

ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

КРУСЯН АНЖЕЛІКА РОМАНІВНА

УДК 352 / 354 (477)

**ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 - конституційне право

АВТОРЕФЕРАТ

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

Одеса - 1999

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі конституційного права
Одеської державної юридичної академії Міністерства освіти України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
ОРЗІХ Марко Пилипович,
проректор, завідуючий кафедрою конституційного
права Одеської державної юридичної академії

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор **ФРИЦЬКИЙ Олег Федорович**,
професор кафедри конституційного права Національної академії
внутрішніх справ України, м. Київ

кандидат юридичних наук, доцент **ІШИШКІН Віктор Іванович**,
народний депутат України

Провідна установа

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого,
м. Харків

Захист відбудеться "1" жовтня 1999 р. о 10.00 годині на
засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської державної
юридичної академії за адресою: 270009, м.Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської держав-
ної юридичної академії (м.Одеса, вул. Піонерська, 2)

Автореферат розісланий "19" серпня 1999 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Чанишева Г. І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Дослідження проблеми організації і структурування публічної влади на місцевому рівні є одним з основних напрямів юридичної науки. Важливе місце при цьому приділяється вивченню співвідношення державного управління і місцевого самоврядування, принципам, механізму і забезпеченню спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Співвідношення інститутів публічної влади (державного і самоврядного) на місцевому рівні, взаємодія їх органів не привернули належної уваги наукової літератури радянського періоду. Це було пов'язано насамперед з існуючою жорсткою централізацією державної влади і управління, юридичним і практичним закріпленням державної природи місцевих органів влади. Місцеве самоврядування в його традиційному розумінні уявлялось як буржуазний інститут, чужий соціалістичному суспільству і радянській державі. В цей період юридична наука йде шляхом теоретичного обґрунтування переваг "подвійної природи" місцевих Рад. Термін "місцеве самоврядування" був практично вилучений з наукового обігу і застосовувався лише для характеристики західноєвропейських муніципальних систем. Феномен "самоврядування" ототожнювався із "здійсненням влади народом", "народним суверенітетом", "демократією".

Становлення і розвиток інституту місцевого самоврядування в політико-правовому житті України починається з прийняття Закону від 7 грудня 1990 р. "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування", який надав органам державної влади – місцевим Радам деякі самоврядні повноваження. З цього моменту наукові інтереси переміщуються в основному на правову природу місцевого самоврядування. Первісно для цього, як основа, використовується "державна теорія", яка була сприймана і в наведеному Законі. З невеликим розривом у часі формується концепція, котра синтезувала елементи "державної" і "громадської" теорії і отримала в літературі назву "громадсько-господарської" (Г.В. Барабашев).

Розвиток, виходячи із задач демократичних перебудов, українською наукою концепцій і моделей місцевого управління (самоврядування), основні з яких визнані і апробовані світовим співтовариством, свідчать про те, що вітчизняна наука вийшла на шлях утворення власної, найбільш оптимальної для України моделі, яка буде відображати особливості політико-правового, економічного і соціального розвитку країни, демократичні основи громадського життя.

Конституція України утворила нормативну модель організації публічної влади на місцевому рівні, котра подана у вигляді державного управління і місцевого самоврядування, що означає можливість "здійснення

влади як усім народом, так і окремими спільностями громадян в особі територіальних громад" (В.Ф.Погорілко). При цьому, територіальні громади треба розглядати "у якості самостійного джерела публічної недержавної (муніципальної) влади" (Ю.М.Тодика).

Закон України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі – Закон про місцеве самоврядування) і Закон України від 9 квітня 1999 р. "Про місцеві державні адміністрації" (далі – Закон про місцеві державні адміністрації) з метою виконання конституційних норм закріплюють демократичну систему місцевого управління. Одним із значущих аспектів Закону про місцеве самоврядування є диференціація повноважень органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) і делеговані (за природою – повноваження державної виконавчої влади), що в принципі відповідає міжнародним приписам про необхідність здійснення державних повноважень органами "найбільш близькими до громадян". Ці положення, а також конституційні норми про те, що "органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади" (ст. 143 Конституції України), а місцеві державні адміністрації в частині делегованих їм повноважень обласними та районними радами – відповідним радам (ст. 118 Конституції України), з одного боку, конституційний обов'язок місцевих державних адміністрацій здійснювати "взаємодію з органами місцевого самоврядування" (ст. 119 Конституції України), – з іншого, відкривають якісно новий етап у встановленні взаємовідносин між двома центрами публічної влади на місцевому рівні, надають імпульс процесу реформування всієї структури публічної влади і, зокрема, реформуванню механізму взаємодії місцевих органів управління.

Необхідність муніципальних перетворень історично обумовлена нестабільною соціально-економічною, політичною ситуацією, що склалася в країні, залишковими явищами стереотипного ставлення до органів місцевого самоврядування як до органів державної влади. Тому як "наступний крок" після прийняття Закону про місцеве самоврядування розглядалось розроблення концепції муніципальної реформи як "цілісного комплексу організаційних, правових, фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інформаційних заходів" (Л.Д.Кучма).

Однак муніципальна реформа як самостійний процес, відокремлений від загального реформування місцевої публічної влади, не відбулась. Її положення були трансформовані і інтегровані в адміністративну реформу, яка, згідно Указу Президента від 22 липня 1998 р., покладена в основу реформування центральних і місцевих органів виконавчої влади, і вклю-

чає "формування сучасної системи місцевого самоврядування". При цьому в Концепції адміністративної реформи передбачено "встановлення організаційних зв'язків між державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в процесі здійснення відповідних функцій і делегованих повноважень". Однак, як зазначалось в літературі, "держава "скидає" на місцеве самоврядування більшу частину функцій, які виконувались нею раніше, але без відповідного ресурсного забезпечення, залишив за собою практично всі повноваження щодо фінансів і податків" (Н.Р.Нижник).

Важке значення щодо досліджуваної проблеми має "пошук інваріантності правової моделі територіального управління і його співвідношення із самоврядуванням" (М.П.Орзіх), що передбачає удосконалення і запровадження в дію Закону України від 4 грудня 1997 р. "Про адміністративно-територіальний устрій України". Тут необхідно визначення статусу регіону в територіальному устрою, "осмислення збалансованої і ефективної регіональної політики" (Л.Д. Кучма). Проблема взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування носить практично складний і теоретично дискусійний характер. Але, безумовно, вона повинна вирішуватися на основі "взаємодії не тільки всіх гілок влади, але і органів державної влади і місцевого самоврядування" (Л.Д. Кучма).

Актуальність проблеми, що досліджується, обумовлена також соціально-економічними і політичними умовами перехідного етапу розвитку Української держави і суспільства.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Зокрема проблемам місцевого самоврядування присвячені праці багатьох з авторів, які раніше досліджували діяльність місцевих Рад (праці Є.О. Агєєвої, І.А. Азовкіна, Г.В. Барабашева, І.П. Бутка, А.А. Карлова, М.І. Корнієнса, Є.І. Кореневської, О.О. Кутафіна, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.Ф. Сиренка, Ю.М. Тодикі, К.П. Шеремета, Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Фрицького та ін.), а також праці Б.П. Андрусюка, М.О. Баймуратова, А.С. Бурлаки, І.А. Грицяка, В.М. Кампо, А.А. Коваленка, Т.А. Костецької, Б.О. Кравченка, П.М. Любченка, В.М. Онищука, І.Н. Пахомова, Н.І. Руди, Т.С. Смирнової, В.О. Татаренка, А.Ф. Ткачука та ін. Система, принципи, організація державного управління на місцях, в тому чи іншому аспектах, досліджується в працях В.Б. Авєр'янова, Г.В. Атаманчука, І.П. Голосниченка, Є.В. Додіна, В.В. Колефчикова, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Сиренка, О.Ф. Фрицького, В.В. Цвєткова, М.В. Цвіка та ін.

Плідним є підхід, який має підстави у вітчизняній та зарубіжній науці та практиці, про необхідність розглядати взаємодію двох центрів публич-

ної влади на місцях в "загальній управлінській лексичі" (М.П.Ораїх), функціональну "пов'язаність влад із управлінням" (О.Ф.Фрицький).

Одним вивчення безпосередньо взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має фрагментарний характер. Так, деякі сторони цієї проблеми порушуються в працях І.А. Гринцяка – при характеристиці децентрації і децентралізації в державному управлінні, В.М.Кампо приділяє основну увагу розмежуванню компетенцій двох центрів публічної влади на місцях, В.І. Корієнко, В.І Кравченко порушують цю проблему при аналізі делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, Н.Р. Нижняк – в аспекті регіональної політики і взаємозв'язку з адміністративною реформою і т.ін. Монографічні дослідження комплексного характеру по проблемі відсутні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Вибраний напрямок дослідження пов'язан з Основними напрямами наукових досліджень в галузі держави і права на 1998 – 2000 роки (обговорені на засіданні Президії та загальних зборах відділень Академії і затверджені загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р.), зокрема, – "Теоретичні та практичні проблеми державно-правової реформи". Тема роботи є частиною загальної проблеми, яку розробляє Одеська державна юридична академія "Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин". Дисертація виконана як розділ науково-дослідницької роботи кафедри конституційного права Одеської державної юридичної академії, яка проводиться за проектом "Місцеве самоврядування в умовах формування правової держави" (реєстр. Державного комітету України з питань науки і технологій – № 08.06.03/001-93).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є виявлення найбільш оптимальної моделі взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління на місцях, визначення змісту, основних напрямів і організаційно-правових форм їх спільної діяльності.

Для досягнення поставленої мети зроблена спроба вирішити наступні завдання:

- з'ясувати зміст і структуру єдиного інструментально-нормативного комплексу публічної влади, що інтегрує самоврядні і державні засади в управлінні на місцях;
- надати характеристику правовій природі місцевого самоврядування як самостійній формі публічної влади, суб'єктно-функціональному змісту місцевого самоврядування – комплексного явища, яке не отримало єдиного визначення в юридичній науці;

- проаналізувати дефініцію державного управління в аспекті проблеми, яка розглядається, а також співвідношення понять “місцеве управління” – “місцеве самоврядування” – “державне управління”;
- надати наукову характеристику періодизації становлення і розвитку системи місцевого управління (самоврядування) з часу відродження в Україні місцевого самоврядування в його класичному (традиційному) розумінні;
- проаналізувати основні типи муніципальних систем, що склалися в теорії і практиці зарубіжних держав, з метою порівняння з українською;
- охарактеризувати конституційні основи компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади в аспекті їх взаємовідношення і взаємодії та конституційні принципи, які формують механізм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх відбиття і розвинення в чинному законодавстві;
- розкрити зміст, структуру, основи типологізації взаємовідносин, що створюються в процесі здійснення місцевого управління (самоврядування), з відокремленням основних видів взаємодії;
- запропонувати теоретичну оцінку практики існуючих організаційно-правових форм взаємодії органів, що розглядаються, визначити нові можливі форми, спрямовані на оптимізацію і підвищення ефективності спільної діяльності двох центрів публічної влади на місцевому рівні.

Організація публічної влади на місцевому рівні, система відносин, що виникають в процесі її реалізації між органами місцевої виконавчої влади і органами місцевого самоврядування – є об’єктом дисертаційного дослідження.

Предмет дисертаційного дослідження – зміст, форми і напрями спільної діяльності самостійних центрів публічної влади на місцях, їх законодавче закріплення і регламентація порядку здійснення такої взаємодії.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертаційна робота є першим комплексним дослідженням, що присвячене застосуванню конституційного положення про взаємодію державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Новизна також полягає в аналізі організаційного правового забезпечення і принципів спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна знаходить відбиття в таких положеннях, які виносяться на захист:

- при системному аналізі конституційних правоположень в структурі публічної влади на місцевому рівні видокремлюються дві самостійні системи – державне управління, котре здійснюється місцевими дер-

жавними адміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, і місцеве самоврядування. При цьому місцеве самоврядування як форма публічної влади має відповідний суб'єкт (територіальні громади), об'єкт ("питання місцевого значення") і має властивість самостійності;

- науково-теоретичний аналіз співвідношення категорій "місцеве самоврядування", "місцеве державне управління", "місцеве управління" дозволяє зробити висновок, що доцільно використовувати як інструментальне поняття "місцеве управління" – єдину, інтегруючу категорію;
- виходячи з правової природи місцевих органів управління (самоврядування), кола місцевих і державних інтересів, в роботі сформульовані висновки і пропозиції про необхідність внесення змін в Закон про місцеве самоврядування, Закон про місцеві державні адміністрації з питань взаємодії цих органів, про необхідність трансформувати деякі делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у власні (самоврядні);
- в основі теорії і практики взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) лежать принципи їх конституційно-визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації публічної влади, діалектичний взаємозв'язок державного (загального) і місцевого інтересів, виділення питань державного значення, які "є справою всього Українського народу" (ст. 17 Конституції України) і "питань місцевого значення", котрі вирішуються територіальними громадами безпосередньо і через систему органів місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України);
- для підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях насамперед необхідний механізм розмежування і співвідношення компетенцій органів місцевої публічної влади, в рамках якого сформульований концептуальний підхід до розподілу предметів відання між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування;
- у процесі здійснення управлінської діяльності між органами місцевого управління утворюються певні відносини, в залежності від типу яких можна виділити три основних види взаємодії – координаційну, субординаційну, реординаційну, в цьому зв'язку обґрунтовуються організаційно-структурні інновації в місцевому управлінні;
- організаційно-правові форми взаємодії органів місцевого управління (самоврядування) диференційовані в залежності від виду взаємодії органів місцевого управління.

Аналіз законодавчо закріпленої системи організаційно-правових форм, а також практики їх застосування обумовили ряд висновків і пропозицій про доцільність удосконалення цієї системи шляхом перетворення форм взаємодії, які вже є, та введення нових.

Практичне значення одержаних результатів. Нормативно-правова модель концепції взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, аналіз існуючого конституційно-правового механізму організації і функціонування публічної влади на місцевому рівні, конкретизація принципів, видів і форм спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) мають важливе значення для здійснення ефективного управління територіями і можуть бути використані в практичній діяльності публічно-владних структур.

Висновки і пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства можуть служити орієнтиром в правотворчому процесі. Крім того, в теоретичному аспекті положення дисертаційної роботи можуть бути використані для подальшого вивчення і модифікації механізму взаємодії, що розглядається, а також як теоретичний матеріал для навчальної літератури, лекційного курсу по спеціальній навчальній дисципліні "Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні".

За результатами проведеного дослідження, за замовленням Прокуратури Одеської області, підготовлені науково-методичні рекомендації за здійсненням прокурорського нагляду за дотриманням законодавства в сфері взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, в співпраці з науковим керівником Верховній Раді України надані пропозиції щодо проекту Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації обговорювались на кафедрі конституційного та міжнародного права Юридичного інституту Одеського державного університету ім. І.І. Мечникова, на кафедрі конституційного права Одеської державної юридичної академії, на щорічних наукових конференціях академії. Дисертант виступала з науковими докладами і повідомленнями по темах: "Конституційне регулювання взаємовідносин місцевих органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування" (Одеса, 1996 р.), "Місьцеве управління і місцеве самоврядування: співвідношення понять" (Одеса, 1997 р.), "Децентралізація і деконцентрація в системі публічної влади: до питання про поняття" (Одеса, 1998 р.), "Види (характер) взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування" (Одеса, 1999 р.), а також приймала участь в міжнародних науково-практичних конференціях.

ях "Право і культура: теорія і практика" (Київ, 1997 р.), "Загальна декларація прав і свобод людини" (Одеса, 1998 р.).

Публікації. Основні положення дисертації містяться в 4 публікаціях, загальним обсягом 16 сторінок.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, двох розділів, що включають п'ять підрозділів, висновків, посилань, списку використаних джерел та двох додатків ("Науково-методичні рекомендації за здійсненням прокурорського нагляду за додержуванням законодавства в сфері взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування", "Типове положення про обласну (районну) координаційну комісію з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування").

Загальний обсяг дисертації – 187 сторінок, посилання – 19 сторінок, список використаних джерел – 15 сторінок, додатки – 29 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовуються актуальність і суцільність досліджуваності теми дисертації, визначаються її цілі та завдання, конкретизуються об'єкт, предмет і методологія роботи, викладаються теоретичне і практичне значення отриманих результатів, їх наукова новизна, формуються основні положення, які виносяться на захист, вказуються форми апробації результатів дисертаційної роботи і публікації по темі, що досліджується.

Розділ перший – "Нормативно-правова модель концесії взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування" – складається з двох підрозділів. Підрозділ 1.1. – "Структурування публічної влади на рівні місцевого управління (самоврядування)" присвячений організації публічної влади на місцях, містить науково-правову характеристику її підсистем (державної і самоврядної). Трансформуючи класичну теорію "розподілу влад", організація публічної влади в Україні на сучасному етапі розглядається як: центральна (державна влада), яка здійснюється за принципом її поділу на три самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову; місцева влада – державна (виконавча) і самоврядна, в системі якої відокремлюються – представницька і виконавча.

Місцеве самоврядування надано як багатопланове явище, що не отримало єдиного доктринального визначення. Так, деякі вчені (О.О. Кутафін, В.І. Фадеев) розглядають цей феномен як "форму народовладдя". Подібна позиція викликає сумнів, хоча вона "захиснена" в Україні конституційною нормою (ст. 5 Конституції України). Якщо розглядати місцеве самоврядування як форму народовладдя, то, як наслідки, впливає постулат,

згідно з яким суб'єктом місцевого самоврядування є безпосередньо народ, тобто "громадяни України всіх національностей", що колізійне з його конституційним визначенням як "права територіальної громади" (ст. 140 Конституції України). Виходячи з цього, а також згідно з чинним законодавством, первісним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, члени якої виступають поперед всього як мешканці відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а не як громадяни України. Народ, який має суверенітет, є єдиним джерелом публічної влади, але не є суб'єктом її публічно-самоврядної галузі, а місцеве самоврядування не є формою народовладдя. Якщо використовувати інструментальну категорію "форма" щодо феномена, який розглядається, то можна визначити місцеве самоврядування як форму здійснення влади (публічно-самоврядної) населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальною громадою). Ця форма реалізації влади на місцях підтверджує, що колективні члени суспільства (територіальні громади) і органи, які формуються ними (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи), здійснюють управлінську діяльність щодо питань місцевого значення "самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування" (ст. 2 Закону України про місцеве самоврядування).

Зв'язок, у певному сенсі, – тотожність публічно-самоврядної влади з управлінською діяльністю впливає із загальної теорії співвідношення влади і управління. Взаємозалежність влади і управління виявляється в тому, що влада виражає в історично визначеній формі право на управління. Це підтверджується також характеристикою самоврядування як "способу управління" (Ю. І. Скуратов), "різновиду соціального управління" (М.В. Цвік). Також чиним, слід підтримати, як науково-інструментальний висновок, вказівку на те, що співвідношення державного управління і місцевого самоврядування повинно визначатися в "загальній управлінській лексиці". При цьому, виходячи з теми дослідження, методологічно оправданим є використання вузького тлумачення державного управління як адміністративної діяльності, яка здійснюється органами державної виконавчої влади на місцях, котрі отримали офіційну назву – місцеві державні адміністрації (ст. 118 Конституції України).

Проблеми територіальної організації країни, структурування територій істотно впливають на організацію і ефективність системи управління. Розроблення і законодавче закріплення моделі державного устрою необхідні для забезпечення вирішення ключових проблем державного будівництва – територіальної організації і територіальної дії державної влади, її структурування, співвідношення з недержавними публічними системами (насамперед – органами місцевого самоврядування).

Найбільш оптимальною і припустимою для України моделлю державного устрою уявляється – унітарна конституційно-децентралізована держава (з територіальною автономією – Республікою Крим) з виділенням в її складі адміністративно-територіальних одиниць, які керуються централізовано, і самоврядних територій. До основних самоврядних територій, з урахуванням чинного законодавства і законопроектних робіт, можна віднести практично всі адміністративно-територіальні одиниці, що вказуються в Законі про місцеве самоврядування. Але ототожнювання області з регіоном, як це спостерігається в Законі про адміністративний устрій (ст. 4), викликає критичне ставлення.

Організація публічної влади на рівні місцевого управління (самоврядування) в Україні на сучасному етапі є безпосереднім об'єктом дослідження. Однак цілісне всебічне пізнання об'єкту неможливо без аналізу історичної еволюції. Відновлення історії допомагає більш точно оцінювати унікальність теперішнього часу. Без повної реконструкції історії предмету немає шансів на плідне розроблення його теорії. Тому в роботі наводиться характеристика становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні як незалежній суверенній державі, а також аналіз типів (моделей) місцевого управління (самоврядування), які утворилися в зарубіжних країнах (у ретроспективному і сучасному аспектах), з тим, щоб порівняти їх з українською моделлю.

Взаємодія місцевих органів управління (самоврядування) здійснюється у процесі реалізації ними своїх компетенцій, обсяг і характер якої визначає зміст такої взаємодії, ~~визначає її~~ ^{визначає її} форми. Тому у підрозділі 1.2. – “Конституційні основи компетенції органів місцевого управління (самоврядування)” – розглядається компетенція представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування усіх рівнів, а також місцевих державних адміністрацій. На основі аналізу конституційних норм сформульовані функції органів місцевого управління. Виходячи з того, що основним напрямом діяльності органів місцевого управління є здійснення управління на місцях, основною функцією їх діяльності є управління. В залежності від ступеня узагальнення і важливості відокремлюються основна (суттєва, провідна) функція місцевого управління – управлінська і допоміжні, які розкривають і конкретизують її.

Компетенція органів місцевого управління – складна, комплексна категорія. Як наукове поняття вона надана як компетенція органів, що здійснюють публічну владу на місцях, тобто як компетенція органів місцевого самоврядування і компетенція місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій). Компетенція органів місцевого уп-

равління містить: по-перше, предмети відання органів, в межах яких здійснюються їх основна і допоміжні функції; по-друге, повноваження цих органів – закріплені в законодавстві їх права і обов'язки; по-третє, територіальну сферу їх діяльності – місцевий рівень.

В підрозділі досліджені власні і делеговані повноваження місцевих органів управління (самоврядування). На основі проведеного аналізу зроблено висновок про те, що в деяких сферах громадського життя делегованих повноважень в компетенції виконавчих органів місцевих рад значно більше ніж власних (в сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; в сфері регулювання земельних відносин; в сфері соціального захисту населення; в галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян). Таке становище не відповідає, по-перше, конституційному встановленню про делегування "окремих повноважень органів виконавчої влади" (ст. 143 Конституції України), що логічно припускає їх невелику частину, з тим щоб вони не перевищували обсягу власних повноважень, по-друге, конституційно-правовій природі місцевого самоврядування в цілому. До того ж ряд повноважень органів виконавчої влади повинні бути не "делеговані", а трансформовані у власні повноваження органів місцевого самоврядування.

Крім того, дія в системі місцевої публічної влади різних за власною правовою культурою структур каузально припускає наявність кардинальних відмінностей в їх компетенції (насамперед в предметах відання). Конституція України, закріплюючи самостійність компетенції органів кожної з підсистем місцевої публічної влади, утворює основу для їх системного функціонування. Але чинна законодавча база обумовлює наявність у них широкої суміжної компетенції, яка пересікається (місцеві фінанси і бюджет; управління майном; питання забудови і благоустрою населених пунктів; питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища; організація медичної допомоги населенню; керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури, фізкультури і спорту та ін.). В результаті реалізація конституційного припису на розмежування компетенції органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій набуває проблематичний характер. Крім того, таке дублювання породжує необгрунтоване втручання одних органів в діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях і негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями.

Розділ другий – "Принципи і організаційно-правове забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування" – складається з трьох підрозділів. В підрозділі 2.1. – "Консти-

туційні принципи взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування" – сформульовані базові засади, вихідні ідеї і положення, які формують основу організації механізму взаємодії місцевих органів управління. Конституційне закріплення різних напрямів діяльності цих органів дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх компетенцій, основа якої – різна правова природа органів, які здійснюють публічну владу (управління) на місцях, відокремлення "питань місцевого значення" і питань загальнодержавного значення (ст.ст. 140, 17 Конституції України), необхідність сполучення місцевого і державного інтересів, принцип централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади, конституційний обов'язок органів і посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування діяти на основі, в межах повноважень і способом, які передбачені Конституцією і законами України.

У відповідності з Концепцією адміністративної реформи основним напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій повинна бути контрольна-наглядна функція ("загальний нагляд", "контроль... за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування"). Ураховуючи окреслену при цьому сферу загального нагляду, можна зробити висновок, що його об'єкт – діяльність самоврядних органів. На відміну від наведеної Концепції Закон про місцеві державні адміністрації не передбачає загальний нагляд за дотриманням Конституції і законодавства України. Ст. 16 Закону фіксує право місцевих державних адміністрацій "здійснювати на відповідних територіях державний контроль". Об'єкти такого контролю ідентичні тим, які вказані в Концепції як сфери "контролю-наглядної діяльності державних адміністрацій". Аналіз чинного законодавства, суттєві відмінності в змісті категорій "контроль" і "нагляд" дають підстави для висновку про те, що здійснення місцевими державними адміністраціями функції "контролю" стосовно органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Так, предметом державного контролю є уся оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням законодавства, а також результати цієї діяльності, її доцільність. Однак оскільки практично вся діяльність самоврядних органів регламентована нормативними актами, то здійснення такого контролю становиться рівнозначним необмеженому втручанням в їх діяльність. Таким чином органи місцевого самоврядування підпадають в залежність від місцевих державних адміністрацій. В цих умовах трудно говорити про правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування.

У цьому зв'язку обґрунтовується доцільність внесення змін в Закон про місцеві державні адміністрації з вказівкою права місцевих органів виконавчої влади здійснювати стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування заходи наглядного, а не контрольного характеру, і для їх позначення використовувати термін "нагляд", а здійснення "державного контролю" передбачити стосовно інших суб'єктів, які знаходяться на відповідній території.

В підрозділі розглядається проблема співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду, значення останнього за дотриманням законодавства про взаємодію місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. При цьому наведені основні методи виявлення органами прокуратури порушень законодавства.

Крім основного принципу взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) – розмежування і законодавче закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади на місцях, в дисертації звертається увага на зміст принципів взаємної підтримки, взаємного делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях. Як самостійний принцип розглядається судове врегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами, обґрунтовується роль і значення адміністративної юстиції в цій сфері.

Розгляданню різновидів взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) та їх нормативно-правовій характеристиці присвячений підрозділ 2.2.: "Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування". Після дослідження типологізації управлінських відносин, які складаються в процесі взаємодії публічно-владних структур на місцевому рівні, зроблений висновок про те, що в залежності від їх характеру можна відокремити декілька видів взаємодії, кожен з яких має відмінні властивості і особливості.

В роботі наводиться науково-теоретичний аналіз координаційної, субординаційної і реординаційної взаємодії. Обґрунтовується те, що основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих). Це – взаємодія у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод грома-

дян. Основним завданням координаційної взаємодії є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань. В системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елементу – суб'єкту, який координує їх дії. Виходячи з цього пропонується і обґрунтовується необхідність утворення координаційної структури з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Її основним завданням повинна бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня.

Самостійним видом взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є субординація. Вона характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі "вертикалізації", який розкривається в роботі. Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох типів – субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та субординаційна взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Детальному дослідженню підпав самостійний вид взаємодії – реординація і її типи. Теоретичний аналіз чинного законодавства дозволяє виділити три типи реординаційної взаємодії – реординацію як "зворотне упорядкування", кореляційну реординацію і ініціативну реординацію.

На закінчення зроблений висновок про те, що координаційні, субординаційні і реординаційні структурні зв'язки в системі управління на місцях взаємозв'язані і взаємообумовлені, їх поділення і відокремлення можливо тільки теоретично. Це обумовлює і взаємозалежність всіх видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування при реалізації ними публічно-владних повноважень.

Види взаємодії визначають організаційно-правові форми, що відображають (оформляють) їх, система яких викладається в підрозділі 2.3. – "Організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування". Застосовуючи філософські положення про форму і зміст, їх співвідношення, діалектичну єдність, формулюється зміст взаємодії, що розглядається, яку складають компетенція взаємодіючих органів, цілі, завдання, конституційні принципи і характер взаємодії. Сутність цього явища – правова природа взаємодіючих органів, яка має внутрішнє виявлення в змісті. На відміну від змісту сутність взаємодії не змінюється навіть при зміні змісту. Подібно тому як будь-яке явище має зміст і форму (форми), зміст взаємодії також наділяється конкретними формами, які в свою чергу можуть бути класифіковані за вида-

ми взаємодії на три групи. В дисертації характеризується організаційно-правова форма, яка притаманна всім видам взаємодії – взаємне інформування, види і способи взаємного інформаційного обміну.

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

Зміст субординаційної взаємодії складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю. Аналіз системи законодавчо закріплених організаційно-правових форм здійснення контрольної діяльності органами місцевого управління (самоврядування) у сфері делегованих повноважень привів до висновків і пропозицій про необхідність удосконалення існуючих форм і введення нових.

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбуваються в управлінських актах (у широкому сенсі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відміняють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний). Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і "чужі" (державні або місцеві) інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій.

Законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є широкою, гнучкою і різноманітною. Однак практика здійснення цих форм не відрізняється різноманітністю або взагалі відсутня. При цьому висловлюється припущення, що в деякій мірі подібна ситуація пов'язана з недостатньо повним нормативним регламентуванням процесуально-процедурного порядку їх застосування. Пропонується законодавчо закріпити деякі додаткові форми, які сприяли б удосконаленню і поліпшенню взаємодії місцевих органів управління (самоврядування).

У висновках узагальнюються результати дисертаційного дослідження, сформульовані рекомендації по їх науковому і практичному використанню.

Взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування очевидний вже в силу того, що в сукупності вони – є органи публічної влади, які виконують спільну функцію – управління на місцях. Для її оптимального здійснювання потрібна взаємна підтримка цих "зведених" в систему органів, узгодження та єдина спрямованість їх дій. Тільки за цих умов можливе ефективне, децентралізоване управління територіями. Таким чином, взаємодія, в аспекті досліджуваної проблеми, – необхідний, об'єктивно обумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль з метою здійснювання узгодженого діючого і ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Враховуючи наукову і практичну важливість цього питання для становлення і розвитку України як демократичної, децентралізованої держави з ефективною системою управління на місцевому рівні, обґрунтовується необхідність подальших досліджень в цьому напрямку.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Конституционное регулирование взаимоотношений местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 58-59.

2. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о державности и понятии // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 84-87.

3. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 29-33.

4. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Актуальні проблеми держави та права: Зб. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – С. 110-115.

АНОТАЦІЇ

Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Одеська державна юридична академія, Одеса, 1999.

В дисертації надана концепція взаємодії двох центрів публічної влади на рівні місцевого управління. Проаналізовані основні етапи розвитку системи місцевого управління, конституційні основи компетенції місцевих органів публічної влади. Сформульовані основи розмежування їх предметів відання.

Розкриті конституційні принципи, на основі яких повинна здійснюватися спільна діяльність публічно-владних структур з метою ефективного управління територіями. Надана характеристика координаційному, субординаційному і реординаційному видам взаємодії, а також їх організаційно-правовим формам.

Ключові слова: публічна влада, місцеве самоврядування, державне управління, місцеве управління, органи місцевого управління (самоврядування), координація, субординація, реординація.

Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. – Рукопись.

Диссертация в форме рукописи на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право. – Одесская государственная юридическая академия, Одесса, 1999.

В диссертации представлена концепция взаимодействия двух центров публичной власти на уровне местного управления – местных органов исполнительной власти (местных государственных администраций) и органов местного самоуправления. Проанализированы основные этапы становления и развития системы местного управления в Украине, начиная с попытки создания местного самоуправления (в его классическом понимании) в условиях СССР (1990 г.) и принятия Закона УССР от 7 декабря 1990 г. "О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении" до современного этапа реформирования публичной власти на местах.

Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления осуществляется в ходе реализации этими органами своей компетенции. В работе дана характеристика собственным и

делегированным полномочиям органов местного управления (самоуправления), рассмотрена их правовая природа. На основании анализа конституционных норм сформулированы функции органов местного управления (управленческая как основная, интеграционная для всей системы местного управления, организационно-учредительная, контрольная, бюджетно-финансовая, нормотворческая, информационная и т. д.).

Сформулированы базовые начала, исходные идеи и положения, формирующие основу организации механизма взаимодействия местных органов управления (самоуправления). Конституционное закрепление различных направлений деятельности этих органов дает возможность выработать эффективную модель соотношения их компетенции, в основу которой положена различная правовая природа органов, осуществляющих публичную власть (управление) на местах, выделение "вопросов местного значения" и вопросов общегосударственного значения, необходимость сочетания местного и государственного интересов, принцип централизации и децентрализации в государственном управлении, деконцентрации местной публичной власти, конституционная обязанность органов и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления действовать на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Помимо основного принципа взаимодействия местных органов управления (самоуправления) – разграничение и законодательное закрепление самостоятельных предметов ведения этих двух центров публичной власти на местах, раскрываются принципы взаимной поддержки, взаимного делегирования полномочий в целях осуществления ими эффективного управления. В качестве самостоятельного принципа представлена возможность судебного урегулирования споров и разногласий между рассматриваемыми структурами, анализируется роль и значение административной юстиции в этой сфере.

Исследование типологизации управленческих отношений, складывающихся в процессе взаимодействия публично-властных структур на местном уровне, привело к выводу о том, что в зависимости от их характера можно выделить виды взаимодействия, каждый из которых обладает отличительными свойствами и особенностями. Приводится научно-теоретический анализ координационного, субординационного и реординационного видов взаимодействия и их типов.

Видам взаимодействия соответствуют организационно-правовые формы. Законодательно закрепленная система организационно-правовых форм взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления обширна и достаточно гибка. Однако уровень рег-

ламентации процессуально-процедурного порядка их применения не может удовлетворять практику. Предлагается законодательно закрепить некоторые дополнительные формы, которые будут способствовать совершенствованию взаимодействия местных органов управления (самоуправления).

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, государственное управление, местное управление, органы местного управления (самоуправления), координация, субординация, реординация.

Krusyan A.R. Interrelation between Local Bodies of Executive Power and Bodies of Local Self-government in Ukraine. – Manuscript.

The dissertation for the Candidate of Science Degree (Law), speciality 12.00.02 – Constitutional Law. The Odessa State Law Academy, Odessa, 1999.

The dissertation presents the concept of interrelation between two centers of public power on the local government (self-government) level. It analyses the main stages of development of local government as a system, constitutional basis for the competence of local bodies of public power. The present research also gives the basis for distinguishing the subjects of their competence.

The dissertation reveals constitutional principles, which constitute the basis for joint activities of bodies of power aiming at effective public administration in the regions and on local level. The author distinguishes several types of interrelations: coordination, subordination and reordination as well as their organizational and legal forms.

Key words: public power, local self-government, public administration, local government, bodies of local government (self-government), coordination, subordination, reordination.