

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:

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОГ АНАМИ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА
ПРАКТИКИ

Виконав: здобувач вищої освіти 2
курсу магістратури

Галузь знань 28 “Публічне управління
та адміністрування”

спеціальність 281 “Публічне
управління та адміністрування”

Сичков Максим Олександровича

Науковий керівник: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.,

Батан Юрій Дмитрович

Рецензент: завідувач кафедри
конституційного права, к.ю.н., доцент

Терлецький Дмитро Сергійович

Одеса – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
1.1. Конституційно-правова організація і здійснення влади як об'єкт державної політики	9
1.2. Сучасний стан правової організації влади та розвиток адміністративно-територіальних систем	18
РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	
2.1. Характеристика державної влади як інституту конституційного та адміністративного права	30
2.2. Конституційно-правовий зміст інституту президента як глави держави в системі органів державної влади України	47
РОЗДІЛ 3. ДЕЛЕГУВАННЯ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
3.1 Підходи до територіальної організації і здійснення державної влади за кордоном	56
3.2. Проблеми делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування	63
ВИСНОВКИ	83
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	89

ВСТУП

Актуальність теми. Правове розмежування повноважень у системі місцевої влади на практиці не є ефективним, доки воно не ґрунтується на політичній структуризації суспільства. У перехідний період, як свідчить досвід України, відсутність політичної структуризації суспільства призводить до того, що політика виконавчої влади стає незалежною від чинного законодавства і може змінюватися в той чи інший бік. Таким чином, правове розмежування у системі місцевої влади не є самодостатнім, бо практична політика виконавчої влади у цій системі може мати переваги над правом. Вирішальний вплив політики виконавчої влади на правове розмежування повноважень у системі місцевої влади триватиме доти, доки не буде впроваджено механізмів політичної структуризації суспільства. Хоча уже сформовано парламентську більшість у Верховній Раді України, однак ще відсутня політична відповідальність у відносинах законодавчої і виконавчої влади, політичний арбітраж між ними з боку Президента України тощо. Одночасно відповідальність виконавчої влади перед вищими і центральними органами виконавчої влади, яка нині є переважно політичною, повинна бути правовою, за винятком періоду надзвичайного чи воєнного стану. Політична відповідальність також має бути впроваджена у систему місцевого самоврядування. Сфери взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування різноманітні – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національні тощо.

Однак питання удосконалення та реформування цих взаємовідносин є найбільш актуальним у вітчизняній теорії та практиці державного управління. Про це наголошувалося у низці наукових досліджень фахівців, виступах їх на науково-практичних конференціях, офіційних промовах керівників України. У них акцентується на наявності дублювання та відсутності чіткого розподілу обов'язків між органами влади, неефективності механізму взаємодії у контексті реформ та трансформаційних процесів, що

відбуваються у державі. Доцільно зазначити, що в системі органів місцевого самоврядування відбувається поєднання державних та самоврядних повноважень, громадських та державних інтересів. У ст. 5 Конституції України наголошено, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та через органи місцевого самоврядування. Місцеві ради як органи самоврядування можуть мати свої органи, які здійснюють свої повноваження. Для того, щоб уникнути паралелізму та зайвої конфліктності, яка часто виникає при здійсненні зайвих повноважень, законодавство передбачає верховенство ради як представницького органу, що втілює інтереси територіальної громади загалом. Досліджуючи взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідно з'ясувати значення терміна “взаємодія”, який означає, як взаємний зв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. Це взаємодія, яка пов'язана із взаємною підтримкою будь-яких сторін при вирішенні спільних завдань, що здійснюються як однією, так і другою стороною. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та в Законі України “Про місцеві державні адміністрації.

Проте проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в системі місцевої влади існують ще з 1992 р. Саме тоді відбулося роздержавлення місцевих рад народних депутатів, унаслідок чого з'явилися дві системи органів місцевої влади: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Виходячи із потреби організації такої влади на місцях, прийняті закони ставили своїм завданням створити таку владу, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність органів місцевого самоврядування. Закони розмежовують повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це розмежування обумовлено такими причинами:

- необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи;
- порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами;
- наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо.

На практиці розмежування органів державної влади і органів місцевого самоврядування не досить чітке. У законах їх повноваження дублюються: повністю – 16, частково – 12. Однією з причин такого становища є певна неузгодженість Закону “Про місцеві державні адміністрації”. Є нелогічним стан, коли Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Власні повноваження стосуються вирішення питань місцевого значення, а делеговані (передані державою) стосуються здійснення програм загальнодержавного значення.

На сьогодні питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування законодавчо закріплені. Так, у Конституції України (п. 1, 2 ст. 143) визначено перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів. У той час спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, які, своєю чергою, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено 17 груп повноважень районних і обласних рад, які делеговані місцевим державним адміністраціям. Окрім того, обласні ради делегують обласним адміністраціям ще шість повноважень. Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, у яких відображено спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, то законодавство містить певні гарантії виконання ними делегованих повноважень. Для контролю за їх виконанням голови місцевих

державних адміністрацій щорічно повинні звітувати перед відповідними обласними і районними радами про виконання делегованих повноважень. За результатами та підсумками звітів ради на сесіях приймають рішення, яким дають оцінку роботи місцевої державної адміністрації, її посадових осіб щодо здійснення делегованих їм радами повноважень, включаючи можливість ухвалення рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення відповідної державної адміністрації делегованих повноважень, а також звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують повноваження місцевих рад та їх органів.

Аналіз останніх досліджень показав, що питання взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування висвітлені в працях В. Бакуменка, В. Баркова, В. Баштанника, В. Кампо, В. Карпенка, А. Крусяна, П. Надолішнього, Н. Нижник, А. Толстоухова, В. Шаповала та інші. Проте залишається ряд невирішених проблем, серед них – дублювання функцій органів місцевого самоврядування органами державної влади, перебирання деяких функцій на себе, відсутність єдності підходів до вирішення законодавчого забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

Метою роботи є дослідження шляхів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у реалізації владних повноважень.

Для досягнення мети визначені такі *завдання*:

- визначити основні проблемні питання сучасного стану правової організації влади;
- з’ясувати основні напрями територіальної реформи та підходи до територіальної організації і здійснення державної влади за кордоном;
- обґрунтувати роль і місце органів місцевого самоврядування;
- виявити та проаналізувати проблеми делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – процес реалізації державної політики органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, спрямовані на отримання достовірних результатів, а саме: сукупність прийомів аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів, документів органів державної влади, громадських організацій, матеріалів періодичних видань, Інтернет-джерел.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що основні рекомендації та висновки, сформульовані в роботі, можуть бути використані органами державного і місцевого самоврядування для розроблення конкретних регіональних та галузевих програм розвитку, а також у процесі підготовки нормативних та інструктивних документів у сфері формування й реалізації політики держави, удосконалення відповідних навчальних програм у вищих навчальних закладах із підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування; розширення тематики наукових досліджень з державного управління, соціології, регіонального розвитку тощо.

Тип відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх статус визначається, насамперед, Конституцією України та чинними законами. Згідно із Конституцією України, на місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічна влада територіальних громад. Вони є різними за юрисдикцією і, найперше, за своїми функціями й повноваженнями системи місцевої влади. Хоча Конституція України не допускає підміну державними адміністраціями місцевого самоврядування, проте на практиці реалізація повноважень та функцій обох органів місцевої влади спричиняє спірні питання щодо

розмежування їх функцій та повноважень, а також шляхів вирішення їх компетенційних спорів тощо.

На думку науковців, існування двовладдя на обласному та районному рівні не сприяє якісному виконанню повноважень місцевими органами влади. Тому підтримують пропозицію при проведенні реформи ліквідувати місцеві державні адміністрації, а в органах місцевого самоврядування створити виконкоми. Хоча існування двовладдя на місцевому рівні й сприяє якісно виконувати завдання щодо подальшого розвитку економіки та культури, підвищення рівня життя громад, соціального захисту населення. Основним інструментом, що забезпечує ефективність взаємодії місцевого самоврядування, є узгодження спільних дій, що досягається координацією діяльності, узгодженістю позицій обидвох гілок влади.

Досвід областей України дав змогу виділити основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів влади:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території;
- проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;
- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов’язків між учасниками їх реалізації;
- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;
- існування спільних ЗМІ;
- спільне проведення масово-культурних заходів.

РОЗДІЛ 1.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Конституційно-правова організація і здійснення влади як об'єкт державної політики

Проблематика конституційно-правового статусу органів державної влади в Україні набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права. Без її послідовного вирішення важко говорити про розвиток конституційного права, адекватного потребам захисту прав і свобод людини і громадянина та побудові демократичної соціально-правової держави в умовах децентралізації владних повноважень зокрема, та реформуванні системи державної влади в Україні взагалі. Дискусія про те, яким чином повинно йти реформування органів державної влади в Україні, триває вже давно. Віддамо належне вченим і фахівцям, які взяли участь у цій дискусії: завдяки їх зусиллям вдалося значно наблизитися до наукового розуміння проблематики, пов'язаної з реформуванням організації влади в нашій країні. Але багато із зазначених проблем ще потребують подальшої наукової розробки. Головна з них, яка має концептуальне значення, – це визначення місця різних органів державної влади в системі влади в нашій країні. Від правильного вирішення цієї проблеми залежить не тільки ефективність їхньої діяльності, але й стабільність розвитку нашого суспільства в цілому.

Дослідженню питань пошуку оптимальної моделі державної влади для України присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Дерезь, Є. Євграфова, А. Пухтецька, О. Святоцький та ін.

Окремі аспекти щодо місця державної влади в житті країни досліджували такі вчені, як Ю. Битяк, М. Кельман, М. Козюбра, О. Мурашин,

М. Орзіх, О. Петришин, Д. Притика, В. Сіренко, В. Тацій, І. Тимченко, Н. Хома та ін.

В Україні на сьогодні відсутня системна концепція взаємовідносин різних гілок державної влади як інститутів конституційного права, поряд з інститутом поділу державної влади в Україні. До цього часу в основному розглядався державно-правовий статус кожної з гілок влади окремо. Це, насамперед, стосується аналізу правової природи і місця в державному механізмі органів законодавчої, виконавчої гілок державної влади та президента, що досліджують у своїх наукових працях українські вчені: І. Болясний, В. Копейчиков, Л. Кривенко, В. Погорілко, В. Речицький, І. Салій, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Яворський, та інші правознавці.

Однак в їх наукових розробках висвітлюється правовий статус окремих державних органів і не достатньо аналізується стан та механізми їх взаємовідносин. Незважаючи на те, що питанням організації системи влади в Україні присвячено чимало праць, проте потребують ґрунтовного аналізу проблеми становлення та розвитку системи влади в країні як об'єкту державної політики. Реальне досягнення мети правової держави – захист прав та інтересів громадян, можливе лише за умови створення правового забезпечення організації і здійснення діяльності органів державної влади.

Проте, існуюча сьогодні в Україні система організації і здійснення влади в країні потребує не просто модернізації, а якісних змін. Нестабільність функціонування системи публічної влади, безкінечні конфлікти між різними гілками влади, невпинна політизація державного управління вимагають пошуку оптимальної взаємодії різних гілок влади та їх конституційного закріплення. Державний орган – це самостійна, структурно та організаційно відокремлена частина державного механізму, утворена відповідно до Конституції та законів України, наділена державно-владними повноваженнями, а також матеріальними і правовими засобами, необхідними для здійснення функцій та завдань держави.

Система норм Конституції України, які закріплюють статус державних органів становить конституційно-правовий інститут засад організації державної влади України. Більш детально порядок формування, форми діяльності та повноважень державних органів визначається спеціальними законами про ці державні органи.

Структурними елементами конституційного статусу органів державної влади виступають:

- конституційні принципи формування, організації та діяльності органів державної влади;
- їх організаційна структура;
- компетенція державних органів;
- форми і методи діяльності.

Особливістю державних органів є те, що народ безпосередньо обирає тільки Верховну Раду України і Президента України, які виступають органами первинного представництва. Всі інші державні органи є органами вторинного представництва. Вони формуються Верховною Радою України і Президентом України спільно чи окремо. Суттєвою ознакою державних органів є те що, лише вони наділяються державно-владними повноваженнями. Вони здійснюють свої функції від імені держави в чітко визначених законодавством формах. Лише вони мають законодавчо визначену організаційну структуру. Мають право видавати нормативні акти, обов'язкові для виконання. В разі необхідності можуть застосовувати засоби державного примусу. Існують й інші ознаки, які дозволяють відрізнити органи державної влади від будь-яких інших державних та недержавних організацій. Слід зазначити, що державні органи та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України. Усі державні органи в своїй сукупності становлять єдину внутрішню впорядковану систему, що забезпечте єдність державної влади в цілому.

Залежно від обраного критерію, органи державної влади можна класифікувати в різні групи:

- за способом утворення – поділяються на ті, які обираються безпосередньо народом (Верховна Рада України і Президент України) і ті, які формуються вказаними органами спільно чи окремо (Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України);

- за характером компетенції – виокремлюють органи загальної компетенції (наприклад, Кабінет Міністрів України) та спеціальної компетенції (Служба безпеки України, Міністерство закордонних справ України) та ін. Останні здійснюють управління державними справами в певній чітко визначеній сфері суспільних відносин;

- за функціональним призначенням – поділяються на: орган законодавчої влади – Верховну Раду України; орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади (міністерства, державні агентства тощо); органи судової влади (суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди); орган конституційної юрисдикції (Конституційний Суд України);

- за територією поширення державно-владних повноважень – поділяються на загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України) та місцеві (місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів державної влади).

Система органів державної влади – це внутрішньо узгоджена, впорядкована і взаємодіюча сукупність структурних елементів органів державної влади. В Україні систему органів державної влади становлять:

1. Верховна Рада України – Парламент, єдиний орган законодавчої влади обирається народом і є загальнонаціональним представницьким органом.

2. Кабінет Міністрів України – Уряд України, вищий орган у системі органів виконавчої влади.

3. Центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні служби та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Здійснюють управління різними сферами життя.

4. Президент України – Глава держави, який є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

5. Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції, головним функціональним призначенням якого є вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції та законів України.

6. Органи судової влади – це суди загальної юрисдикції, а також спеціалізовані суди – господарські і адміністративні, які здійснюють правосуддя шляхом розгляду кримінальних, цивільних та інших справ.

7. Органи прокуратури – здійснюють нагляд за точним і неухильним виконанням законів України.

8. Рахункова палата – виконує функцію здійснення від імені Верховної Ради України контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

9. Вища рада **правосуддя** – покликана забезпечити належний фаховий рівень суддівського корпусу України.

10. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

11. Місцеві органи державної виконавчої влади – це обласні і районні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Жодна з влад (судова, законодавча та виконавча) не мають будь-яких переваг, проте можна зазначити, що від ефективного функціонування судової гілки влади значною мірою залежить ефективність функціонування всього державного механізму та взаємостосунки між гілками влади. За роки

незалежності в організації влади в цілому відбулося чимало змін. На конституційному рівні отримали визнання такі здобутки запровадження демократичного врядування, як поділ влади, незалежність суду і суддів, їх підпорядкованість виключно Конституції й законам, заборона створення надзвичайних та особливих судів. Світовий досвід провідних держав свідчить про те, що зміна способу виробництва, як і економічного базису, обов'язково тягне структурні зміни в надбудові держави. За цих умов визначення місця і ролі органів державної влади та місцевого самоврядування в системі органів влади має ключове значення для сутності прокурорської системи, функцій прокуратури, її правового статусу, організаційного будівництва, форм і методів діяльності.

Тому прокуратура, як ніколи, має бути сильною і незалежною від відомчого впливу. До Генерального прокурора, до органів прокуратури на місцях звертаються народні депутати, громадяни з проханням покласти край причинам масових порушень законності. Усе це свідчить про те, що у найближчому майбутньому прокуратура має посісти самостійне місце в системі органів державної влади. Опоненти прокуратури, намагаються обґрунтувати тезу, що принцип розподілу влади не залишає місця для самостійної наглядової ролі органів прокуратури, а тому необхідно розчинити її чи в судовій системі, чи в структурі органів виконавчої влади. З цим погодитись не можна, крім іншого, тому, що фундаментальні гілки влади – законодавча, виконавча і судова, які уособлюють єдність верховної державної влади та її поділ, не виключає можливість існування інших самостійних правових інститутів влади [95].

Певні зрушення відбулися в суспільній правосвідомості в цілому, але говорити про українське суспільство як європейське за своїм правовим менталітетом ще зарано. Правове регулювання, аналіз і розуміння будь-якої гілки державної влади починається з принципу поділу влади, який застосовується у переважній більшості розвинених країн. Цей принцип знайшов своє втілення і в Конституції України, відповідно до ст. 6 якої

державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [47].

Поділ влади є структуроутворюючим і функціональним принципом з метою раціональної її організації та контролю. Розмежування спрямоване на утримання державної влади від можливих зловживань і виражається у розподілі компетенції, взаємному контролі, у виробленні системи стримувань і противаг. Розмежування функцій між державними органами зумовлене відмінністю завдань, які ними виконуються, але в межах єдиної державної влади. Відповідно послаблення будь-якої гілки влади може призвести до невиконання усього комплексу завдань держави. Влада залишається єдиною, проте кожна ланка державного апарату чутливо реагує на певні зміни в суспільстві. Поділ влади не є абсолютним, він передбачає єдність влади на ґрунті загальних політико-правових принципів та мети цивілізованого демократичного суспільства. Поділ влад – це працюючий, дієвий механізм, який досягає єдності через динамічну рівновагу. Влада не може зосереджуватися в руках однієї особи або органу, бо стануть неможливими взаємоконтроль, стримування, противага, а в кінцевому випадку – розподіл влади і правова держава. Лише через поділ влади правова держава організується та функціонує правовим шляхом, бо без такого розподілу настає деспотія. Будь-яке суспільство або держава для свого функціонування і підтримки власної стабільності повинна мати певні закони, наявність яких передбачає існування структури в системі державної влади, що покликана їх реалізовувати.

Проте розвиток суспільних відносин супроводжується конфліктами, що спонукає до створення гілки влади, здатної їх вирішувати. Таким чином, виникають три кола повноважень, які асоціюються з діяльністю законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Організація і діяльність органів державної влади в Україні базується на загальновизнаних демократичних принципах, а саме:

– принцип народовладдя – означає, що народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Влада народу є первинною щодо влади, якою наділені державні органи. Саме виключно народу належить право визначати і змінювати конституційний лад і це право народу не може бути узурповане державою чи її органами;

– принцип державного суверенітету – означає верховенство, самостійність, повноту і неподільність державної влади в межах території України та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах;

– принцип поділу державної влади – суть цього принципу полягає в тому, що єдина державна влада і організаційно і інституційно поділяється на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу, судову, що забезпечує спеціалізацію органів державної влади у відповідних сферах суспільного життя і є запорукою неможливості узурпації всієї повноти державної влади однією із її гілок, оскільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади стримують та урівноважують один одного в процесі виконання своїх функцій і завдань. Цей принцип також передбачає взаємодію і співпрацю вказаних органів для найбільш ефективного функціонування єдиного державного механізму;

– принцип гуманізму – означає, що вся владно-державна діяльність має бути спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, на забезпечення соціального добробуту та благополуччя як кожної людини, так і всього суспільства в цілому;

– принцип законності – означає, що всі державні органи в своїй практичній діяльності зобов'язанні повністю дотримуватися вимог Конституції і законів України. Державні органи і посадові особи зобов'язані діяти лише таким чином, як це прямо передбачено нормами закону і лише в межах закріпленої за ними компетенції;

– принцип унітаризму – його суть полягає в тому, що в Україні існує єдина система державних органів, юрисдикція яких розповсюджується на

всю її територію, на всі адміністративно-територіальні одиниці, незалежно від їх назви та правового статусу (рис. 1.1) [60].

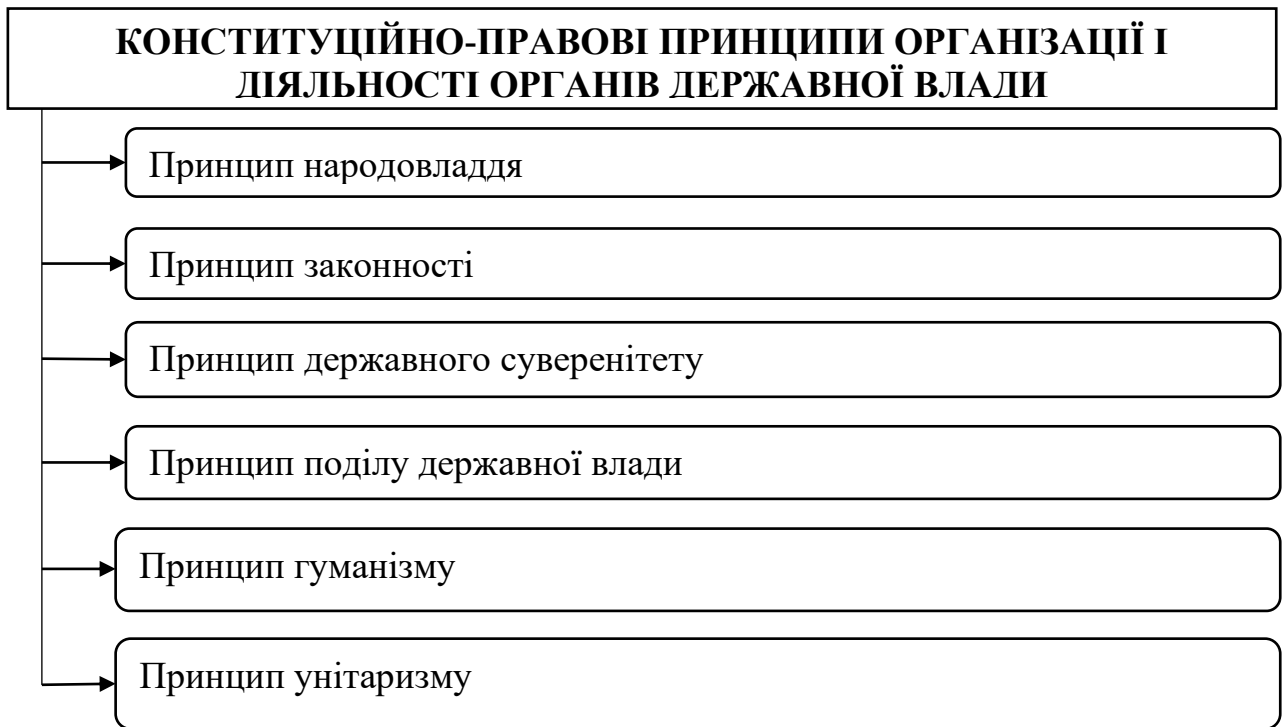


Рис. 1.1. Конституційно-правові принципи організації і діяльності органів державної влади в Україні

Окрім вищезазначених основоположних принципів організації та функціонування органів державної влади в нашій державі, законодавство України передбачає дію й інших принципів:

– обов’язковість для державних службовців рішень та актів, прийнятих вищестоящими органами в межах їх компетенції й відповідно до законодавчо встановлених повноважень;

– гласність в реалізації державної служби;

– поєднання єдиноначальності і колегіальності;

– відповідальність державних службовців за прийняті рішення;

– інші.

Безпосередній або опосередкований вплив на організацію та діяльність органів державної влади мають такі принципи:

- рівне право доступу до державної служби;
- позапартійність органів виконавчої і судової влади;
- відокремлення церкви і релігійних організацій від держави;
- право не виконувати явно злочинні накази та розпорядження;
- гласність діяльності Верховної Ради України та гласність судового процесу;
- ієрархічність організації і діяльності органів виконавчої влади.

Подальше дослідження конституційно-правового статусу органів виконавчої влади, Конституційного Суду, Рахункової палати, інших державно-правових інституцій, що відіграють суттєву роль у забезпеченні оптимальних взаємовідносин та тісної взаємодії всіх гілок державної влади, дослідження їх місця і ролі в системі органів державної влади потрібне з метою розробки механізму оптимального співвідношення та взаємодії всіх владних структур враховуючи зміни у їхньому конституційно-правовому статусі.

Крім того, проблема добору кадрів є недостатньо дослідженою, їй мало приділяється уваги і в програмах відповідних учбових закладів.

1.2. Сучасний стан правової організації влади та розвиток адміністративно-територіальних систем

АТУ є важливим елементом державної організації влади в країні. Аналіз опублікованих наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених свідчить про те, що територіальний устрій держави (його територіальна організація) – це не тільки поділ території на окремі її частини. Це також правовий статус територіальних утворень, певна система влади й управління в них, система взаємостосунків між державою загалом і територіальними

одинацями, система взаємостосунків між територіальними частинами держави.

Устрій влади на території складається історично під впливом природно-географічних, соціально-економічних і демографічних чинників, потреб державного управління. Для прикладу, у Франції перемога буржуазної революції мала наслідком скасування адміністративно-територіальної системи періоду абсолютизму. У 1800 р. в країні було встановлено новий адміністративно-територіальний поділ, який надалі не зазнав докорінних змін. У США, ФРН та Італії найважливіші елементи чинної адміністративно-територіальної системи виникли в XIX ст. Дуже своєрідно розвивався АТУ Англії, де буржуазія поступово пристосовувала до своїх потреб систему адміністративно-територіальних одиниць, основи якої сягають часів феодалізму. В Японії сучасний адміністративно-територіальний поділ остаточно склався одразу після Другої світової війни. Специфічною особливістю муніципального управління в США є адміністративна роздробленість величезних урбанізованих територій – великих міст із приміськими зонами або зрощених міських поселень, іменованих метрополітенськими ареалами. У США на такі ареали припадає майже 65 % населення країни.

Зазвичай, на території ареалів існує безліч адміністративно-територіальних одиниць, велика кількість муніципальних органів, що діють розрізнено. В ареалі Нью-Йорка, наприклад, функціонує 1 400 різних муніципальних органів. Значного поширення в метрополітенських ареалах набули різноманітні міжмуніципальні організації з обмеженими координаційними функціями (регіональні ради, планові комісії тощо). Визначальне значення для реалізації та підвищення ефективності суспільної діяльності в країні має правильно побудована, економічно збалансована внутрішня територіальна організація держави. Як зазначав академік В. Погорілко, територіальний устрій – передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найоптимальнішого вирішення

завдань та здійснення функцій суспільства. Зазвичай, втілення АТУ відбувається шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, що є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування [60].

Розрізняють такі основні види територіального устрою:

1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав;

2) адміністративно-територіальний устрій, що є внутрішнім поділом території держави на частини, що характерно для Української держави (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Основні види територіального устрою

Необхідність вирішення питання адміністративного устрою в кожній країні не викликає сумніву – це одні з основних, найбільш важливих суспільних відносин, що є предметом регулювання конституційного права. Від якості побудови адміністративного устрою держави залежить стан забезпечення соціальних, економічних, культурних прав громадян.

Новий територіальний устрій має ґрунтуватися на органічному поєднанні адміністративно-територіальних, муніципально-територіальних і політико-територіальних одиниць, спеціалізованих територій. Наявна триланкова модель територіального поділу є найбільш оптимальною для України, але потребує значного переформатування в напрямі оптимального

співвідношення між її рівнями та врахування соціально-економічних, соціокультурних, географічних, інших чинників (рис. 1.3).

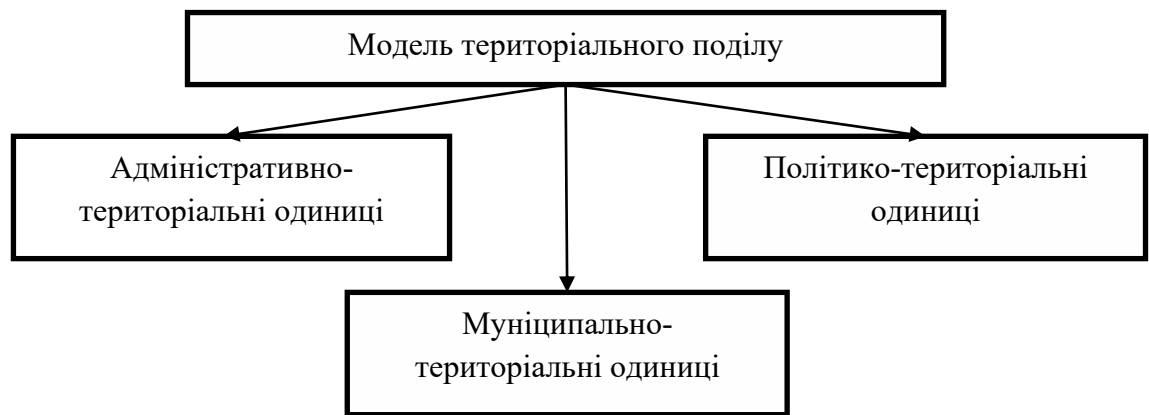


Рис. 1.3. Модель територіального поділу

Територіальна організація влади – це спосіб просторової організації влади в країні. Він визначає організацію, функції та структуру системи влади в географічному просторі. Територіальна організація влади визначається кількома чинниками.

Перший – територіально-адміністративний устрій. За ним держави поділяються на унітарні та федеративні. Унітарна держава – форма територіально-адміністративного устрою, за якого її частини є адміністративно-територіальними одиницями і не мають статусу державного утворення. В унітарній державі існують єдині для всієї країни вищі органи державної влади, єдина правова система, єдина конституція.

Отже, основні ознаки унітарної держави:

- єдині для всієї країни вищі органи державної влади;
- єдина система законодавства;
- єдине громадянство;
- єдина грошова одиниця;
- відсутність суверенітету її складових частин.

Федерація – форма територіально-адміністративного устрою, за якого частини федеративної держави є державними утвореннями, що мають юридичну та певну політичну самостійність. У федеративній державі, на відміну від унітарної, є дві системи вищих органів влади – федеральні та суб'єкти федерації. Поряд із федеральною конституцією суб'єкти федерації мають право приймати свої нормативні правові акти установчого характеру. Їх наділено правом приймати регіональні закони. У суб'єктів федерації, зазвичай, є власне громадянство, столиця, герб та інші елементи конституційно-правового статусу держави, за винятком державного суверенітету. За унітарної держави територіальна організація влади становить дворівневу структуру. Перший рівень уособлює система органів державної влади, що має ієрархічну організацію. На другому рівні знаходяться органи місцевого самоврядування, діяльність яких залежить від конкретної моделі місцевого самоврядування. У федеративній державі територіальну організацію системи влади представлено трирівневою структурою. Вищий рівень – федеративна державна влада, юрисдикція якої розповсюджується на всій території держави. Нижче нього стоїть рівень федеративного утворення. Влада цього рівня розповсюджується на певного суб'єкта федерації. Третій рівень – місцеве самоврядування.

Другий чинник – це модель місцевого самоврядування. Найбільшого поширення в сучасному світі набули три моделі місцевого самоврядування: англосаксонська (англо-американська), континентальна (французька) та змішана.

Англосаксонська модель сформувалася в результаті поступового входження систем управління міст середньовічної Англії в державний механізм управління країною.

Характерні риси цієї системи такі:

- значна автономія органів місцевого самоврядування по відношенню до державної влади;
- відсутність на місцях повноважних представників центральної влади;

- виборність низки посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;
- функціонування органів місцевого самоврядування виключно в межах своєї компетенції, закріпленої в законі.

Континентальна модель є результатом тривалої еволюції римської системи організації влади на місцях, і вона характеризується такими основними ознаками:

- більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації управління, наявністю органів місцевого управління з вертикальною підпорядкованістю;
- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

Аналіз законодавства України дозволяє дійти висновку, що в нашій державі реалізовано змішану модель місцевого самоврядування, особливості якої зводяться до такого:

1) право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст;

2) на регіональному рівні (район, область) практично всі функції управління територією здійснюють органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, а органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) реально не впливають на стан соціально-економічного та культурного розвитку регіону;

3) організація місцевого самоврядування здійснюється за схемою «сильний мер – сильна рада», яка передбачає, що обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова відіграє вагомий роль у системі місцевого самоврядування – він головує на сесії відповідної ради, очолює її виконавчий комітет та здійснює функції представництва громади у відносинах з іншими громадами, органами державної влади, підприємствами, організаціями та установами;

4) компетенція місцевого самоврядування закріплюється згідно з позитивним принципом правового регулювання – органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України – ст. 19 Конституції України.

Дискусії, що точаться навколо регіональної проблематики, особливо останнім часом, свідчать про багатоманітність поглядів, що насамперед пов'язано з різним розумінням термінології. Оскільки тему дослідження прив'язано до проблематики регіонального розвитку, вважаємо за доцільне надати визначення поняття «регіон».

Регіон – це частина території країни, на якій функціонує сформований комплекс галузей виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури. Кожен регіон характеризується своїми специфічними природно-географічними, історико-культурними, демографічними та політико-адміністративними особливостями. У регіоні поєднано інтереси всіх суб'єктів господарювання. Формуються ознаки етнічної, соціальної та економічної цілісності.

АТУ в загальному розумінні – це законодавчо закріплена система поділу території держави на окремі частини, відповідно до якої функціонує система органів державної влади і місцевого самоврядування [16].

У ХХ ст., «багатому» на політичні події, пов'язані з виникненням нових держав, трансформацією державних кордонів і державно-політичного устрою країн світу, посилився інтерес до питань територіальної організації влади в країні і постала необхідність їхнього наукового обґрунтування. Найбільш близьким і корисним для цього виявився досвід наукового розроблення питань *районування й регіоналізації* території країни. Просторово-часовою основою соціально-економічного районування є *системи розселення* як територіальні поєднання поселень різних типів та людності, які беруть участь у геодемографічному процесі, між якими існують

економічні, соціальні, обслуговуючі, транспортні, інформаційні, управлінські зв'язки.

Територіальні системи розселення повинні виступати основою для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території. Проте оптимального функціонування територіальні системи розселення будь-яких рівня й рангу може бути досягнуто за умови, що сформоване просторове поєднання міських і сільських поселень виступає і як об'єкт управління з боку офіційних органів управління. Нині у вітчизняному містобудуванні системи розселення класифікують за наявним адміністративним поділом: національна, обласні, міжрайонні, районні, локальні.

Але такий підхід методологічно неправильний. Не система розселення повинна наслідувати адміністративний поділ, а навпаки, АТУ має спиратися на об'єктивну історико-географічну основу, якою є розселення населення [65]. Найпростішою еволюційною формою адміністративно-територіальної структури є адміністративно-територіальний поділ. Часто під адміністративно-територіальним поділом розуміють «систему адміністративно-територіальних одиниць країни». У той же час низка авторів при визначенні поняття адміністративно-територіального поділу наводить його системні властивості. Зокрема, А. Транін під адміністративно-територіальним поділом розуміє «поділ території країни з метою зручності адміністративного управління, структурні одиниці якого розглядаються перш за все як об'єкти управління, а місцеві органи влади значною мірою виявляються представниками центру на місцях». Схожої точки зору дотримується С. Саханенко, який визначає адміністративно-територіальний поділ як «поділ центральною владою державної території на універсальні адміністративно-територіальні одиниці з метою впорядкування здійснення функцій, що належать державній владі відносно громадян, які мешкають на окремій території». Системні зміни ведуть до еволюції адміністративно-територіального поділу на наступний щабель, що визначається як АТУ. На

сьогодні немає одностайності в розумінні цього поняття, при визначенні традиційно домінує географічний підхід.

Отже, АТУ часто розуміють як систему поділу держави на територіальні підрозділи (адміністративно-територіальні одиниці). С. Пирожков та А. Павлюк пропонують розглядати систему територіального устрою держави як «каркасну» (або «скелетну») частину системи організації держави та суспільства взагалі та системи державного управління. Домінування жорстко централізованої системи державного управління в СРСР вплинуло на досить звужене трактування поняття АТУ. Зокрема, тривалий час характерним було його повне ототожнення з адміністративно-територіальним поділом. А. Транін намагається пояснити це тим, що «йдеться про два близьких за суттю поняття, що включають елемент поділу державної території». Сутнісну різницю між адміністративно-територіальним поділом та устроєм вдало підмітив М. Дністрянський, який зазначає, що «поняття «устрій» ... – ширше, включає власне «поділ», але із зазначенням системи територіальних органів влади» [33].

Згодом АТУ почали трактувати як поділ території держави з метою організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак і таке розуміння є методологічно неправильним, оскільки управлінська складова в АТУ є первинною по відношенню до територіальної. Вважається, що завжди АТУ встановлюється відповідно до прийнятої в державі моделі управління. Спочатку формується концепція державного управління, а вже після цього їй надається територіальний зміст шляхом формування оптимальних (з точки зору реалізації управлінських завдань) адміністративно-територіальних одиниць. Унаслідок цього, кожна держава приймає свій АТУ з урахуванням особливостей власного механізму управління.

Децентралізована модель передбачає функціонування такої складової суб'єкта територіального управління, як органи територіального (місцевого та регіонального) самоврядування. Як форма народовладдя і складова

суб'єкта державного управління, територіальне самоврядування теж реалізовується через систему АТУ. Ця обставина дозволила С. Саханенку обґрунтувати наявність у децентралізованій системі державного управління такого особливого механізму, як муніципально-територіальний устрій. С. Саханенко розглядає муніципально-територіальний устрій відокремлено від адміністративно-територіального, вважаючи, що адміністративно-територіальний поділ повинен доповнюватися муніципально-територіальним.

Як показує практика, адміністративно-територіальна організація характеризується здатністю до еволюції в напрямі саморегулювання та самовдосконалення. Ураховуючи це, можна дійти висновку, що вона існує виключно в умовах демократії і є сполучною ланкою між територіальною організацією суспільства і системою територіального управління.

Крім того, ознакою сформованості адміністративно-територіальної організації є здатність суспільства до самоврядування. Реалізується останнє через формування дієздатних територіальних громад, регіональних спільнот, які отримують можливість адміністративно-територіального оформлення. На сьогодні Україна перебуває лиш на початковому етапі реформування адміністративно-територіальної організації. Однак цілеспрямоване реформування системи влади в напрямі децентралізації спроможне активізувати досі незадіяний ресурс місцевого та регіонального розвитку. У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи – органи місцевого самоврядування, сила та вплив яких відбивають ступінь демократизму чинного політичного режиму. Використання досвіду країн, що мають давні традиції місцевого самоврядування, пройшли шлях перетворення, кінцевою метою якого було ефективне вирішення проблем місцевого самоврядування, є дуже актуальним для сучасної України, оскільки існує нагальна необхідність вивчення та врахування позитивних і негативних наслідків трансформації під час проведення адміністративно-територіальної реформи в країні.

Актуальні процеси демократизації суспільства, децентралізації державної влади, переходу від галузевого до комплексного управління територіальними соціально-економічними системами вимагають істотних структурно-функціональних перетворень на всіх рівнях управлінської ієрархії. Для вирішення цих складних завдань треба забезпечити проведення глибоких реформ у публічному управлінні, що складається з системи державного управління, котра охоплює центральний, регіональний та субрегіональні рівні управління, та легітимованої державою системи місцевого самоврядування, представленому на регіональному, районному та базовому рівнях управління. Реформування публічного управління перш за все має бути спрямовано на вирішення таких ключових завдань, як визначення ролі, завдань, функцій, структури органів державного управління, розподіл повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. На теперішній час невирішеними залишаються завдання формування ефективної організації виконавчої влади: формування сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Першочерговими завданнями реформування публічного управління також є передання повноважень та відповідних ресурсів від центральних до місцевих органів влади з метою сприяння формуванню економічно самодостатніх територіальних громад; правове врегулювання питань надання публічних адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, чітке розмежування відповідальності за надання послуг громадянам між різними рівнями публічної влади. Реформування територіальної організації публічної влади в Україні актуалізує потребу ґрунтовного вивчення зарубіжної практики, передусім аналізу досвіду країн ЄС, де в останні десятиліття здійснено серйозні зміни територіальної організації влади, у результаті яких відбувся перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади,

підвищилася роль місцевих органів управління в розвитку територій. Причому цей процес охопив як традиційно централізовані держави, так і країни, що історично сповідують децентралізм.

Політичні, соціальні та адміністративні фактори впливають на розвиток поряд з технологічними факторами. Технологічні та інституціональні фактори визнаються головними рушіями соціально-економічного прогресу. Властивості та закономірності розвитку реалізуються шляхом системної дії законів залежно від їхньої теоретично-методологічної обґрунтованості та проявів у практиці функціонування соціально-економічних систем. Інституціоналізм трактує необхідність урахування комплексу чинників та умов розвитку, до яких, окрім економічних, додає правові, соціальні, психологічні та історичні.

Тому вбачається за доцільне розгляд формування моделі сталого розвитку крізь призму політико-адміністративної реформи та територіальної організації влади.

Отже, сукупність факторів розвитку охоплює основоположні фактори, включаючи природні, а також низку засобів і форм, створених людством у процесі його еволюції, маючи на увазі інституціональні чинники. Забезпечення їхньої оптимальної системної взаємодії є функцією держави, засобом реалізації якої виступає державна політика.

Адміністративно-територіальна реформа є важливою складовою комплексу реформ, які потрібно здійснити в Україні для досягнення суспільно-політичної стабільності, європейських норм і стандартів у всіх сферах суспільного життя, що є особливо важливим у контексті європейської інтеграції нашої держави. Необхідність адміністративно-територіальної реформи в Україні зумовлена суттєвими диспропорціями розвитку регіонів, що перешкоджають здійсненню єдиної економічної та соціальної політики, економічному зростанню, не дають змоги повною мірою використати переваги територіального поділу тощо.

Територіально-адміністративне улаштування держави повинне базуватися на принципах економічної ефективності та соціальної доцільності. Кордони адміністративного утворення повинні розраховуватися з позицій максимально повного задоволення всіх потреб населення, яке мешкає на цій території, за рахунок власних можливостей, з оптимізацією витрат виробництва, транспортних витрат на базі територіальних, технологічно замкнених комплексів. Принципи побудови виробничо-транспортних, соціальних інфраструктур повинні бути підпорядковані створенню оптимальних умов проживання населення з обов'язковим забезпеченням єдності суспільства та біосфери.

РОЗДІЛ 2.

ЗАГАЛЬНА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Характеристика державної влади як інституту конституційного та адміністративного права

Питання державної влади завжди були однією з найважливіших складових конституційного права. Проте саме поняття конституційно-правового інституту державної влади, на жаль, належної теоретичної розробки не здобуло. Нові концептуальні підходи до розуміння державної влади в Україні вимагають заповнити цю прогалину, оскільки вивчення даного явища має не лише суто теоретичне, а й практичне значення у складний період розбудови нашої держави. Особливого значення набуває необхідність розроблення шляхів подолання проблем державної влади на сучасному етапі державотворення, що стосуються закріплення, організації та функціонування державної влади.

Тому актуальним є дослідження категорії державної влади як конституційно-правового інституту, що дає можливість проаналізувати

конституційні *засади організації і здійснення державної влади в Україні та правові механізми публічного управління в державі*.

Питанням пошуку оптимальної моделі державної влади для України присвятили свої праці В. Авер'янов, В. Дерещ, О. Святоцький та ін.

Окремі аспекти щодо характеристики державної влади як інституту конституційного права досліджували такі вчені, як Ю. Битяк, М. Кельман, М. Козюбра, О. Мурашин, В. Тацій, І. Тимченко та ін.

Дану проблематику аналізували також О. Андрійко, А. Георгіца, Р. Калюжний, М. Козюбра, В. Копейчиков, Л. Кривенко, В. Ладиченко, С. Лисенков, О. Мурашин, Н. Нижник, М. Орзіх, В. Погорілко, О. Скаун, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, В. Сіренко, П. Стецюк, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Н. Шукліна, Л. Юзьков та ін.

Окремі соціально-філософські ідеї Аристотеля, Платона, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, І. Бентама, Дж. Мілля, І. Канта та Г. Гегеля дозволили поглибити розуміння сутності державної влади.

Основна мета дослідження полягає у проведенні теоретичного аналізу та системного підходу до правових *механізмів публічного управління в Україні* та конституційних відносин гілок влади в державі, розкритті особливостей складових елементів системи конституційних відносин державної влади в Україні.

У демократичних країнах, до яких, згідно зі ст. 1 Конституції України, належить і наша країна, державна влада повинна бути легітимною. Тому в *правовій державі* первинним актом утвердження державної влади завжди повинен бути закон, а єдиним джерелом утвердження державної влади – народ. Щодо форми правового акта затвердження волі народу, то ним є *Основний Закон держави – Конституція України*.

Сутнісною ознакою сучасного періоду розвитку України є перетворення її із складової колишньої великої держави, що перебувала у залежності від центру і володіла лише номінальними атрибутами державності, на самостійну державу, повноправного суб'єкта міжнародного

співтовариства. Українське суспільство відходить від тоталітарної моделі розвитку і рухається у напрямку затвердження демократії в усіх сферах свого життя як унітарна держава(див.: рис. 2.1, 2.2).

Питання про владу, про пошук ефективної, оптимальної форми її організації постійно так чи інакше супроводжують людський розвиток протягом його всесвітньої історії. Система влади надзвичайно складна. Вона формується з розгалуженої мережі політичних, економічних, військових, дипломатичних, бюрократичних, фінансових та правових інституцій. До суб'єктів реалізації влади належать індивіди, соціальні спільноти, організації та рухи. На інституційному макросистемному рівні до суб'єктів влади можуть бути віднесені структуровані гілки державної влади, інститут омбудсмена, глава держави, політичні партії, політична опозиція тощо.

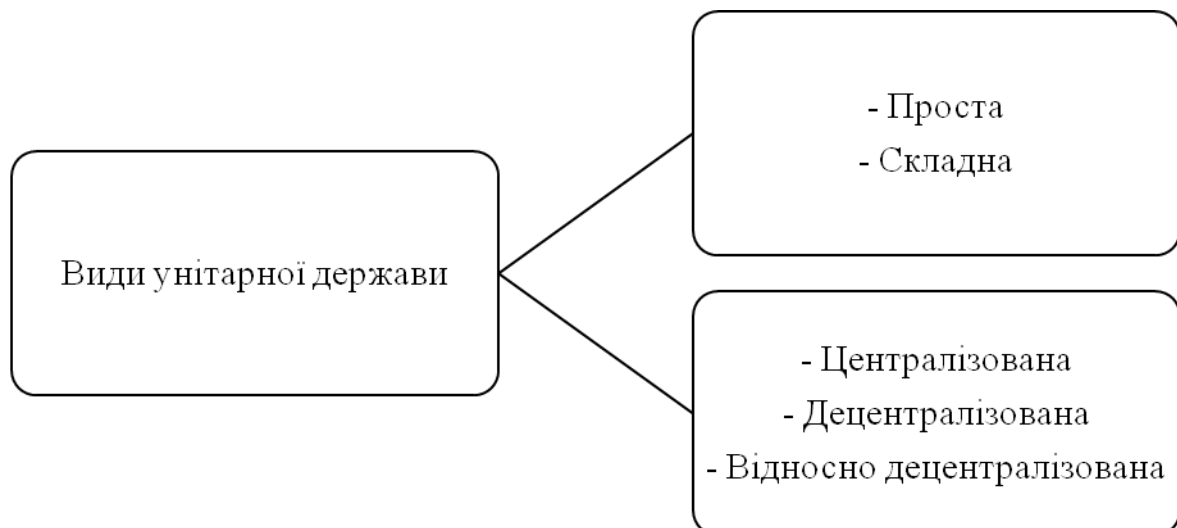


Рис. 2.1. Види унітарної держави

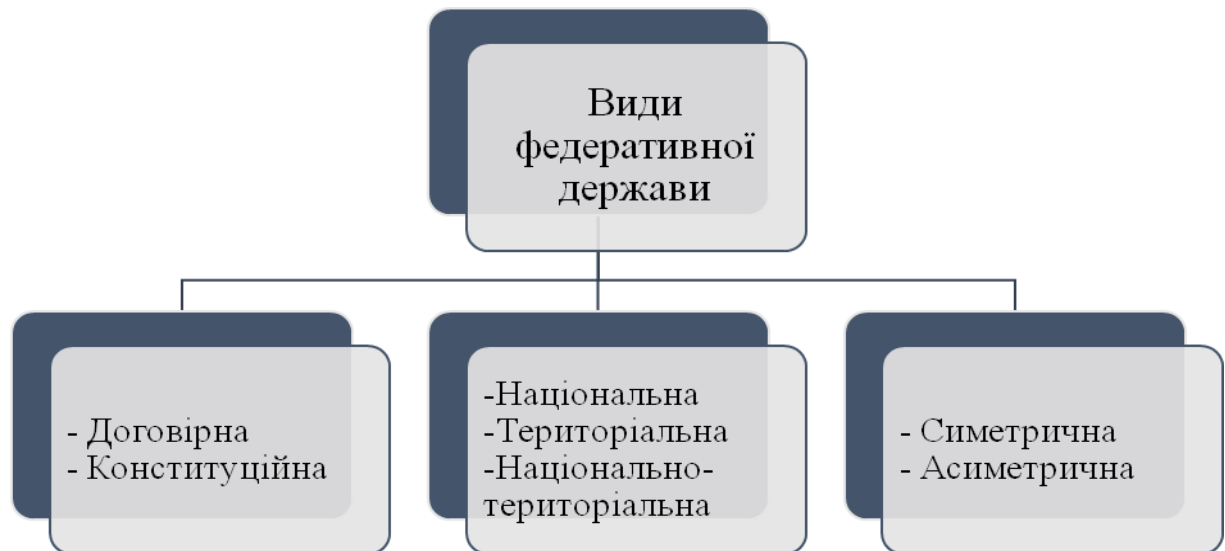


Рис. 2.2 Види федеративної держави

Соціальна система влади як цілісність містить низку підсистем – правову, адміністративно-управлінську, військову, освітньо-виховну тощо, де як горизонтально, так і вертикально встановлюються характерні для кожної з підсистем відносини. Влада - це першочергова умова реалізації права, що є наріжним каменем існування держави. Водночас вона підпорядковується праву, яке покликане чітко визначити владні прерогативи та функції держави.

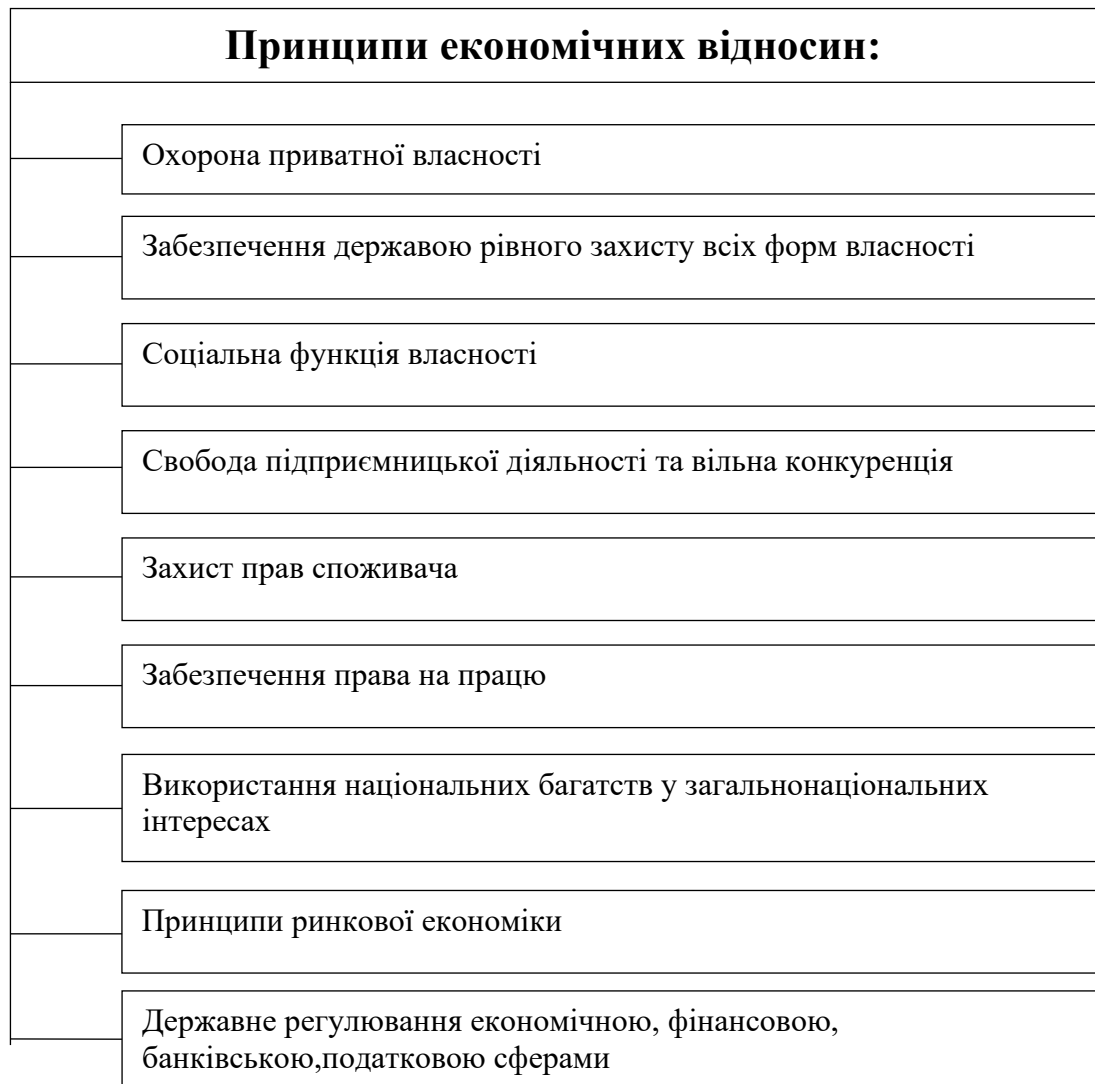


Рис. 2.3. Принципи економічних відносин

Основні соціальні функції влади в політичній системі:

- інтегративна, тобто об'єднання всіх соціальних сил, політичних, матеріальних та інтелектуальних ресурсів і підпорядкування їх політичним, суспільне важливим цілям;
- мотивувальна – формування мотивів політичної діяльності, підпорядкування їм інших мотивів і інтересів;
- соціального контролю – забезпечення належного контролю з метою підтримання легітимності держави;
- регулятивна – спрямування волі суб'єктів політичних відносин на

створення політичних механізмів регулювання життєдіяльності суспільства;

– об'єднувальна (консолідуюча) - політичне та юридичне забезпечення участі у формуванні і функціонуванні органів усіх інститутів політичної системи;

– репресивна – підтримання існуючого правопорядку та політичного ладу, дотримання політичних і правових норм;

– стабілізуюча – сприяння стійкому розвитку суспільства та всіх структур його політичної системи.



Рис. 2.4. Політичний режим

Стабільність влади означає зміцнення й розвиток політичної і правової систем, вільний та **ефективний розвиток економічної системи**, постійне демократичне оновлення соціально-економічного і політичного життя суспільства, удосконалення демократичних політичних структур, ефективний захист прав і свобод людини і громадянина (рис. 2.3).

Розвинена державна влада можлива лише за наявності потужного державного механізму. Вона передбачає юридичне закріплення повноважень

кожного державного органу, його функцій, прав і обов'язків, розмежування цих повноважень, розподіл владних функцій, наявність розвиненого права як важеля впорядкування державної влади тощо. Все це стосується й політичного режиму (рис. 2.4).

Обмеження влади правом на практиці означає, зокрема, недопущення її одноосібної концентрації, розподіл її функцій між різними владними органами. Такий механізм, як свідчить досвід більшості провідних країн світу, дає можливість уникнути зловживань владою, оскільки її гілки у такому разі виступають одна щодо одної як противаги і контролери. Такий запобіжник у державному механізмі видається дуже доречним.

Термін «поділ влад» (від англ. *separation of powers*) нині став традиційним і загальноновживаним у політології, хоча він, можливо, і не зовсім точно відбиває сутність зазначеного поняття. Насамперед йдеться, про розподіл повноважень чи розмежування функцій єдиної (власне неподільної за визначенням) державної влади між різними її органами. На цей факт неодноразово звертали увагу видатні правознавці, політологи та філософи.

Сучасні науковці наголошують на необхідності розгляду державної влади як цілісного феномена, поділеного і водночас взаємопов'язаного у структурно-функціональному відношенні організаційно-правовим механізмом стримувань і противаг.

В науці конституційного права немає єдиного підходу як до класифікації правових інститутів галузі конституційного права взагалі, так і щодо віднесення інституту державної влади до певного виду конституційно-правових інститутів; спільним є лише визнання виняткової важливості цього інституту. Не всі науковці навіть вживають поняття «конституційно-правовий інститут державної влади». Наприклад, В. М. Шаповал виділяє загалом три групи конституційно-правових інститутів.

- 1) загальні складні нормативні формування, найчастіше комплексного змісту;
- 2) головні, що звичайно входять до складу загальних;

3) початкові, які, як правило, включають кілька правових норм.

При цьому, як загальний називає інститут начал організації та діяльності державного механізму, а також до загальних відносить конституційно-правовий інститут територіальної організації держави (рис. 2.5). За своїм змістом два названі головні інститути можна розглядати як інститут державної влади.

Потрібно відразу при цьому зазначити, що автономних утворень для порівняння в Україні немає (рис. 2.6).

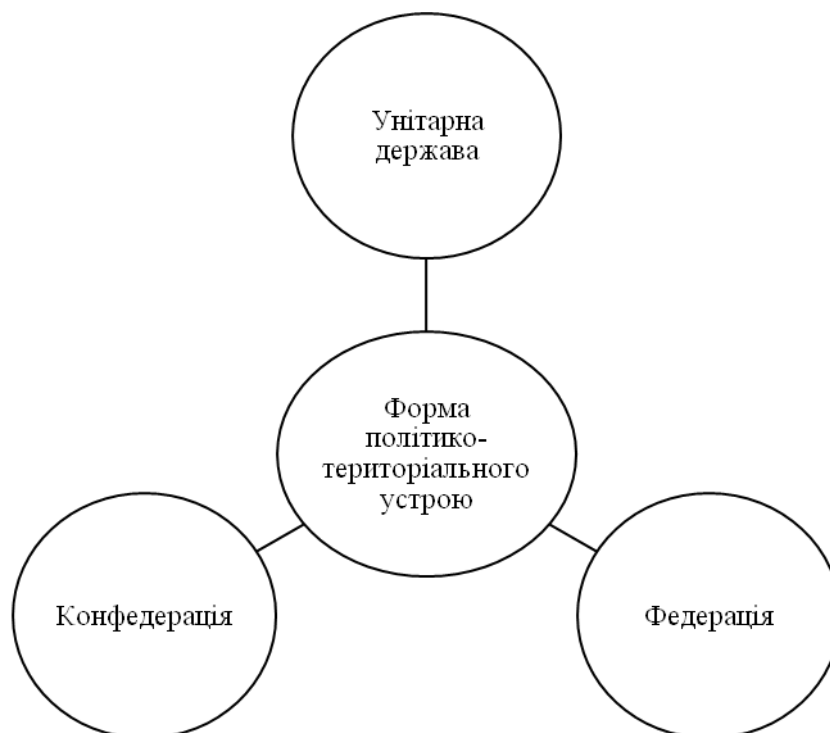


Рис. 2.5. Форма політико-територіального устрою

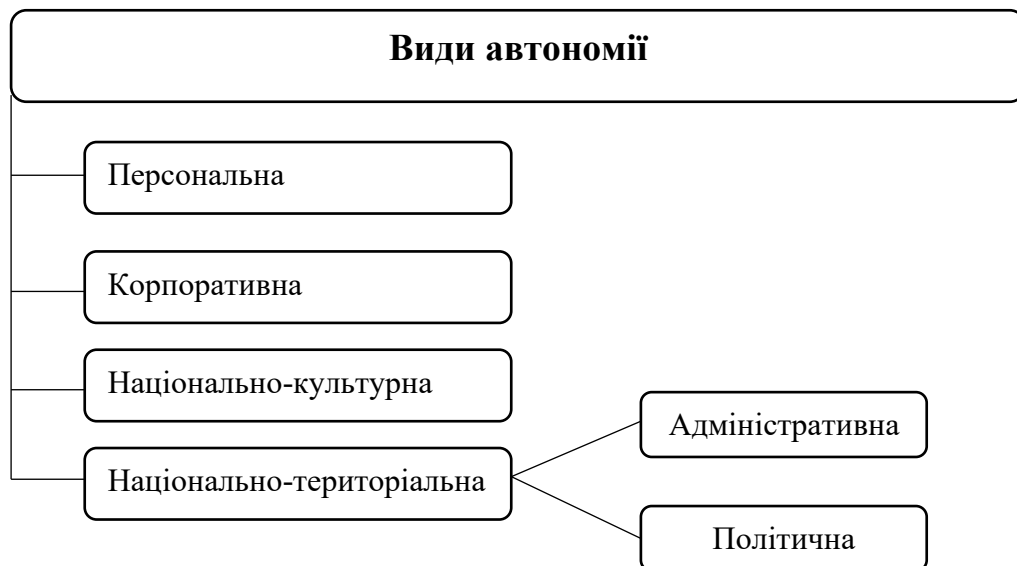


Рис. 2.6. Види автономії

В. Ф. Мелашенком класифіковано конституційно-правові інститути залежно від їх змісту, структури, методів й завдань правового регулювання [56]. Так, він виділяє надінститути та підінститути.

До надінститутів конституційного права, поряд з інститутами народовладдя, державного суверенітету належить також інститут державної влади. З посилок теорії права, можна навести наступну класифікацію конституційно-правових інститутів:

- 1) загальні, змістом яких є нормативні положення, які відносяться до всієї галузі конституційного права;
- 2) матеріально-регулятивні конституційно-правові інститути, що становлять систему норм, призначенням яких є безпосередня регламентація поведінки суб'єктів суспільних відносин певного виду;
- 3) охоронні конституційно-правові інститути, що складаються з охоронних норм;
- 4) процедурно-процесуальні інститути, що містять конституційні норми процедурного, процесуального характеру (наприклад, конституційно-правовий інститут законодавчого процесу) [56].

За такою класифікацією інститут державної влади вбачається за доцільне віднести до загальних конституційно-правових інститутів.

М. Поваляєва виділяє генеральні конституційно-правові інститути, які охоплюють значне коло суспільних відносин і включають до свого складу більш дрібні структурні елементи. До генеральних інститутів автор відносить конституційно-правові інститути основ конституційного ладу, конституційно-правового статусу особи і громадянина, державної влади [67].

Таким чином, *державна влада*, як інститут конституційного права, – це система конституційно-правових підінститутів та норм, що має відносно відокремлений характер всередині галузі конституційного права, яка регулює суспільні відносини з приводу організації та здійснення державної влади. Як видно з даного визначення, конституційно-правовий інститут державної влади має складну структуру: будучи за своїм змістом надінститутом, або суперінститутом, він має, притаманні для такого типу правових інститутів, особливості - його складають основні інститути як менш складні системи, та окремі конституційно-правові норми; всі ці елементи взаємодіючи між собою, утворюють найрізноманітніші зв'язки та відносини, що обумовлює складність та багаторівневність даного конституційно-правового інституту. Домінуючою в науці конституційного права є позиція, згідно якої конституційно-правовий інститут державної влади складається виключно з норм Конституції України: «Останній, звичайно, розглядається як організаційно цілісний підрозділ нормативно-правового змісту не всіх норм конституційного права, а тільки Конституції, норми якої регулюють відповідний вид споріднених політико-правових суспільних відносин, пройнятих певною єдністю і виділених в окремий комплекс» [48].

Саме державна влада через свої формальні акти в умовах цивілізації надає нормам і принципам позитивного права властивості загальнообов'язковості, можливість суворої юридичної визначеності змісту регулювання і саме державна влада наділяє необхідними повноваженнями і належними засобами впливу правоохоронні установи, органи юрисдикції,

правосуддя, визначає підстави і порядок їх діяльності, що й гарантує певним чином реалізацію юридичних приписів.

Конституційно-правовий інститут державної влади є складною системою, що формується з багатьох взаємодіючих частин і елементів, які характеризують внутрішню структуру інституту державної влади і вирізняють його серед інших державних інститутів. Структура системи інституту державної влади зумовлена системними зв'язками між його складовими елементами (інститутами), що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Кожному з цих елементів конституційно-правового інституту державної влади притаманна внутрішня єдність, яка, в свою чергу, відрізняє їх від інших інститутів. Система інституту державної влади складається з найважливіших інститутів, до яких насамперед належать інститути: законодавчої влади, президентства, виконавчої влади, судової влади та інститут прокуратури. В основі співвідношення цих інститутів і їх взаємодії - реальне співвідношення і взаємодія тих сфер суспільних відносин, які є предметом конституційного регулювання. Норми регулювання дії одного інституту створюють необхідні передумови для дії іншого або декількох інститутів, визначають їх зміст і спрямованість.

У Конституції України визначається структура, статус, компетенція виконавчої влади, вирішується питання про *взаємовідносини глави держави і уряду, уряду і вищого представницького органу законодавчої влади*, дається відповідь на питання, пов'язані з конституційною відповідальністю органів виконавчої влади, із здійсненням парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Конституція України відповідає на питання, пов'язані зі статусом судової влади: встановлює принципові положення щодо судової системи, визначає види юрисдикції судів, відповідає на питання, пов'язані з підлеглистю судів, діяльністю прокуратури, адвокатури, органів, що забезпечують виконання судових рішень.

Окремим і досить складним є питання про статус президента як глави держави. Формула Конституції України «*Глава держави*» спрямована на те, щоб наголосити у статусі Президента на його провідній ролі саме в організації державної влади, формуванні держави, забезпеченні єдності в діях усього державного апарату, зняття та вирішення тих чи інших непорозумінь у системі державного механізму, об'єднанні зусиль державних і самоврядних структур з метою найбільш ефективного здійснення політики держави.

На підставі Конституції саме держава визначає систему інституту державної влади. Тому орган держави – це певна державна інституція, яка засновується державою, утворюється нею в установленому порядку і діє за її уповноваженням. Державні органи України характеризуються певними основними рисами. Будь-який такий орган представляє Україну як державу як всередині країни, так і ззовні. Державний орган діє за дорученням держави, яка законодавче визначає правовий статус кожного з цих органів. Орган Української держави є відносно самостійною частиною єдиної системи державних органів України, яка будується за принципом розподілу влади. Він виступає від імені держави і водночас від свого власного імені та посідає цілком певне місце в державному апараті. Державний орган утворюється в порядку, встановленому Конституцією і відповідними законами.

Зокрема, Верховна Рада України і Президент України обираються шляхом загальних виборів, склад Кабінету Міністрів формується Президентом України. Залежно від власного правового статусу кожний з державних органів здійснює притаманні йому завдання та функції держави.

Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина є Глава Української держави – Президент України. Кабінет Міністрів України реалізує виконавчу владу. Правосуддя в Україні здійснюється виключно

судами. У межах статусу державний орган виступає від імені держави та за її дорученням, є її офіційним представником.

Для здійснення власних завдань і функцій держава наділяє державні органи державно владними повноваженнями, які закріплюються в окремому нормативному правовому акті й надають змогу здійснювати державну владу в трьох її формах: законодавчій, виконавчій та судовій. За допомогою цих повноважень визначаються конкретні права і обов'язки державних органів, у межах яких вони вправі реалізовувати надані їм права, приймати відповідні акти, які є обов'язковими до виконання підпорядкованими органами, службовими особами і громадянами, а також здійснювати контроль за їх виконанням. При цьому треба враховувати, що державні владні повноваження, якими наділяється орган держави, поглинають положення про те, що він діє від імені держави, оскільки зрозуміло, що орган держави не може здійснювати свої повноваження інакше, як тільки від імені Української держави.

Державні функції публічного управління в кожній країні здійснює розгалужена система органів. Серед них виділяються вищі – парламент, уряд і глава держави, вищі судові органи. Саме ці органи реалізують основні повноваження у сферах законодавчої та виконавчої влади, і їх діяльність має політичну значущість. Окрема роль на нашу думку належить саме уряду як найвищому органу в системі виконавчої влади в країні. Різновиди та повноваження уряду зображено на рис. 2.7. та рис. 2.8.

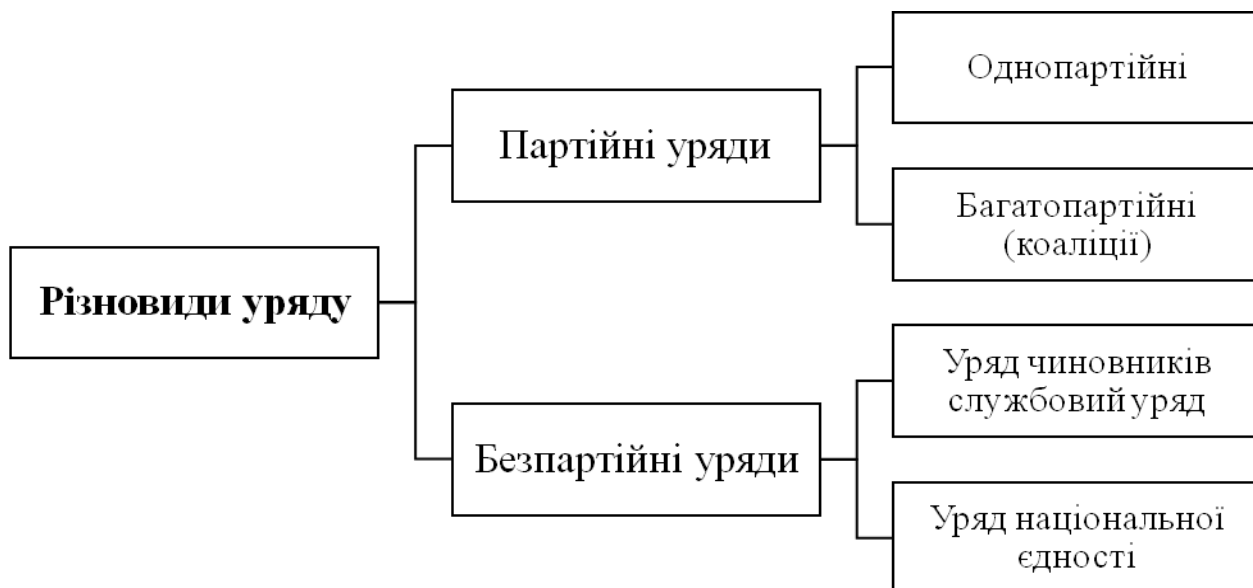


Рис. 2.7. Різновиди уряду

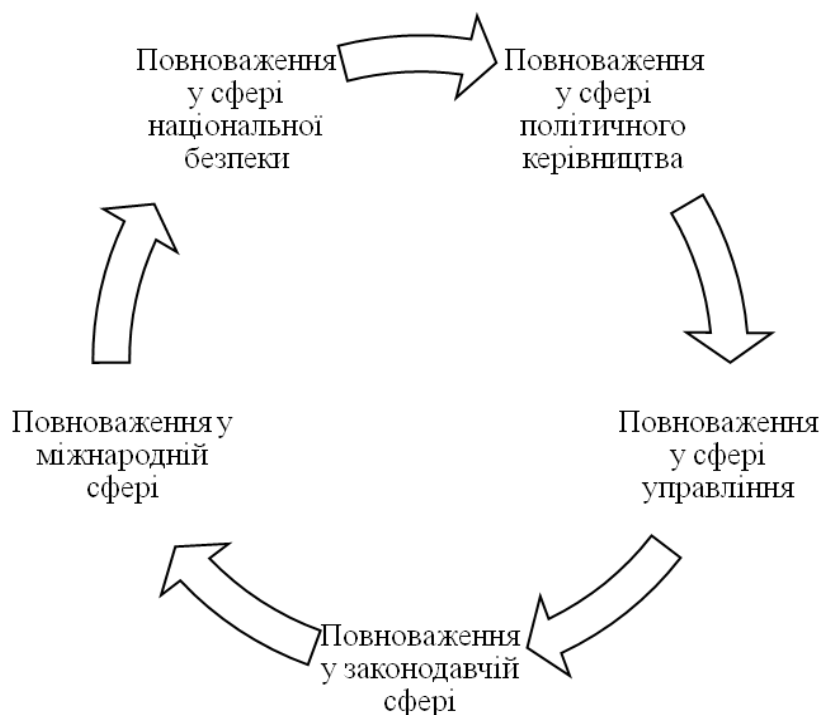


Рис. 2.8. Повноваження уряду

До вищих органів також віднесені вищі судові інстанції загальної і спеціальної компетенції – Верховний суд, Конституційний суд, Вищий адміністративний суд тощо. Проте судові органи формально відсторонені від

реалізації державних функцій політичного характеру (виняток становить лише діяльність Конституційного суду, хоча і він вважається в цілому «неполітичним» органом).

Конституція України 1996 р. закріпила якісно нову організацію державної влади. Відмовившись від ієрархічної, вертикальної системи організації державної влади, що існувала в Україні упродовж кількох десятиліть, вона сприйняла загальновизнаний принцип організації державної влади - принцип поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Органи державної влади України стали рівноправними і не залежними один від одного. При цьому Верховна Рада України, за Конституцією, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади, але вперше набула всіх основних рис статусу парламенту України – єдиного загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України.

Для характеристики статусу кожного з вищих органів сучасної держави визначальними є поняття форми державного правління. **Форма правління** – це спосіб організації влади, зумовлений принципами взаємовідносин вищих органів (рис. 2.9).



Рис. 2.9. Форма правління

При цьому вихідними є взаємовідносини між парламентом, урядом і главою держави. Зміст їх взаємовідносин в тій чи іншій мірі відбивають ідеї розподілу влад. Ці ідеї, відомі ще з ранніх часів, у найбільш чіткому викладі були сформульовані французьким просвітителем і правознавцем XVIII ст. Шарлем Монтеск'є. Його вчення відіграло помітну роль у становленні сучасної політико-правової думки і суттєво вплинуло на розвиток державних інститутів в новий період світової історії.

Монтеск'є розрізняв три влади - законодавчу, виконавчу, судову - і стверджував, що в умовах свободи неприпустиме поєднання цих влад і здійснення їх однією особою або одним органом. Таке поєднання, на його думку, призводило до сваволі. Тому Монтеск'є вважав за необхідне, щоб зазначені три влади здійснювались різними органами. Водночас він визнавав розподілені влади в принципі рівнозначущими й серед них не виділяв жодної, яка б наділялась якістю верховенства по відношенню до інших влад. Розвиваючи своє вчення про розподіл влад, Монтеск'є висунув положення про необхідність їх взаємодії і взаємної зрівноваженості. Він писав про таку взаємодію влад, за якої останні стримують одна одну і узгоджено просуваються до спільної мети.

При цьому Монтеск'є вказував на неможливість практичного розмежування їх настільки, щоб це зовсім виключало втручання однієї влади в діяльність іншої. Сформульоване Монтеск'є вчення про розподіл влад заклало підвалини конституційного принципу, котрий був визнаний в державно-правовій теорії і практиці ряду країн вже наприкінці XVIII ст.

Конституція України 1996 р. диференційовано підходить до проблеми законодавчого закріплення, а потім і організації та функціонування державної влади в країні. Загальні питання закріплення та організації цієї влади відображені у Розділі I «Загальні засади».

Щодо визначення у Конституції конкретних питань закріплення, організації та здійснення державної влади, то вони відображені в окремих

розділах, присвячених як принципів народного суверенітету, так і організації та функціонуванню окремих гілок державної влади. Такий підхід відповідає законодавчій практиці сучасного конституціоналізму. В умовах становлення України як демократичної, правової, соціальної держави суттєво зростає роль судової влади. Функцію здійснення правосуддя покладено згідно з Конституцією України (ст. 6) на суди, які діють незалежно від законодавчої влади. Жоден орган державної влади, крім судів, не вправі брати на себе функцію і повноваження по здійсненню правосуддя. Виключно суди мають право визнати особу винною у скоєнні злочину і піддати її кримінальному покаранню. Суди здійснюють захист гарантованих Конституцією кожного прав і свобод (ст. 55). На підвищення ролі судів спрямоване вперше закріплене в Конституції положення про те, що компетенція суду поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова влада, як і інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Метою правосуддя є захист конституційного ладу, прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності. Проблему раціонального устрою державної влади і її органів намагаються вирішити, мабуть, стільки часу, скільки існує держава як форма організації суспільства.

Самі освічені володарі, у руках яких зосереджувалися необмежено всі нитки влади, рано або пізно ставали норовливими тиранами, що визнавали тільки свій авторитет, що нехтували свободу і, що не рахувались з невід'ємними правами людини.

Тому подальша передача повноважень публічного управління від органів державної влади на місцях до органів місцевого самоврядування повинна стати предметом подальших досліджень в зазначеному напрямі.

2.2. Конституційно-правовий зміст інституту президента як глави держави в системі органів державної влади України

На сучасному етапі розвитку юридичної науки до правових проблем функціонування влади в Україні привернута увага вітчизняних і зарубіжних вчених. З'явилися дослідження, в яких влада розглядається як необхідна і одна з найважливіших умов існування суспільства. У той же час комплексні наукові дослідження ряду питань, пов'язаних з функціонуванням державно-правового інституту Президента України, майже не проводилися. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясування суті інституту Президента в Україні, аналізу його історичного розвитку, визначення правового статусу, місця серед органів державної влади, а також взаємовідносин з представниками гілок останньої. Більшість політиків та науковців вважають, що Україна повинна бути парламентською республікою з вирішальною роллю парламенту, який повинен займати визначальне місце в системі влади. Публікації, які існують з даної проблеми можна розподілити на дві основні групи. Перша розглядає інститут президентства як інститут держави, інститут державної влади, тобто через його фактичне місце у механізмі здійснення державної влади. Цей підхід здебільшого використовується політологами. Інші публікації, хоча і присвячені інституту президентства саме як інституту галузі права, але не охоплюють усієї сукупності конституційно-правових норм інституту.

Для вивчення історичної практики та традицій цього інституту в Україні велике значення мають роботи відомих українських діячів – істориків, юристів, політиків, зокрема: Д. В. Антоновича, В. К. Винниченка, М. С. Грушевського, С. С. Дністрянського, Н. Д. Полонської-Василенко, П. О. Христюка, С. П. Шелухіна, а також вчених-істориків та юристів радянського періоду – Ф. І. Калінічева, М. Л. Копиленко, О. Л. Копиленко, Б. Д. Крупницького, І. М. Кузнецова, В. О. Рум'янцева, А. С. Міносяна, В. В. Цветкова та ін.

З середини 1991 р. з проголошенням Актів незалежності у колишніх союзних республіках СРСР і введенням постів президента, їх аналізом і вивченням у державах СНД починають займатися вітчизняні науковці. Що стосується України, то перші публікації з цього приводу були зроблені, починаючи з 1994 р., такими науковцями, як Ф. Г. Бурчак, В. В. Копейчиков, Л. Т. Кривенко, А. Р. Мацюк, В. І. Мельниченко, Н. Р. Нижник, М. І. Орзіх, В. Ф. Погорілко, В. Я. Тацій, І. А. Тимченко, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал, Л. П. Юзьков та ін.

Вивчення інституту президентства в Україні було б неповним без аналізу аналогічного інституту у державах близького і далекого зарубіжжя.

У цьому плані слід відзначити теоретичні напрацювання зарубіжних науковців Г. В. Атаманчука, В. П. Верина, Є. К. Глушко, Р. Ф. Іванова, О. І. Коваленко, М. А. Крутоголова, А. А. Мішина, Л. О. Окунькова, Г. Л. Решетникова, С. В. Рябова, М. А. Сахарова, Ю. І. Скуратова, Ю. А. Тихомирова, В. Є. Чиркіна та ін.

Потрібно комплексно дослідити інститут президентства як інститут конституційного права, що являє собою систему, яка складається із сукупності норм, а також як інститут, що є складовою механізму здійснення державної влади; як інститут конституційного права, що має певні історичні традиції в Україні та є доцільним серед інших інститутів конституційного права; як інститут, що є правовою основою формування і функціонування Президента України як органу держави.

Інститут Президента України – це державно-правове утворення в цілісній системі управління суспільством, що складається з найвищого державного одноособового виборного органу та його консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів та служб, наділене конституційно-владними повноваженнями в управлінні державою, характеризується єдністю взаємозв'язків з іншими державними, а також недержавними органами та громадянами, діяльність якого регулюється системою відповідних правових норм.

Одним з головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця у механізмі здійснення державної влади глави держави - Президента України. Інститут президента в Україні має бути не лише гарантом конституційних основ та державного ладу, а і стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади та забезпечити їх взаємодію з органами місцевого самоврядування. Тенденція становлення держав - колишніх республік СРСР, зарубіжний досвід свідчать про загальне зростання конституційно-правових інститутів, створення різних їх варіантів, що породжується історичними та національними умовами розвитку конституціоналізму, а також практикою включати у механізм здійснення державної влади главу держави (президента), який би репрезентував державу. Аналіз історичного розвитку інституту Президента показує, що історичні традиції даного інституту сягають глибини віків, епохи Київської Русі. Водночас для України є характерними історичні традиції республіканської форми правління, наявність ідей інституту президентства в українській історико-політичній думці середини XIX – початку XX ст. та існування історичної практики конституційно-правового закріплення цього інституту (рис. 2.10).



Рис. 2.10. Різновиди глави держави

Інститут президентства, сформований відповідно до Конституції України та чинного законодавства став відображенням суспільних відносин, що склалися в Україні у 1992–1996 рр. та врахував міжнародний досвід функціонування подібних інститутів державної влади. Різні точки зору, що існують у науковій літературі та політичному житті навколо інституту президентства в Україні, засвідчують про певну дискусійність норм інституту. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і насамперед його місця в конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади та функціонально-компетенційному спрямуванні. У зв'язку з цим політиками *не відкидається можливість скасування інституту президентства*.

Відбувається класифікація цілісної системи нормативно-правових актів, що стосуються правового регулювання інституту Президента на вертикальну і горизонтальну системи. Вертикальна система обумовлена різною юридичною силою нормативно-правових актів, яка залежить від обсягу повноважень органу, що їх видає і складається з нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента та інших центральних органів, а також дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів та служб при Президентові України. Горизонтальна система складається з груп правових норм, які регулюють відносини у різних сферах функціонування інституту Президента. Це правові норми, що визначають правовий статус Президента України; порядок функціонування органів, які забезпечують діяльність Президента України; органів, що відповідальні перед Президентом України; організацію, порядок проведення виборів Президента України та інші.

Інститут президентства зазнає постійних змін під впливом економічної ситуації, політичних сил у суспільстві та якостей особи, яка обіймає пост президента. Цей інститут також сам активно впливає на здійснення державної влади, на економічний, політичний і соціальний сектори держави (рис. 2.11).

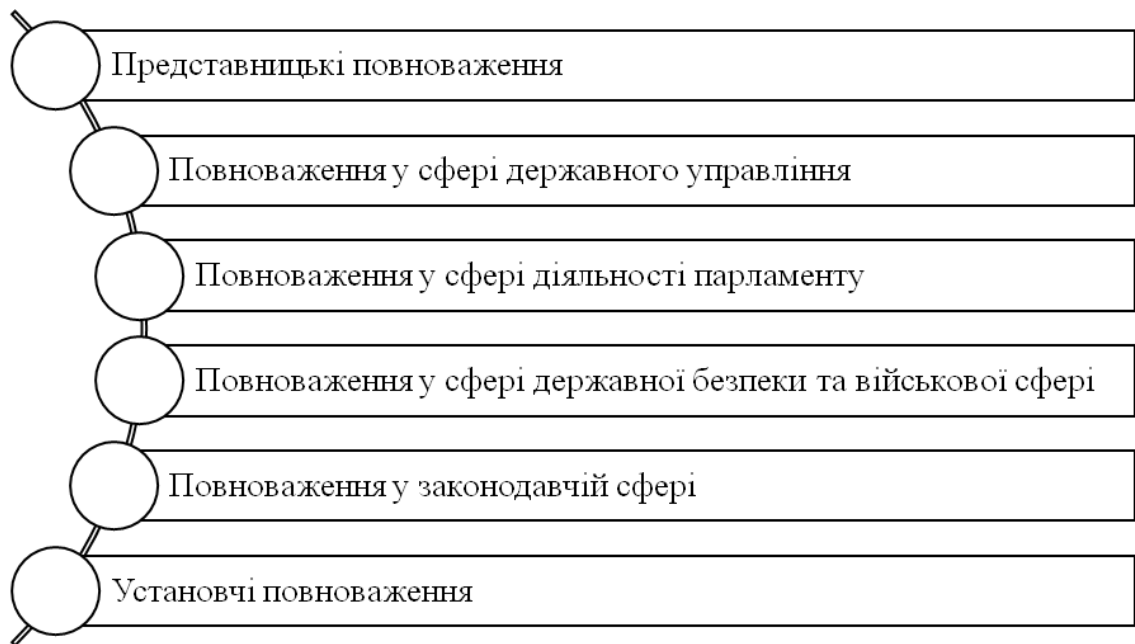


Рис. 2.11. Повноваження глави держави у зарубіжних країнах

Потрібно розмежовувати поняття «інститут президентства в Україні» та «інститут Президента України» з огляду на те, що вони мають різний юридичний зміст. Інститут президентства, на відміну від інституту Президента України, що є державно-правовим утворенням – це система правових норм, що направлені на регулювання суспільних відносин, змістом яких є діяльність Президента України, як їх суб'єкта. Інститут президентства є складовою частиною конституційного права України.

Інститут президентства розглядається вченими юристами і політологами у трьох основних аспектах:

- перший, як сукупність конституційно-правових норм;
- другий, як форма і суть політичної організації;
- третій, як організаційно-функціональна структура.

При цьому у теоретичних розробках зустрічається й термін «інститут президента», під яким розуміється поєднання правових норм та фактичної ролі президента.

Останнім часом у науці конституційного права з'явилися розробки, які подають інститут президентства як складову правового статусу президента, беручи до уваги широку трактовку правового статусу. Така неоднозначність підходів до поняття інституту президентства, правового статусу президента, приводить в Україні до підміни цих понять, унаслідок чого суть інституту президентства як інституту конституційного права втрачає своє значення. На підставі аналізу теоретичних розробок з питання інституту президентства, дається наступне розмежування і визначення понять. Під інститутом президентства як інститутом конституційного права, необхідно розуміти сукупність конституційно-правових норм, що регулюють однорідні, відносно відокремлені суспільні відносини, змістом яких є діяльність Президента України. Ці суспільні відносини мають політико-правовий характер, можуть носити як паритетний так і субординаційний характер, вони врегульовані конституційним, адміністративним, кримінальним і цивільним правом.

Однак саме конституційне право має домінуючий вплив на ці правовідносини, що є похідним від їх суб'єкта (Президента України як вищого органу держави) та їх змісту (владні відносини, що пов'язані з діяльністю глави держави у механізмі здійснення державної влади). Історичний аналіз інституту президентства в Україні показує, що цей інститут не завжди виступав саме у сукупності юридичних норм. Інститут президентства проявлявся і в ідеях його створення, мав певну історичну практику існування і правового закріплення. Його основою був інститут глави Української держави (князя, гетьмана, президента). Інститут президентства, запроваджений в Україні у 1991 р., мав і певні історичні традиції, його виникнення було результатом, насамперед, політичної ситуації в Україні наприкінці 80-х – початку 90-х років XX ст. та реалізацією принципу розподілу влади. Норми інституту президентства 1992–1996 рр. стали відображенням не лише історичних традицій, а й фактичних суспільних відносин, пов'язаних з функціонуванням інституту Президента України в державі.

До підстав запровадження належать:

- наявність в Україні історичних традицій республіканської форми правління (на прикладах Княжої доби, Гетьманської (Козацької) держави та періоду 1917–1920 рр.);
- наявність історичних традицій принципу поділу влади (різноманітність інститутів влади, які не дозволяли концентрувати її в руках однієї особи, інституювання принципу поділу влади у Конституції Пилипа Орлика у 1710 р.);
- існування в Україні історичних ідей щодо інституту президентства, які знайшли своє відображення у працях Г. Андрузького, М. Драгоманова та М. Костомарова;
- відображення у партійних документах початку ХХ ст. суспільних настроїв щодо організації влади в Українській державі з можливістю включення до її органів поста президента;
- недоцільність виконання президентських функцій «колегіальним» главою держави – за часів перебування Української РСР у складі СРСР;
- інституювання поста президента СРСР у 1990 році, неспроможність керівництва СРСР зупинити розпад Союзу та створення в республіках інститутів влади на свій розсуд;
- проголошення в Українській РСР у липні 1990 р. принципу розподілу влади, який знайшов своє практичне втілення в функціональному їх розмежуванні шляхом створення відповідних органів для реалізації функцій кожної з гілок влади. Виконавча влада для ефективного реалізації її функцій і була підсилена *всенародно обраним Президентом України*;
- суб'єктивні підстави запровадження інституту президентства і *обрання* Президента України були пов'язані із зіткненням інтересів окремих політичних сил, які були неспроможні на початку 90-х років отримати більшість у парламенті, але мали реальну можливість впливати на конкретну людину – президента та очікуваннями перетворень у державі народом від нової посади у ній (рис. 2.12).



Рис. 2.12. Способи обрання президента у зарубіжних країнах

Досить широкі повноваження, які має Президент України, не характерні для парламентсько-президентської республіки, перехід до якої офіційно проголошений Україною в рамках конституційної та адміністративної реформ. Фактично, він є як главою держави, так і главою виконавчої влади, що характерно для президентських держав, а юридично, за Конституцією, має статус лише глави держави, хоча вона же передбачає для Президента України набагато ширший обсяг повноважень. Також Президент України активно взаємодіє і з судовою гілкою влади. Основними формами такої взаємодії є: право Глави української держави на звернення до Конституційного Суду України; функціонування інституту Постійного представника Президента в Конституційному Суді України; реалізація

повноважень щодо формування частини Конституційного Суду України та утворення інших судів; перше призначення суддів всіх ланок [1].

Законодавство, яке регулює державно-правовий інститут Президента України є правовим інститутом конституційного права і складається з двох систем: горизонтальної та вертикальної.

Необхідно привести норми Конституції у відповідність. Для цього треба: залишити за Президентом тільки ті повноваження, які впливають з його статусу як глави держави та обов'язків бути гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Подальшого вивчення та вдосконалення потребують норми, що регулюють взаємовідносини між Президентом та іншими органами державної влади, зокрема, судової, які стосуються проблем призначення (обрання) суддів та формування судів.

РОЗДІЛ 3.

ДЕЛЕГУВАННЯ СВОЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Підходи до територіальної організації і здійснення державної влади за кордоном

Основні конституційні принципи територіального устрою України закріплено у ст. 132 Конституції України, в якій зазначено: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій». Стаття 133 Конституції України визначає систему АТУ та є, зокрема, втіленням загального принципу системності [47].

Першим Конституція України називає принцип єдності та цілісності державної території України. Він означає, що складові частини державної території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади передбачає децентралізацію у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади в поєднанні з централізованою системою контролю законності реалізації владних повноважень. Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України [Там само].

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України, конституційними принципами територіального устрою України слід вважати: принцип унітаризму, принцип недоторканності території України, принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України, принцип зміни території України всеукраїнським референдумом, принцип законодавчого визначення територіального устрою України, принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Основоположні принципи територіального устрою визначає ст. 2 Конституції України: принцип унітаризму (Україна є унітарною державою) та принцип недоторканності території України. Під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності в територіальних одиницях та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави. Унітарна держава виникає й розвивається на основі принципу унітаризму. Принцип недоторканності території України виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України. Недоторканність території не сумісна з діями, спрямованими на підтримку та використання сепаратизму проти територіальної цілісності держави, на захоплення території з використанням сили, окупацію території іншої держави, на створення та діяльність організацій, груп, а також заохочення дій окремих осіб, які становлять загрозу територіальній цілісності держави. Важливим принципом територіального устрою є вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України). Це означає, що питання зміни території держави є прерогативою Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування. Тільки народ, який проживає на території Української держави, має право вирішувати свою політичну долю і долю території, на якій він проживає. Це невід'ємне право народу, яке впливає з норм

міжнародного права. Територіальне верховенство народу передбачає виключну і повну владу народу в межах державної території.

Державна територія – це національне надбання і простір проживання народу в межах державних кордонів кожної конкретної держави, який є повноправним і єдиним її власником. Це передбачає право народу на володіння, користування й розпорядження як самою територією, так і природними ресурсами (ст. 13 Конституції України). Особливе місце посідає принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні. *Місьцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення.*

Тобто місьцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади і характеризується:

- по-перше, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування;
- по-друге, за ним визначається особливе місце в політичній системі України: місьцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає повної автономності від неї;
- по-третє, місьцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності – питання місцевого значення. Цим принципом забезпечується правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування [13].

Однією з найважливіших ознак трансформаційних перетворень у країні є розвиток місцевого самоврядування. Тобто головна мета підвищення ефективності територіальної організації влади – побудова децентралізованої моделі організації влади, що була б спроможною в сучасних умовах трансформаційних змін у світі результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного та культурного розвитку, враховуючи при цьому екологічну складову моделі сталого розвитку сучасного регіону. Та все ж не слід забувати і про той факт, що посилення диспропорцій у розвитку

регіонів не сприяє становленню громадянської злагоди та реалізації цілої низки необхідних країні сучасних реформ, що особливо актуалізується в умовах європейської інтеграції України та подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи.

Тож, очевидно, що на порядку денному постає питання про підвищення ефективності територіальної організації влади в умовах трансформаційних змін у суспільстві. Як зазначає більшість фахівців-науковців, модернізація як процес передбачає не тільки упровадження економічних змін, а й реформування більшості сфер суспільних відносин, одними з ключових серед яких є відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Виконання європейського принципу субсидіарності, закріпленого Маастрихтським договором від 1992 р., передбачає можливість виконання тих функцій і повноважень, з якими органи місцевого самоврядування можуть впоратися самостійно, без втручання з боку центральної влади. В Україні цей принцип не виконується, адже в Конституції 1996 р. було закріплено інші принципи – централізації влади. Через це розвиток місцевого самоврядування в нашій країні уповільнений – це потрібно змінювати, якщо ми маємо бажання долучитися до європейської моделі врядування та сталого розвитку. Обґрунтування нової схеми раціонального АТУ нашої країни повинне враховувати як об'єктивні процеси багаторівневої регіоналізації, так і потребу в формуванні дієвої системи влади. Водночас, система влади організується з урахуванням наявної регіоналізації та чинного адміністративно-територіального поділу країни. Зрештою, процеси регіоналізації мають об'єктивне підґрунтя і, водночас, зазнають суб'єктивного впливу з боку чинної системи влади та наявного АТУ.

Нова модель територіального поділу повинна виходити з цільових настанов адміністративно-територіальної реформи, враховуючи особливості чинної системи влади та можливості її трансформації.

Крім того, вона має відповідати сучасним тенденціям розподілу функцій і повноважень між рівнями публічної влади. Головні завдання побудови нової моделі АТУ країни – це досягти її вдалого, історично та економічно виправданого територіального поділу, підвищити ефективність управління, сприяти його послідовній децентралізації, наблизити адміністративно-правові послуги до населення, підвищити їхні якість та доступність. Отже, за сучасних умов надзвичайної актуальності набирає проблема оптимальної територіальної організації влади в Україні.

Європейські країни нагромадили значний досвід щодо територіальної організації. З огляду на ситуацію, що склалася, його необхідно ретельно вивчити і знайти можливі шляхи застосування у вітчизняних умовах. Україна докладає значних зусиль в напрямі вступу до ЄС. З урахуванням цього процес наближення національного законодавства з питань регіональної політики до стандартів ЄС передбачає певні заходи, серед яких і перехід до європейської територіальної структури, що передбачає проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи. Існують і принципово інші класифікації моделей здійснення публічної влади на місцях. Наприклад, Р. Драго виділяє чотири типи місцевого управління: федералізм, самоврядування, децентралізацію та централізацію. Підставою для класифікації у цьому разі є міра автономії місцевих колективів і визнання так званих «місцевих свобод». Типологія моделей здійснення управління й самоврядування в місті поєднує та уточнює ці класифікації, принаймні щодо міської організації влади. Отже, світовий досвід демонструє наявність трьох типів моделей здійснення управління й самоврядування в місті – централізованої, децентралізованої та змішаної (дуалістичної). Централізована модель міського управління в чистому вигляді застосовується у французьких містах (Париж, Ліон і Марсель), які одночасно мають статус департаментів та одиниць місцевого самоврядування – комун.

Зокрема, Паризькою комуною управляє муніципальна рада (Рада Парижа). Територію міста поділено на 20 округів, що мають власні виборні

ради, повноваження яких обмежено. У тому разі, коли рада збирається як орган комуни, на неї поширюються норми, що застосовуються до муніципальних рад, а коли вона діє як орган департаменту, її діяльність регламентується положеннями, що застосовуються до генеральних рад департаментів.

Типовим прикладом децентралізованої моделі міського управління є система міської влади міста Лондон. Це класична англосаксонська модель місцевого самоврядування, для якої характерні відсутність на місцях повноважних представників державної влади, здійснення муніципальними органами лише тих повноважень, які прямо передбачені законом, і широке використання громадських основ у діяльності місцевих структур. Керівництво містом здійснюється єдиним органом – Радою Великого Лондона, яка координує діяльність у сфері стратегічного планування, землекористування, житлової та транспортної політики в масштабах всієї агломерації. У Лондоні органи місцевого самоврядування не мають конституційного статусу; центр не здійснює всеосяжних контрольних функцій, його власні служби на місцях на постійній основі не переплетені з органами місцевого самоврядування, це два різних рівні; децентралізація управління в Лондоні, наділення значною самостійністю та широким колом повноважень в управлінні місцевими справами районів поєднуються з розвитком багатоманітних горизонтальних зв'язків та об'єднань районів.

Також світовій практиці відомі численні змішані моделі. Наведімо як приклад адміністративно-владну організацію Берліна.

Берлін є одночасно однією з федеральних земель Німеччини і містом. Конституція міста виключає створення окремих (державних і муніципальних) структур. Органи влади міста – Збори народних представників, уряд, правлячий бургомістр і адміністрація Берліна – виконують як державні функції земель Германії, так і муніципальні повноваження – функції общин земель. Головна міська адміністрація складається з окремих управлінь і сенату, що вповноважений вирішувати

питання, які, виходячи з їхньої специфіки, потребують єдиного підходу (виключне ведення), і питання контролю за виконанням повноважень, що делеговані районам.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі з Україною за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їхніми методами і формами організації публічної влади як у центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок та швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, об'єктивно зумовлюють потребу подальших конституційних змін, що перетворять органи самоврядування на політично відповідальні, владоспроможні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним розв'язанням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу. Реформування територіальної організації влади в Україні є необхідною передумовою для одночасного упровадження низки економічних, соціальних та політичних реформ, котрі можна здійснювати лише в межах довгострокової програми розвитку, що має передбачати таке: перегляд функцій і сфер компетенції органів державного управління; створення умов для виконання завдань органів державного управління, забезпечуючи для кожного рівний доступ до суспільних послуг; упровадження методів і способів забезпечення узгодженого процесу розроблення політики для програмування; оновлення національної системи державного управління у відповідь на економічні та соціальні виклики в контексті перспективного членства в ЄС, що здебільшого має передбачати розроблення програми розвитку реального сектора економіки як важливої передумови економічного зростання та упровадження сучасної моделі сталого розвитку регіону.

3.2. Проблеми делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

У сучасному світі стає все менше країн, в державному механізмі яких відсутній принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. В правовій науці принцип розподілу влади прийнято відносити до основ демократичного конституційного ладу. Цей принцип має основоположне значення при рішенні конкретних питань побудови державного механізму. Основна мета застосування принципу «розподілу влади» - виключення можливості концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи шляхом встановлення оптимального співвідношення між гілками влади (законодавчої, виконавчої та судової).

Стаття 6 Конституції України зазначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Виконавча влада є найсильнішою у будь-якій державі з огляду на наявність у її розпорядженні матеріальних, фінансових, інформаційних і силових ресурсів. Роль уряду та інших органів виконавчої влади в державі значною мірою залежать від форми державного правління, форми державного устрою, розкладу партійно-політичних сил у суспільстві і насамперед у парламенті, взаємовідносин уряду з іншими вищими органами державної влади і нерідко істотно відрізняється від відповідних конституційних приписів. За своєю сутністю виконавча влада є сукупністю повноважень з управління державними справами.

Конституційно-правовий інститут виконавчої влади становить сукупність норм, що визначають систему і статус суб'єктів управління державними справами. Конституційне регулювання організації і функціонування виконавчої влади здійснюється у значно менших обсягах, аніж законодавчої влади. Основний обсяг правового регулювання відносин у

сфері виконавчої влади здійснюється нормами адміністративного права. Конституції встановлюють насамперед суб'єктів виконавчої влади. За загальним правилом суб'єктами виконавчої влади є глава держави, уряд, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації).

Сутність виконавчої влади зумовлює наступні особливості:

- централізація влади виявляє свою сутність у підпорядкуванні одних органів іншим і концентрації владних функцій в руках глави уряду або глави держави. У руках глави держави виконавча влада юридично і фактично зосереджується в абсолютній та дуалістичній монархіях і в президентській республіці. Конституції усіх президентських республік визначають президента як главу держави і главу виконавчої влади. Натомість, за змішаної (парламентсько-президентської форми правління) президент не може бути головою виконавчої влади. Згідно Конституції України Президент України є головою держави та виступає від її імені (ст.102), але не є головою виконавчої влади. Тільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. (ст.113);

- формування органів виконавчої влади шляхом призначення або виборів. В залежності від країни голова уряду як колегіального органу може буди призначений головою держави, парламентом, спільно парламентом та головою держави). Обрання глави уряду шляхом загальних виборів як в Державі Ізраїль є винятком з правил, яке не набуло широкого розповсюдження.

В Україні призначення голови Уряду здійснюється шляхом призначення Верховною Радою України за поданням Президента України (ст. 114 Конституції України). Більш того, в українському законодавстві з'явилася норма про те, що кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України Президент вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить

більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України;

- здійснення виконавчої влади на засадах поєднання єдиноначальності і колегіальності. Уряди виступають колегіальними органами виконавчої влади, центральні і місцеві органи виконавчої влади діють на засадах єдиноначальності. Рішення уряду приймаються на його засіданнях усіма членами уряду. Єдиноначальність органу виконавчої влади означає, що владні повноваження органу здійснюються одноособово його керівником - міністром, головою державного комітету, керівником іншого центрального органу, головою місцевої державної адміністрації. Керівник персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи органу перед урядом і, за деяких форм державного правління, главою держави.

Чинна Конституція України передбачає створення чіткої вертикалі державної виконавчої влади в Україні, яка проходить через всі рівні владних відносин, починаючи від столиці і закінчуючи районом області чи міста. Система виконавчої влади складається з наступних елементів:

- Кабінет Міністрів України;
- центральні органи виконавчої влади;
- місцеві органи виконавчої влади.

Оскільки на виконавчу владу покладена найбільша частина загальнодержавних функцій, вона діє безперервно і скрізь на території держави (на відміну від законодавчої і судової влади), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси. Виконавчій влади та системі її органів присвячено Розділ VI «Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади». Очолює систему Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади. Середньою ланкою цієї системи є міністерства та інші

центральні органи виконавчої влади, підпорядковані Кабінету Міністрів України. Органами виконавчої влади України місцевого рівня є по-перше, органи виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації в областях і районах, м.м. Київ та Севастополь, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня). По-друге, до цього рівня належать також органи спеціальної (галузевої та функціональної) компетенції, які безпосередньо підпорядковані як центральним, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади. Компетенція органів виконавчої влади визначається окремо для кожної ланки системи органів виконавчої влади. Згідно з ч. 12 ст. 92 Конституції, організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Відповідно до території функціонування виокремлюють центральні і місцеві органи виконавчої влади. До місцевих також відносять органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК). Центральні органи виконавчої влади в Україні в умовах реформи децентралізації. Центральними є ті органи виконавчої влади, діяльність яких поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують загальне або галузеве управління, здійснюють спеціальний (функціональний) вплив на об'єкти незалежно від їх місцезнаходження на території України. До них належать: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

До місцевих органів виконавчої влади належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району). Вони виконують завдання загального управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, місцеві органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад, Харківська обласна державна адміністрація, Головне управління Національної поліції в Харківській області, районний відділ освіти тощо.

Як вже зазначалося, система органів виконавчої влади має свої підсистеми, ланки та окремі органи, які відрізняються між собою за певними

критеріями. Найбільш важливими з них є обсяг компетенції та територіальний масштаб діяльності. Згідно з цими критеріями до системи органів виконавчої влади входять такі ланки:

- Кабінет Міністрів України - вищий орган в системі органів виконавчої влади;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- органи виконавчої влади АРК;
- обласні державні адміністрації, управління, відділи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
- Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, управління, відділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в містах;
- районні державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Система та підсистеми органів виконавчої влади мають відповідні організаційні структури, які відображують взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Кожне міністерство очолює міністр України (міністр), який є членом Кабінету Міністрів України. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра було розглянуто у попередньому розділі. Слід додати, що міністр як член Кабінету Міністрів України здійснює повноваження, визначені Законом України "Про Кабінет Міністрів України", в тому числі щодо спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади. Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. До інших центральних органів виконавчої влади віднесено державні служби, державні агентства, державні інспекції та центральні органи виконавчої

влади зі спеціальним статусом. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом створюються для реалізації визначених Конституцією та законодавством України особливих завдань та повноважень, виконання інших управлінських функцій спеціального характеру. Щодо таких органів може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення і звільнення їхніх керівників та вирішення інших питань. Особливість даного виду органів полягає, зокрема, в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносин з іншими органами мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають повноваження і порядок діяльності саме цих ЦОВВ. Повертаючись до центральних органів виконавчої влади у цілому, слід зазначити, що їх діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган

виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Слід зазначити, що ця різниця у назвах інспекцій, агентств та служб викликана лише їхніми функціональними особливостями. Що ж стосується організації їх діяльності, формування їхнього кадрового складу – то ці процеси є однаковими для служб, агентств та інспекцій. Стосовно керівників можна зазначити наступне. По-перше, зрозуміло, що вони не є міністрами. По-друге, керівник центрального органу виконавчої влади призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу.

Місцеві органи виконавчої влади в Україні

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Правовий статус місцевих державних адміністрацій врегульований Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. У складі місцевої державної адміністрації, окрім її голови, є ще його заступники, секретаріат, управління, відділи, інші підрозділи.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Прем'єр-міністру України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура.

Президент України може доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури. Голови місцевих державних адміністрацій набувають повноважень з моменту призначення.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень:

- відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України;
- підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

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, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та 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.

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів - накази.

Конституція України заклала певні основи дуалізму місцевих публічно-владних систем – місцевого самоврядування та органів державно-виконавчої влади. У процесі забезпечення ними збалансованого вирішення проблем місцевого та загальнодержавного рівня це породжує низку логічних та правових колізій, виправити які зобов'язана адміністративно-територіальна реформа.

Моделі децентралізації публічної влади: розробки українських вчених.

Незважаючи на складні умови, у яких опинилася українська держава, переважна більшість політичних діячів та експертів вважають, що децентралізація необхідна. Колишній спікер Верховної Ради України В.Гройсман, один з найбільших прибічників адміністративно-територіальної реформи каже, що «децентралізація не послабить державу. Децентралізація робить її сильною». Генеральний секретар Ради Європи Турб'єрн Ягланд теж зауважує важливість децентралізації, наголошуючи «там, де немає децентралізації чи немає передачі повноважень на місцевий рівень, виникає куди більше бажання відділитись». Децентралізація є доволі складним поняттям, яке потрібно розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Однак передусім варто згадати статтю 132 Конституції України, у якій наголошується: територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу, особливо

Польщі, Латвії, Литви, Естонії. Виходячи з принципу розподілу влади, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. В свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом. Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи може становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (міське самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У даному контексті необхідно розкрити сутність понять «орган влади», «управління» та «урядування». Так, правова категорія управління нерозривно пов'язана із реалізацією влади і передбачає ієрархічні відносини контролю-підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб'єктом – з іншого. Водночас урядування змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управлінський вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, але й виконання ним інших функцій в інтересах суспільства: захист прав, надання адміністративних послуг. На сьогодні урядування, а отже й управління, можуть та повинні здійснюватись не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження. Долучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади. У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади

орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом. Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування.

Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування. Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування.

Функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком.

Предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі.

Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.).

Горизонтальна децентралізація – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Специфічною формою децентралізації адміністративних функцій є делегування повноважень – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та відповідно реалізації публічних

функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання.

Метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись адміністрацією як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством.

Польський професор Є.Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. Важливо також, щоб децентралізована система урядування передбачала оптимальні характеристики складу й керівництва (чисельність, рівень кваліфікації) і забезпечувалась належним виконавчим апаратом.

Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні. З огляду на це децентралізація охоплює деконцентрацію,

тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації.

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації». На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування. Тоді як для держав континентальної Європи характерний так званий «принцип презумпції» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – радше як інституту громадянського суспільства, аніж елементу механізму держави. Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язана з правом. Тільки право визначає відповідну систему органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначає механізми нагляду і контролю. Усі без винятку органи, підприємства, установи, організації, інші суб'єкти зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством. Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів. Крім того, децентралізація влади передбачає функціонування установ та організацій, які виконують завдання публічного характеру, проте не перебувають у жодному ієрархічному підпорядкуванні із органами публічної влади і підлягають нагляду винятково з боку спеціальних компетентних органів. Це, відповідно, передбачає розмежування завдань і функцій публічного характеру, що виконуються різними за правовим та організаційним статусом суб'єктами.

Перевагами та позитивними наслідками децентралізації:

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);

- реалізація рішення відбувається за участі суб'єкта прийняття рішення або під його відповідальність.

Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації:

- завдяки оптимальній структурі управління спрощується система і процедура прийняття рішення;

- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження;

- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;

- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті.

- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;

- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки і комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;

- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення;

- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;

- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективне використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;

- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращання, вдосконалення, виправлення помилок тощо;

- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. В цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління:

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;
- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений.

У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер. Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. Окремі такі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), збережуть власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. В будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної

адміністрації. Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації відповідних реформ.

Крім того, проблему в таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, фінансова, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). Загалом необхідними є політична реформа, адміністративна реформа, реформа фінансової системи, судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Прірва між теорією і практикою є також наслідком складності (заплутаності) зовнішнього вираження правил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі. Крім цього, правила вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, а водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне провадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу. В середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х років. Однак на сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (Республіки Польща) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращання місцевої інфраструктури тощо.

Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, не визначеними залишаються їх відмінності. В національній юридичній науці, а також серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України пам'ятає, що таке централізація. Навряд чи таке розуміння можна назвати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, рівнем розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак саме лиш заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади:

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку;
- інші передумови.

ВИСНОВКИ

Тісна співпраця місцевих органів влади і самоврядування здебільшого приносить позитивний результат, унаслідок чого органи державної влади забезпечують необхідні умови для нормальної діяльності органів місцевого самоврядування, а самоврядні органи здійснюють чимало функцій державного спрямування. Але в процесі співпраці місцевих державних та самоврядних органів влади виникають проблеми. Однією з особливостей є те, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначаються як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів. Свої функції відповідні ради вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Це призводить до виникнення однієї з найскладніших проблем – проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проблема взаємовідносин між місцевими органами влади залежить від багатьох чинників, однак найсуттєвіший вплив на їх зміст і форму чинять конституційно-правові засади місцевої влади, спільність територіальної основи та об'єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний тип держави, а також встановлена система місцевого управління.

Якщо розглядати законодавство України, яке стосується взаємовідносин місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то можна зробити висновок про його недосконалість. Неважко помітити, що повноваження, які збігаються, через різне розуміння меж їх здійснення призводять до виникнення конфліктів між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак доцільно зазначити, що навіть найдосконаліше законодавство не усуне компетенційних суперечок між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Шляхом їх вирішення є судовий розгляд справ з цього приводу. Органи влади на місцях можуть навіть

направляти подання до Конституційного Суду щодо тлумачення компетенційних норм Конституції та законів. Реалізація зазначених особливостей правового статусу та повноважень сільських, селищних і міських рад у Конституції України та законах України викликає чимало труднощів на практиці. Зокрема, йдеться про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на місцевому рівні та про посилений контроль за органами самоврядування. Так, Кабінет Міністрів України 9 березня 1999 р. своєю Постановою “Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади” № 339 встановив новий порядок контролю за відповідним здійсненням повноважень. Згідно з постановою, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Обласні державні адміністрації, своєю чергою, мають право безпосереднього контролю виконавчих органів місцевих рад на території відповідної області.

Окрім того, недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване та не вирішує проблем

практики. Недостатньо використовуються на місцях і передбачені законом демократичні форми вирішення місцевих справ (референдуми, органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо). Потребує також вирішення проблема об'єднання територіальних громад (оптимізація кількості громад), досягнення їх реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності. Між вдома системами місцевої влади часто відбуваються компетенційні спори. Однак здебільшого вони вирішуються не в установленому законом порядку, а поза правовими способами, тобто через різні політичні та інші угоди між органами місцевої влади, звичаї і традиції, успадковані ними від радянської командно-адміністративної системи тощо.

Удосконалення взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимагає забезпечення:

- універсальності реалізації державної політики;
- певного рівня самостійності цих органів у способах реалізації державної політики;
- посилення співпраці між урядом та органами місцевого самоврядування;
- впровадження дієвих механізмів узгодження рішень центральних і місцевих органів виконавчої влади, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування;
- вирішення проблеми делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;
- створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Проте в країнах Європейського Союзу проблеми взаємовідносин між державами адміністраціями та органами місцевого самоврядування вирішені.

Насамперед, законодавство Європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які належать саме до сфери компетенції держави. І навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування у країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Делегування повноважень в країнах ЄС відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), а не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є в Естонії, Литві, Федеративній Республіці Німеччині, Чехії. Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративного поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування. У більшості держав-членів ЄС місцеві адміністрації у межах компетенції держави виконують такі функції:

- а) контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства;
- б) виконання органами місцевого самоврядування повноважень, які були делеговані центральними органами виконавчої влади (держави Балтії, Німеччина тощо);
- в) координація діяльності центральних органів виконавчої влади (міністерства та відомств).

Водночас обмеження самоврядування на регіональних рівнях є характерним для унітарних держав, відносно централізованих. Може існувати у таких формах:

- наділення представницького органу суто дорадчими функціями (наприклад, релігійний рівень Польщі до 1998 р.);

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

– відсутність органів місцевого самоврядування на тих рівнях, де функціонують місцеві державні адміністрації (зокрема, у Болгарії).

Спільна компетенція урядових представництв та органів місцевого самоврядування є скоріше винятком. На регіональному рівні вона встановлена у Латвії. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мали узгоджувати між собою свої рішення у таких сферах: розробка проектів законодавчих актів і положень, що регулюють діяльність місцевих органів влади; визначення розміру загальних та цільових відрахувань на потреби місцевих органів управління на кожен фінансовий рік; визначення фінансових джерел адміністрування додаткових функцій, виконання яких очікується від місцевих органів влади; будь-які інші питання, що стосуються місцевих органів влади. У країнах ЄС, оскільки адміністрація не виконує функцій виконавчого органу місцевого самоврядування та не отримує делегованих повноважень від представницьких органів, відсутній також інститут висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку органу місцевого самоврядування. У Європейському Союзі проблема забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його повноважень вирішується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, до того ж тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади. З огляду на аналіз проблем взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та вирішення проблеми у країнах Європейського Союзу, можна намітити шляхи

подальшого вдосконалення взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування так:

- внесення змін у Закони “Про місцеві державні адміністрації” і “Про місцеве самоврядування в Україні” з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);
- розробка механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади;
- вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;
- судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;
- зміни структури органів виконавчої влади з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, насамперед, контрольно-наглядових функцій;
- створення на регіональному рівні координаційних рад із питань взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Ці та інші заходи будуть сприяти покращенню взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті здійснення реформ в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агафонов С. А. Президент в системі державної влади України. // Держава і право: Зб. наук. праць. – К: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2001. – Вип. 12. – С. 225-229.
2. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [редколегія : В. Б. Авер'янов (голова)]. — К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
3. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності : матеріали “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. – К. : ШСД, 2005. – 73 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцюби ; Поліграф. центр Укр. ДАГП Мінекоресурсів України. – К. : [Б. в.], 2003. – 326 с.
5. Адміністративна реформа в Україні // Український правовий часопис. – 1999. – Вип. 4. – 107 с.
6. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцев та ін.] ; за заг. ред. А.О. Чемериса. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
7. Бабаєв В. М. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) : [монографія] / В. М. Бабаєв, Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ [та ін.] – Х. : НТУ “ХПІ”, 2006. – 316 с.
8. Базилюк Я. Б. Конкурентоспроможність національної економіки України. – К. : НІСД, 2002. – 132 с.; Інноваційна стратегія українських реформ / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко. – К. : Знання України, 2002. – 326 с.
9. Баймуратов М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – Одеса : БАХВА, 2003. – 192 с.

10. Бакуменко В. Д. Державне управління : курс лекц. / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 628 с.
11. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О Баймуратов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.
12. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре».2003. 512 с.
13. Баштаник В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління. Вісник НАДУ. 2017. № 2. С. 274.
14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С.25.
15. Вакуленко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров / Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
16. Васильєва О. І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин : монографія / О. І. Васильєва. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 436 с.
17. Вахович І. М. Теоретичні засади формування моделі сталого розвитку суспільства / І. М. Вахович // Науковий вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2009. – Вип. 15. – С. 17–27.
18. Веклич О. О. Пропозиція щодо концептуального забезпечення майбутнього проекту Стратегії переходу України до сталого розвитку / О. О. Веклич. – Режим доступу : <http://www.scribd.com/doc/43783048/Веклич-О-О>.

19. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
20. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
21. Волошко В. Інституційне забезпечення регіональної політики Європейського Союзу / В. Волошко // Регіональна економіка. – 2005. – № 1. – С. 148–155.
22. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. – Полтава : ПУЕЕ, 2012. – 341 с.
23. Воротін В. Є. Модифікація механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України / В. Є. Воротін // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1/2 (14/15). – С 5–10.
24. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Ю. Ганущак. – К. : Легальний статус, 2012. – 348 с.
25. Гарнер Д. Великобританія. Центральное и местное управление : [пер. с англ.] / Д. Гарнер. – М. : Прогресс, 1984. – 376 с.
26. Голосніченко І. П. Адміністративне право України : основні поняття / За заг.ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. К. : ГАН, 2005. С. 153.
27. Гройсман В. Децентралізація влада. Реформа місцевого самоврядування / В. Гройсман. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3023/.pdf> .
28. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.; Відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ при Президентові України, 1997. С. 305.
29. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
30. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого

самоврядування]. К. : ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.

31. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспектива України / Бориславська О. Заверюха І, Захарченко Є. та ін. / За загальною редакцією О.Бориславської. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» - DESPRO.К.: ТОВ «Софія», 2012. С. 128.

32. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі / М. С. Дністрянський. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. І. Франка, 2000. – 310 с.

33. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 8. – С. 93–104.

34. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития “Наше общее будущее” / ООН. Ген. Ассамблея. Сессия (42;1987). – Нью-Йорк : ООН, 1987. – 411 с.

35. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі 20–21 століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 520 с.

36. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.

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

38. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук. редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 3 : Історія державного управління / [наук.-ред. колегія : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білинська (співголова) та ін.]. – 2011. – 788 с. – С. 603–607.

39. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук. редкол. : Ю.В. Ковбасюк та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5 : Територіальне управління / Нац. акад. держ. упр. при

Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. ; [наук. редкол. : О. Ю. Амосов та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.

40. Європейська хартія міст // Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний]. – К. : Атіка, 2000. – С. 70–82.

41. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління. Вісник НАДУ. 2014. № 4. С. 321.

42. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в

43. Загурський О.Б., Король В.С. Концептуальні підходи до розуміння феномену "Публічне управління". Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №4. С. 27-33.

44. Зайчук О. В. Теорія держави і права: Академічний курс. Підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. - Київ: Юрінком Інтер, 2006.

45. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юрид. вузів та факультетів. К.: Вентурі, 2008. С. 32-33.

46. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». 2015. Вип. 27. С. 198-203.

47. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної ради України 28 червня 1996 р. – К.: Просвіта, 1996. – 80 с.

48. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. С. 629.

49. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Голос України. 1998. 28 лип.

50. Крупник А. С. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 2 (26). С. 178–189.

51. Лазаренко Л. А. Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12. 00. 02 «Конституційне право; муніципальне право». Х., 2005. С. 9.

52. Лазор О.Д. Державна служба в Україні: навч.посібник. Вид. 3-тє, допов.і перероб. К. : Дакор, 2009. С. 34.

53. Лахижа М. Адаптація державної служби України до стандартів ЄС: регіональні аспекти.Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. (17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 22–24.

54. Линьов К.О. Рациональные співвідношення централізації та децентралізації у державному управлінні: основні тенденції сучасності. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.–практ. Конф.: У 2 т. К.: Вид–во УАДУ, 2002. Т. 1. С. 110–112.

55. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини і громадянина (теоретико-правовий аспект): Автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ігор Йосифович Магновський. – Київ, 2003. – 20 с.

56. Мелашенко В.Ф. Основи конституційного права України. — К.: Вентурі, 1995. — 239 с.

57. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуван-ням в Україні. Держава і право. No 39. С. 452-459.

58. Нижник Н. Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2004. № 1. С. 27-36.

59. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. К., 2000. С. 94.

60. Органи державної влади України / За ред. В.Ф.Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – С. 407.

61. Основи конституційного права України: Підручник. Стер. вид. / За ред. В. В. Копейчікова. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 71.

62. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. 576 с.

63. Парамонов А. О. Проблематика територіальної організації влади в регіоні та еволюція адміністративно-територіальних систем / А. О. Парамонов // Державне будівництво : [електрон. наук. фах. видання]. – 2013. – № 2 – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua> .

64. Парамонов А. О. Проблеми теорії і методології територіальної організації влади в Україні / А. О. Парамонов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, – 2014. – Вип. 1 (45). – С. 140–146.

65. Парамонов А. О. Можливості реалізації світового досвіду в побудові ефективної моделі сталого розвитку регіону / А. О. Парамонов // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України : [наук. журн.]. – 2014. – № 1. – С. 77–81.

66. Плахотнюк Н.Г. Становлення і розвиток інституту президентства в Україні. - Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - 1998. - № 4. -С.47-56.

67. Поваляєва М. П. Класифікація інститутів конституційного права // Держава і право. — К., 2000. — Вип.6: Юридичні і політичні науки. — С. 136–142.

68. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

69. Про ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

70. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № 2217а від 1 липня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

71. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № № 2598а від 13 грудня 2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644

72. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

73. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

74. Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 вересня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

75. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>

76. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій : Проект закону України URL: <http://www.minregion.gov.ua/discussion/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-schodo-poryadku-utvorenniya-ta-likvidaciyi-misc-875584/>

77. Про внесення змін до Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад: Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 22.03.2021 р. №65.URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/nakaz-65_2021.zip

78. Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 27.08.2014 №233 URL: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/nakazi-rekomendaciyi--minregionu-516988/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-27-08-2014-n233-pro-zatverdzhennya-primirnih-form-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-grom-202131/>

79. Пухтинський М. О. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. Законодавство України. Науково–практичні коментарі. 2006. № 7. С.14-21.

80. Пухтинський М. Засади децентралізації публічної влади / М. Пухтинський // Віче. – 2015. – № 12. – С. 29–31.

81. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2010 р. «Про поглиблення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та асоціацій органів місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

82. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. «Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

83. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2004 р. «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації

посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

84. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2009 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

85. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 червня 2009 р. «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

86. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. «Деякі питання реформи місцевого самоврядування». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

87. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонзяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк; За заг. ред. Я. Гонцяжа. К.: Міленіум; Вид-во УАДУ, 2001. С. 15.