випадку регламентується тільки загальна процедура здійснення цих дій.

г) інформаційні – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування засобів масової інформації тощо);

г) матеріально-фінансові – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій. Запропоновані різновиди форм взаємодії, на нашу думку, дають змогу показати найактивніші точки стику органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади при взаємодії.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюється у відповідних формах. Разом з тим форми взаємодії тісно взаємопов'язані між собою.

На практиці досить важко виокремити ту чи іншу форму в чистому вигляді. Так, правотворча діяльність не може здійснюватися без урахування результатів інформаційної чи організаційної діяльності. Проте кожна форма має своє призначення, відіграє певну роль у процесі виконання завдань, що стоять перед місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і водночас опосередковує лише частину змісту їх діяльності при взаємодії. У цьому легко переконатися, досліджуючи конкретні види та підвиди форм взаємодії цих органів.

Форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають правовий або організаційний характер і можуть бути поділені на три основні групи за видами взаємодії. Але така форма, як обмін інформацією, наявний у всіх трьох групах. Першорядне значення взаємного інформаційного обміну зумовлено об'єктивними причинами.

По-перше, це пов'язано з тим, що органи публічної влади на місцях здійснюють управлінську діяльність. Важливість і значення інформації в управлінні безперечна, тому що управління практично засновано на циркуляції інформації від суб'єкта управління до об'єкта й навпаки.

По-друге, взаємне інформування є необхідним організаційним елементом у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дає змогу погоджувати спільні дії для вирішення проблем і завдань соціально-економічного розвитку територій тощо. Вихідним при дослідженні інформаційного обміну у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є загальнотеоретичне положення про те, що інформація взагалі не охоплює всього змісту, будучи мірою багатогранності відображуваної дійсності, критерієм цінності інформації є «придатність її для соціально-правового управління

Отже, В. Колпаков ставить у центр потребу переконувати, примушувати, тобто повертається до виокремлення способів впливу на свідомість і поведінку людей. У цьому сенсі він справедливо зазначає, що «...підвищення свідомості, організованості громадян робить методи переконання і заохочення більш ефективними інструментами регулювання суспільних управлінських відносин [31, с. 123]. При цьому звужується сфера адміністрування, невиправдане застосування адміністративно-примусових засобів впливу». Отже, проблему класифікації методів управління остаточно не розв'язано. Водночас систематизація методів управління, – а особливо при взаємодії органів публічної адміністрації на місцевому рівні, виявлення їх специфічних рис, зумовлених періодом становлення України в цілому і соціально-економічними та політичними процесами в різних регіонах країни, зокрема вибір шляхів

вирішення завдань з урахуванням регіональних потреб, забезпечить поєднання особистих і державних інтересів. А в цілому, вдосконалення методів, форм і стадій управлінської діяльності активізує матеріальні й духовні ресурси певної адміністративно-територіальної одиниці і підвищить особисту відповідальність керівників органів місцевої виконавчої влади, і відповідно, забезпечить ефективність взаємодії органів публічної адміністрації на місцевому рівні, стабільність життєдіяльності суспільства, поглиблення національної самосвідомості, інтеграцію в міжнародне співтовариство.

У процесі взаємодії між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити такі:

- прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні);
- планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо);
- координація діяльності (органів в цілому чи 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, яких нема у контрагента);
- делегування повноважень (за законом чи договором);
- матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи коштів);
- робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

Слід зазначити, що всі методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні, в процесі ж реальної практичної взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, у певному співвідношенні та

послідовності. Найбільший ефект від застосування методів може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання, з урахуванням конкретного змісту та характеру взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, успішне розв'язання завдання такого характеру багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, наприклад від рівня професійної підготовки посадових осіб цих органів. Не менше значення має й зміст норм законодавства, що визначає компетенцію цих органів. Таким чином, подальше вдосконалення форм і методів взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування має відбуватися в межах адміністративної та муніципальної реформ, за напрямками, передбаченими Державною стратегією управління місцевим і регіональним розвитком.

Передбачено, що ефективна організація управління, правовий фундамент якої закладений Конституцією, має будуватися на ряді принципів.

Під цим кутом зору принципи взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є вихідними засадами, які визначають характер їх співпраці. Дещо відмінні наукові підходи до розгляду поняття «принцип» наведено в інших джерелах. Так, В. Мелашенко розуміє це поняття як «своєрідний каркас», «фундаментальні засади, в яких втілюються сутність і політико-правове призначення», а також «характер і динамічна спрямованість» виокремленого суспільно-правового явища [41, с. 240]. Досить вдале обґрунтування принципу запропонували В. Кравченко та В. Пітцик. На їх думку, «принципи» – це вихідні начала, що зумовлені завданнями та функціями суб'єкта суспільно-правових відносин, в основу їх організації та функціонування покладені певні властиві ознаки [37, с. 672]. Подібної думки дотримується ряд вчених [36, с. 27]. Зокрема, І. Сторожук наголошує, що принципи не є довільними за своїм характером, основами чи вихідними положеннями, що пронизують норми. Вони об'єктивно зумовлені економічним, соціально-політичним ладом самого суспільства, основними принципами побудови і функціонування політичної системи взагалі [88, с. 51].

Принципи взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування знаходять своє відображення у статусних законах та підзаконних правових актах. Ті принципи, які зафіксовані в нормах права, набувають нових ознак і можуть виступати юридичною підставою, при цьому, вони є джерелом для юридичної творчості. Вони мають якісні характеристики, які надають їм відповідних ознак: пріоритетність значення загальноприйнятих принципів відносно інших норм права; обов'язковість їх виконання всіма суб'єктами права; виступають основним регулятором відносин взаємодії за відсутності прямого регулювання.

Отже, принципи взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають такі ознаки, які уможливлюють їх реальне застосування у випадку наявності прогалин у законодавстві.

Принципи взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – це зафіксовані у відповідному законодавстві універсальні юридичні засади, які визначають основи співпраці цих органів. Водночас зауважимо, що застосування тих чи інших принципів опосередковано й іншими об'єктивними причинами.

Відтак, наявність уніфікації певних шляхів створення органів державної і муніципальної влади зумовила розроблення на універсальному рівні цілісної системи принципів. Одним із принципів взаємодії є «законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування й основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоуправлінських повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня».

У сучасній юридичній науці, поряд з централізацією і децентралізацією, порівняно недавно з'явилося нове поняття «деконцентрація влади», що має самостійне функціональне значення. Світовий досвід показує, що якщо держава централізовано здійснює всю управлінську діяльність, так зване «єдине керівництво», яке виходить із центра, то така система не дає змоги говорити про волю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, демократизм, що має виражатися в реальній самостійності територіальних одиниць. Режим, при якому держава бере на себе всі 150 функції місцевого публічного управління, є режимом централізації й концентрації влади. Вибір між централізованим і децентралізованим управлінням суспільством залежить насамперед від політичного режиму держави. Держава авторитарного типу, у якій виконавча влада значно сильніша за законодавчу й судову владу, за своєю природою, є централізованою державою. Демократична держава не може обійтися без децентралізації державної виконавчої влади. Конституція України проголосила Україну суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1), з визнанням гарантованого місцевого самоврядування (ст. 7), що підтверджує конституційно встановлену децентралізовану систему державного управління й передбачає деконцентрацію публічної влади на місцевому рівні. Щоб розібратися в проблемі децентралізації й деконцентрації, необхідно насамперед визначитися в змісті цих категорій, тому що, поряд із законодавчою невизначеністю, відсутня доктринальна єдність навіть у монографічних дослідженнях

Таким чином, виходячи з того, що місцеве самоврядування в Україні не входить до системи виконавчої влади й, отже, не є формою державного управління, не зовсім правильним є визначення його як форми «децентралізації державного управління» або форми «децентралізації виконавчої влади», тому що, відповідно до Конституції України, в країні діє централізована вертикаль виконавчої влади, діяльність якої ґрунтується на таких організаційних принципах, як субординація дій її суб'єктів. З огляду на це вважаємо, що дефініція «децентралізація» застосована, по-перше, у сфері виконавчої влади (державного управління) у вузькому розумінні як делегування прав центральних органів виконавчої влади її органам на місцях і, по-друге, згідно із діючим законодавством, органи місцевого самоврядування, крім власних самоуправлінських повноважень, здійснюють делеговані їм повноваження органів виконавчої влади, у частині яких органи

місцевого самоврядування підзвітні й підконтрольні відповідним державним адміністраціям, отже, делегування повноважень органам місцевого самоврядування також є формою децентралізації державного управління. Проте цей же термін (децентралізація) не може використовуватися у сфері самоуправлінської влади при здійсненні власних самоуправлінських повноважень, оскільки організація місцевого самоврядування в Україні не передбачає централізацію й субординаційну співвідпорядкованість.

На рівні місцевого управління публічна влада поділяється на дві самостійні підсистеми (структури) – державну й самоуправлінську. В результаті відбувається розподіл публічної влади на місцевому рівні. В цьому випадку більш доречним є вживання дефініції «деконцентрація», тому що, на відміну від децентралізації вона (мається на увазі деконцентрація) не передбачає централізовану вертикаль, а означає розосередження публічної влади між її двома підсистемами.

Але при цьому необхідно враховувати, що будь-який адміністративний контроль (з боку держави) за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен бути «призначений лише для забезпечення дотримання законності й конституційних принципів». Адміністративний контроль також може включати «контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень». Контроль має здійснюватися таким чином, щоб «міра втручання контрольного органа відповідала значущості інтересів, які це втручання повинні захистити». Розмежування предметів відання повинне бути спрямоване на те, щоб у своїй сукупності вони забезпечували реалізацію управлінських функцій, що виходять від різних суб'єктів місцевого управління (органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій), не допускаючи при цьому дублювання й паралелізму. Таким чином, повинен забезпечуватися принцип комбінаторності предметів відання органів місцевого управління. Тому, на нашу думку, доцільно виключити з предметів відання місцевих органів виконавчої влади (ст. 13 Закону України Про «місцеві державні

адміністрації») такі, як промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, зв'язок, наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура, спорт, використання землі, природних ресурсів, соціальний захист та ін. питання соціальної сфери. Вважаємо, що здійснення контрольно-наглядових повноважень у цих сферах досить для проведення державної політики й захисту державного інтересу.

Всі наведені сфери громадського життя повинні регулюватися (управлятися) органами публічної самоуправлінської влади. Але на практиці місцеві державні адміністрації не тільки управляють цими сферами, а й виступають при цьому, до певною мірою, у ролі «вищих органів» стосовно виконавчих органів місцевого самоврядування.

У повсякденному житті конституційна гарантія права звертатися до суду (передбачено ст. 55 Конституції право кожного на оскарження в суд рішень, дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб) здійснюється через систему адміністративної юстиції [31, с. 274]. Однак з огляду на те, що суперечки між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є суперечками між суб'єктами публічного права, одним із яких є орган виконавчої влади, при здійсненні ними публічних завдань і функцій вирішення подібних суперечок доцільно віднести до юрисдикції адміністративних судів. Але основна маса конфліктних ситуацій і спірних моментів має вирішуватися через процедуру переговорів і домовленостей. І тільки в тому випадку, коли ці заходи не приводять до згоди між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, необхідно судове втручання. Таким чином, основним принципом взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є законодавче закріплення самостійних предметів відання цих двох центрів публічної влади на місцях, виходячи з їхньої правової природи й характеру інтересів, що захищаються. Крім нього, конституційне закріплення одержали додаткові принципи такої взаємодії. Так, в Основному законі України відображений принцип взаємного делегування повноважень і

взаємної підтримки цих органів з метою здійснення ефективного управління на місцях, а також принцип судового врегулювання суперечок і розбіжностей між ними.

Підсумовуючи зміст підрозділу слід відзначити, що в науковій літературі визначення змісту компетенції органів виконавчої влади є найбільш складним завданням для розуміння і практичної реалізації. Адже для всіх органів такого роду притаманні рухомі об'єкти впливу і фіксовані повноваження, взаємовідносини і відповідальність, прискорена динаміка порівняно з компетенціями інших суб'єктів права, суворо підзаконна діяльність, оперативність рішень і дій. Їхня компетенція регулюється за допомогою різних правових засобів, співвідношення яких неоднакове для різних видів органів. Воно змінюється в результаті дії соціальноекономічних та інших факторів.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження зроблено такі Висновки:

1. Місцеві органи виконавчої влади займають важливе місце в системі державних органів, що обумовлено їх функціями та повноваженнями. Від ефективності державного управління на місцевому рівні багато в чому залежить реалізація завдань внутрішньої політики держави. Для досягнення позитивних результатів у даній сфері необхідна перш за все детальна регламентація компетенції таких органів, визначення всієї їх системи, структурних зв'язків між елементами такої системи, їх нормативне закріплення у відповідних правових актах.

2. Найбільший ефект може бути досягнуто лише при комплексному врегулюванні всієї системи органів виконавчої влади, а не лише місцевих. Це обумовлено тим, що врегулювання потребують не лише елементи системи, але й зв'язки, які виникають між ними. Насамперед це процеси пов'язані із підпорядкованістю, підконтрольністю, підзвітністю та координацією, які також повинні знаходити своє відображення у нормативних актах. При цьому варто зазначити, що систему законодавства, яка регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади не слід розглядати як ізольоване, замкнуте ціле. Така система є відкритою, має тісні зв'язки з іншими системними утвореннями національного законодавства. Тому при врегулюванні діяльності місцевих органів виконавчої влади потрібно враховувати, як нові норми вплинуть на діяльність всієї системи державних органів та систему законодавства.

3. У системі законодавства про місцеві органи виконавчої влади доцільно виділити три рівні. Головним фактором, який впливає на ефективність такої системи, є узгодженість та збалансованість нормативних актів усіх трьох рівнів. В силу своєї природи система законодавства повинна розвиватись у напрямку логічної завершеності, узгодженості та цілісності. Така система повинна бути стабільною, формалізованою, чіткою та зрозумілою, побудованою за ієрархічним принципом, внутрішньо узгодженою.

4. Встановлення повноцінних структурно-функціональних зв'язків між елементами системи державних органів виконавчої влади, їх юридичне закріплення, створення єдиного правового простору, досягнення узгодженості між різними рівнями законодавства, покращення ефективності законодавства, систематизація нормативних актів, що регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади, є тими проблемами, які з кожним роком потребують все більш нагального як теоретичного, так і практичного вирішення відповідними державними органами. Для забезпечення всебічної підтримки процесу європейської інтеграції з боку державних та недержавних інституцій та адекватного впровадження на всіх рівнях нової європейської політики доцільно створити постійну мережу взаємодії між законодавчими та виконавчими структурами, між центральним Урядом та місцевими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, між урядовими та неурядовими організаціями. З метою забезпечення узгодженості дій та колективної відповідальності залучених до європейських справ інституцій необхідно розробити чіткі механізми й процедури співпраці. Нагальним є встановлення постійного інформаційного обміну щодо плану дій та погодження відповідних координаційних механізмів між центральними органами виконавчої влади та органами управління на місцях.

5. Визначено, що при впровадженні в ході адміністративної реформи діяльності місцевих органів виконавчої влади інновацій в систему інституційного забезпечення та координації процесу європейської інтеграції слід мати на увазі, що від України ніхто не вимагає сліпого копіювання західних моделей та бездумного перенесення на український ґрунт норм і правил ЄС. Важливою є принципова відповідність української системи європейській. Україна має самостійно знайти баланс між своїми економічними, політичними інтересами та вимогами ЄС і побудувати власну ефективну модель управління європейськими справами, врахувавши головні тенденції, що спостерігаються в цій сфері у країнах Європи.

6. Стосовно існуючої системи та правового статусу місцевих органів виконавчої влади, то можна констатувати той факт, що на сьогодні така система є досить неузгодженою і незбалансованою. Органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, не відповідають усім ознакам системи або ж відповідають їм частково. Тому система місцевих органів виконавчої влади потребує реформування шляхом ліквідації певних органів та перерозподілу повноважень між іншими органами.

7. Місцеві державні адміністрації повинні відігравати роль ключової ланки в системі місцевих органів виконавчої влади. Для цього необхідно ліквідувати районні державні адміністрації, передавши при цьому частину повноважень виконавчим комітетам відповідних місцевих рад, а іншу частину – обласним державним адміністраціям, зацентрувавши функціонування останніх виключно на реалізації державної політики.

8. Необхідно відзначити, що між трьома основними елементами, які визначають правовий статус місцевих державних адміністрацій, а саме: повноваженнями, правами та контрольними функціями відсутній стійкий корелюючий зв'язок. Тобто місцеві державні адміністрації, виходячи із норм Закону України „Про місцеві державні адміністрації”, мають повноваження щодо управління певними сферами суспільного життя, однак при цьому перелік їх прав не відповідає таким повноваженням, до того ж такі місцеві органи виконавчої влади можуть здійснювати контроль у галузях, які не належать до сфери їх повноважень. З огляду на це, пропонується перш за все чітко визначити сферу повноважень місцевих державних адміністрацій, по-друге, визначити коло прав, які відповідали б повноваженням і не виходили за їх межі, по-третє, функція контролю місцевими державними адміністраціями має здійснюватись лише у тих сферах, які належать до їх компетенції.

9. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі системи принципів, які закріплені у Конституції України й розвинуті в законодавстві. Загальні принципи (народного та державного суверенітету, найвищої соціальної

цінності людини; демократизму, унітаризму; визнання і гарантованості місцевого самоврядування; соціальної та правової держави; законності; гласності; економічності; ефективності; поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо) стосуються не тільки взаємовідносин між досліджуваними суб'єктами, а й охоплюють систему організації публічної влади в цілому. Спеціальні принципи стосуються тільки взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування (принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення; доцільності й ефективності взаємодії; паритетності взаємовідносин тощо). Зазначені принципи становлять ціннісно-нормативну основу взаємодії між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; вони є гарантією стабільності й поступальності відповідних відносин.

10. Взаємодія між місцевими держадміністраціями й органами місцевого самоврядування здійснюється в інституційних, правових, організаційних, інформаційних та матеріально-фінансових формах. У процесі взаємодії між ними використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити: прогнозування; планування; координацію діяльності; погодження актів і рішень; вироблення спільних рішень; контроль за виконанням прийнятих рішень; інформаційне забезпечення; інструктування; делегування повноважень; матеріально-фінансове забезпечення рішень; роботу з кадрами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання. *Вісник до 10-річчя Академії правових наук України*. 2003. № 2-3. С. 239-253
2. Адміністративне право України. (Підручник, 2-вид). / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2003. 576 с
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації // Звіт групи експертів : М. Гуць, Х. Іздебські, Б. Кавалко [та ін.]; за заг. ред. : А. Неліцкі. Варшава: [б. в.], 2008. 47 с.
4. Антоненко В. О., Баймуратов М. О., Батанов О. В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія. Київ : Атіка, 2007. 864 с.
5. Бабич О. Основні засади створення корпоративної культури як інструменту управління. *Вісник Української академії державного управління*. 2003. № 2. С. 449-456.
6. Баймуратов М. О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування: від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство. *Вибори та демократія*. 2006. № 4. С.17–24
7. Баймуратов М. О., Батанов О. В., Приходько Х. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму. *Південноукраїнський правничий часопис*, 2014. № 2. С. 3-8.
8. Бакуменко В. Д. Загальна теорія реформ як наукова основа реформування державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Вип. 3 (9): Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 7-18.
9. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 221 с.

10. Батанов О. В. Конституційне забезпечення організації місцевого самоврядування в Україні: проблеми формування та шляхи розвитку. *Право України*. 2016. № 6. С. 60-69.
11. Батанов О. В. Концептуальні основи конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. *Порівняльно-правові дослідження*. 2006. № 2. С. 69–79.
12. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ. Юридична думка, 2010. 656 с.
13. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.
14. Боднар С. Б. Рівність у праві – справедлива нерівність. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Збірник наук. праць. Правознавство. 2006. Вип. 311. С. 24-28.
15. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2005. № 6. С. 16-21.
16. Бориславська О.М. Демократія та конституціоналізм: питання взаємозв'язку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2013. Вип. 4. С. 31-40.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К. ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
18. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: / Валерій Олександрович Величко. Харків : [б. в.], 2001. 13 с.
19. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. Ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.
20. Гальченко В. Адміністративні реформи як тривалий процес / В. Гальченко. *Формування демократичного та ефективного державного*

управління в Україні [Текст] : матер. наук.-практ. сем., (11-12 берез. 2002 р.) / [за заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева]. К.: Вид-во УАДУ, 2002. С. 104-108.

21. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). / За заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. Київ, 1998. 432 с.

22. Деякі питання документування управлінської діяльності: Постанова КМУ від 17.01.2018 р. № 55. Дата оновлення: 22.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF>.

23. Договір про Європейський Союз. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

24. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» щодо призначення суддів (ухвалена Венеціанською комісією на її 70-ому пленарному засіданні, Венеція, 16-17 березня 2007 р.). Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ. 2015. С. 144-153.

25. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. П. Трощицького, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

26. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.

27. Законодавство: проблеми ефективності / Під ред. В.Б Авер'янова. К.: Наукова думка. 1995. 232 с.

28. Кавун М., Білорусов С. Розвиток державного регіонального управління та інноваційні підходи до підготовки кадрів. *Вісник державної служби України*. 2003. №2. С 87-88.

29. Коваленко А. А. Становлення і розвиток виконавчої влади в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня доктора політ. наук: 23.00.02 / А.А. Коваленко. К., 2003. 36 с.

30. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. / І. Б. Коліушко ; Ін.-т держ. і пр. ім. В.М. Корецького НАН Укр. К. : Факт, 2002. 259 с.
31. Колпаков В.К. Адміністративне право України. К.: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
32. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. С. Конотопцев. Х.: ХарПІДУ, 2003. 20 с.
33. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 01.10.2023).
34. Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науковопрактичної конференції. Київ: «Ін-т законодавства ВР України» 1996. С. 102.
35. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник Київ: Алерта, 2005. 144 с.
36. Кравченко В.В. Етапи розвитку місцевого самоврядування : навчальний посібник / В.В. Кравченко. К. : Арарат-Центр, 2000. 260 с.
37. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навчальний посібник / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. К. : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
38. Лебідь Н. Загальна характеристика правового статусу державних інспекцій в Україні / Н. Лебідь // Вісник Львівського університету : Сер. Юридична. 2004. № 39. С. 223-228.
39. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. Київ, 2001. 186 с.
40. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління: вид. 2-ге, доп. і виправл. / В. Я. Малиновський. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.

41. Мелащенко В.Д. Основи конституційного права України В.Д. Мелащенко. К. : Вентурі, 1995. 240 с.
42. Мельник Ю. В. Проблеми ефективності законодавства, що регулює діяльність МОДВВ / Ю. Мельник. Режим доступу: <http://www.yum.kiev.ua/?p=27> (дата звернення 01.10.2023).
43. Мельник Ю. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю. В. Мельник. К. : [б. в.], 2006. 19 с
44. Мельник Ю.В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. *Юриспруденція: теорія і практика*. Вип. 6(20). 2006. С. 7.
45. Мельник Ю.В. Проблеми ефективності законодавства, що регулює діяльність місцевих органів виконавчої влади // Зб. наук. пр. КНЕУ «Правове регулювання економіки». К. 2005. С. 191-199.
46. Мельник Ю.В. Характеристика нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади як вираження форми методу правового регулювання // Науковий потенціал світу '2004: Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (1-15 листопада 2004 р.). Дніпропетровськ, 2004. Т. 48 С. 50-53
47. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду [Текст]: дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управ.: 25.00.01. Л. : 2008. 215 с.
48. Нагребельний В.П. Правові основи державного управління економічною сферою та їх вдосконалення // *Вісник до 10-річчя Академії правових наук України*. 2003. № 2-3. С. 301-313.
49. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Навчальний посібник. Київ, 1998. 159 с.
50. Опришко В.Ф. Вдосконалення законодавства України – складова частина стратегії його розвитку // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах. Зб. наук. статей. К.: Ін-т законодавства ВР України, 1996. 312 с.

51. Опришко В.Ф. Правовые основы управления качеством продукции. К., 1986. 268 с.
52. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. В. Осауленко. Одеса, 2010. 22 с.
53. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Шемшученка Ю.С. Київ: Генеза, 1997. 687 с.
54. Полянский И.А. Правовая природа исполнительной власти и её место в организации государственной власти. *Правоведение*. 1999. № 4. С. 19–23.
55. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Дата оновлення: 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення 01.10.2023).
56. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803> (дата звернення 18.10.2023).
57. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. Дата оновлення: 27.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1> (дата звернення 01.10.2023).
58. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 01.10.2023).
59. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII станом на 20 грудня 2017 р. Законодавство України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 01.11.2023).
60. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 19.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 01.10.2023).

61. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення 01.10.2023).
62. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення: 30.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>. (дата звернення 01.10.2023).
63. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Офіційний вісник України. 2004. № 13. Ст. 878.
64. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України; Конституція від 23.12.1998 № 350-XIV. Дата оновлення: 17.12.2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-14#Text> (дата звернення 20.10.2023).
65. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ від 18.07.2007 р. № 950. Дата оновлення: 15.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення 01.10.2023).
66. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова КМУ від 25.05.2011 р. № 563. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення 01.10.2023).
67. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 01.10.2023).
68. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 01.10.2023)..
69. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР станом на 04 квітня 2016 р. Законодавство України. URL:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/-show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 01.11.2023).

70. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (дата звернення 16.10.2023).

71. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.

72. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення 01.10.2023).

73. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

74. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. Дата оновлення: 31.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення 01.10.2023).

75. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530-VI. Дата оновлення: 01.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3530-17>.

76. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III станом на 11 жовтня 2017 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. (дата звернення: 01.11.2023).

77. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII станом на 17 червня 2014 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 01.11.2023).

78. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р База даних «Законодавство

України» / ВР України: офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 01.10.2023).

79. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р База даних «Законодавство України» / ВР України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 01.10.2023).

80. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінет Міністрів України 20.09.2017 № 649-р. База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний вебпортал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250287124> (дата звернення 01.10.2023).

81. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 385-р. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/207659902> (дата звернення 01.10.2023).

82. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 2004 № 1861-IV. Редакція від 11.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text> (дата звернення 16.10.2023).

83. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 07.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 01.10.2023).

84. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України

(справа про тлумачення терміну "законодавство") від 9 липня 1998 рок № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст. 59.

85. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков: Консум, 2000. 704 с.

86. Совгиря О. В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. *Вісник Вищої Ради Юстиції*. 2011. № 4 (8). С. 155-165.

87. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. М. Стець. Одеса, 2011. 18 с.

88. Сторожук І. Основи місцевого управління / І. Сторожук // *Вісник Хмельницького інституту регіон. управління та права*. 2002. № 1. С. 50– 55.

89. Трачук П. Проблеми адміністративного реформування місцевої публічної влади / Петро Трачук // *Вибори та демократія*. 2010. № 1 (23). С. 19-23.

90. Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення 20.10.2023).

91. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. Дата оновлення: 03.09.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення 01.10.2023).

92. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. Київ: Програма Л, 1995. 136 с.

93. Юридична енциклопедія : В 6 томах / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т.4 : Н-П 2002. 720 с.: іл.

94. Юридична енциклопедія. К.: Українська енциклопедія, 1999. Т. 2. 276 с.

95. Юридична енциклопедія. Київ: Українська енциклопедія, 1998. Т. 1. 672 с.

96. Local Government Act. London., 2000. P. 3-6