

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

САНДУЛ Яна Миколаївна

УДК 342.9(477)

**ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЦЕВИХ РАД
ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

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

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

Одеса – 2015

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
Президент

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван Пантелійович,
Національний технічний університет
«Київський політехнічний інститут»,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового і господарського права;

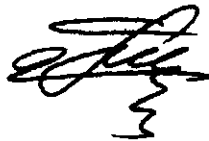
кандидат юридичних наук, доцент
КОРОПАТОВ Олег Миколайович,
Одеський державний університет внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності ОВС

Захист відбудеться 25 червня 2015 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий «12» травня 2015 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. З моменту здобуття Україною незалежності одним із найбільш важливих питань державотворення залишається створення ефективної інституційної системи державного управління на місцевому рівні. У науково-дослідницьких, прикладних та законопроектних роботах було запропоновано різні моделі адміністративно-територіальної організації влади. Водночас, прийняття Конституції України, яка встановила статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інтегрувавши виконавчі органи місцевих рад до системи суб'єктів державного управління, на тривалий час зафіксувало структуру такої системи.

У зв'язку із цим, назріли проблеми, пов'язані із здійсненням управління на рівні територіальних громад; дуалізм природи виконавчих органів місцевих рад обумовлює актуальність досліджень, пов'язаних із функціонуванням саме цих органів. Слід зазначити, що традиційне дослідження органів місцевого самоврядування з методологічних позицій конституційного та муніципального права обумовило брак досліджень відповідних проблем з позицій адміністративного права. У науковій літературі нерозкритими залишаються питання щодо визначення місця виконавчих органів місцевих рад в системі суб'єктів державного управління, обсягу їх адміністративної правосуб'єктності та проблем її реалізації, особливостей відповідальності цих органів. Невирішення цих питань на теоретико-методологічному рівні обумовлює прогалини у законопроектних роботах відповідного спрямування та у правозастосуванні.

Окремим фактором, що підвищує актуальність дослідження обраної теми, є розпочаті в Україні процеси конституційного оновлення та впровадження адміністративної реформи, що пов'язані як з удосконаленням територіального устрою, так і з перерозподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, концептуальними змінами щодо підходів до управління на місцевому рівні. Як уявляється, за таких умов дослідження виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права є вкрай актуальним.

Ряд питань правового статусу виконавчих органів місцевих рад, як суб'єктів адміністративного права, їх адміністративної правосуб'єктності та особливостей її реалізації протягом періоду становлення та розвитку незалежної України були об'єктом наукових досліджень: П.М. Любченка «Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації» (1998); А.Р. Крусян «Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине» (2001); Г.В. Бублик «Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект» (2005);

М.М. Добкіна «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад» (2009); І.І. Литвина «Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (2009); Т.О. Мацелика «Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права» (2011); Ю.Ю. Бисаги «Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-правове дослідження» (2011); А.В. Пасічника «Правові засади набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності юридичними особами приватного права» (2012); М.М. Потіпа «Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» (2013) та ін. Водночас, монографічного дослідження виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права з урахуванням нових політико-правових реалій не здійснювалося, що свідчить про актуальність і своєчасність цієї роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі адміністративного права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи». Вона є частиною роботи університету в рамках загальної тематики «Традиції та новачі у сучасній українській державності і правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є характеристика виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права, їх адміністративної правосуб'єктності та особливостей її реалізації на основі всебічного аналізу наукових напрацювань, чинного законодавства, практики його застосування та з урахуванням основних напрямків реформування системи державного управління.

Для досягнення цієї мети поставлено такі задачі:

визначити стан наукових досліджень виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права, їх адміністративної правосуб'єктності та особливостей її реалізації та основні напрямки їх подальшого здійснення;

виокремити й охарактеризувати етапи становлення виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права;

обґрунтувати віднесення виконавчих органів до суб'єктів адміністративного права, визначити їх місце в системі суб'єктів державного управління;

з'ясувати зміст поняття «адміністративна правосуб'єктність виконавчих органів місцевих рад», виокремити та охарактеризувати її особливості;

визначити та охарактеризувати взаємозв'язок компетенції та адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права;

з'ясувати зміст поняття «делегування повноважень» і визначити особливості делегування повноважень виконавчим органам місцевих рад;

розмежувати поняття «делеговані повноваження» і «надані повноваження»;

охарактеризувати організаційні засади здійснення виконавчими органами управлінської діяльності;

охарактеризувати управлінські зв'язки, що виникають між виконавчими органами місцевих рад та іншими суб'єктами публічного управління;

виокремити особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права;

виокремити перспективні напрямки реформування системи та статусу виконавчих органів місцевих рад та надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України.

Об'єктом дослідження є органи державного управління як суб'єкти адміністративного права.

Предметом дослідження є виконавчі комітети місцевих рад як суб'єкти адміністративного права.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Історико-правовий метод застосовано під час дослідження історичних аспектів становлення виконавчих органів місцевих рад, аналізу стану наукових досліджень у відповідній сфері (п.п. 1.1, 1.2). Методи аналізу та синтезу надали змогу визначити місце виконавчих органів місцевих рад в системі органів державного управління, а також виокремити систему власне виконавчих органів місцевих рад (п.п. 1.3, 3.1). Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень щодо встановлення статусу та повноважень виконавчих органів місцевих рад (п.п. 2.2, 2.3). Формально-юридичний метод застосовано при аналізі окремих законодавчих положень, правових прогалин та колізій регулювання статусу та організаційних засад діяльності виконавчих органів (п. 1.3, р. 2, п.п. 3.1, 3.2). Метод групування застосовано для виокремлення груп повноважень виконавчих органів місцевих рад (р. 2, р. 3). Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми (п. 1.2, р. 3).

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці видатних фахівців у галузі конституційного права, державного управління, адміністративного права, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко,

Г.В. Атаманчук, О.В. Батанов, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, І. П. Голосніченко, Б.І. Гуменюк, І.І. Євтихійєв, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, Б.А. Кормич, А.Р. Крусян, О.М. Коропатов, В.Я. Малиновський, Н.В. Мішина, В.Я. Настюк, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, І.М. Пахомов, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, О.О. Телічкін, М.М. Тищенко, Ю.О. Тихомиров, А.А. Торкунов, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін.

Нормативну основу дисертації становлять Конституція і закони України, підзаконні нормативно-правові акти, у т.ч. акти органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що регламентують управлінську діяльність виконавчих органів місцевих рад.

Емпіричну основу дисертації становлять статистичні показники й матеріали практичної діяльності виконавчих органів місцевих рад в Україні, інших органів місцевого самоврядування, органів державної виконавчої влади, судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших монографічних досліджень виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права, змісту їх адміністративної правосуб'єктності та особливостей її реалізації у нових політико-правових реаліях, що дало змогу сформулювати ряд наукових положень, які характеризуються науковою новизною:

уперше:

обґрунтовано, що критеріями набуття адміністративної дієздатності для виконавчих органів місцевих рад є: 1) відповідність законодавчим вимогам можливості організаційного забезпечення вироблення рішення; 2) відповідність законодавчим вимогам процедурного забезпечення волевиявлення;

обґрунтовано обмеженість адміністративної правоздатності виконавчих органів місцевих рад їх цілями та функціями;

визначено що наділення законом виконавчих органів місцевих рад компетенцією органів виконавчої влади не є делегуванням з огляду на те, що відсутні: 1) делегуючий орган; 2) можливість: а) відкликання делегованих повноважень; б) відмови від делегованих повноважень; 3) дієвий контроль за їх здійсненням; 4) законодавче визначення реординаційного впливу виконавчих органів місцевих рад на органи державної влади;

удосконалено:

періодизацію становлення виконавчих органів місцевих рад, як суб'єктів адміністративного права, з урахуванням етапів реформування системи відповідних органів та обсягу їх повноважень;

положення щодо виокремлення поряд з основною формою роботи виконавчих органів (засідання) й інших форм роботи місцевих рад;

положення, що відносини між виконавчими органами місцевих рад та органами виконавчої влади містять елементи підпорядкованості, підзвітності, підконтрольності;

набули подальшого розвитку:

пропозиція щодо необхідності інтеграції місцевих державних адміністрацій та територіальних органів виконавчої влади у створювані виконавчі органи обласних та районних рад;

пропозиції щодо виокремлення спеціальної відповідальності у сфері публічного управління, що застосовується при неналежному здійсненні повноважень, та має прояв у достроковому припиненні повноважень органу, скасуванні його актів тощо;

теза щодо поділу компетенції виконавчих комітетів місцевих рад на виключну і загальну та віднесення до їх виключної компетенції повноваження виконкому: 1) як уповноваженого органу ради; 2) надані йому як головному органу в системі виконавчих органів ради;

сформульовано пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки та пропозиції можуть бути використаними у:

науково-дослідницькій сфері – для вирішення теоретичних питань державного управління на місцевому рівні у процесі його подальшого дослідження;

правотворчості – при: внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»; розробці законів України з питань делегування повноважень; розробці підзаконних нормативно-правових актів, положення яких регламентують діяльність виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів державного управління;

правозастосовній сфері – у процесі безпосереднього застосування органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади норм законодавства при вирішенні питань організації та діяльності;

навчальному процесі – при підготовці підручників і навчально-методичних посібників із дисципліни «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні».

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Основні результати дослідження було оприлюднено протягом 2012–2014 рр. на: звітній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу Одеської національної юридичної академії

(м. Одеса, 20–21 травня 2012 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Генезис публічного права: від становлення до сучасності» (м. Миколаїв, 26–27 листопада 2010 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.), міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій ювілею академіка С.В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.).

Під час написання дисертаційного дослідження основні положення щорічно доповідалися на засіданнях кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», тематичних семінарах для аспірантів і викладачів кафедри з актуальних питань розвитку адміністративного права в Україні. Результати дослідження використовувалися також при проведенні семінарських занять із курсу «Адміністративне право України».

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 10 наукових працях, 7 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні та 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура. Дисертація складається із вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 199 сторінок, із них основного тексту 179 сторінок. Список використаних джерел містить 167 найменувань і розміщений на 20 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У Вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено мету, основні задачі, об'єкт та предмет дослідження, методологічні основи дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, сформульовано положення, що становлять наукову новизну, наукове та практичне значення роботи, наведено відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження, указано структуру та обсяг роботи.

Розділ перший «Теоретико-правова і методологічна характеристика виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права» складається з трьох підрозділів, в яких досліджено історіографію проблеми, визначено етапи становлення сучасної системи виконавчих органів місцевих рад, визначено місце та роль цих органів у системі суб'єктів адміністративного права.

У підрозділі 1.1. *«Стан наукових досліджень виконавчих органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права»* визначено стан наукових досліджень розглядуваної проблематики і виокремлено напрямки, які не охоплювалися та не охоплюються на теперішній час науково-теоретичними напрацюваннями.

Встановлено, що ряд питань правового статусу виконавчих органів місцевих рад досліджувалися представниками різних галузей права, у т.ч. й представниками адміністративного права, зокрема у працях: М.М. Добкіна «Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад», і В.В. Тарана «Виконавчі органи місцевих рад у контексті реалізації державної влади в системі управління на місцевому рівні» вирішується ряд питань визначення адміністративно-правового статусу виконкомів місцевих рад. Враховуючи їхні напрацювання та наукові положення, сформульовані щодо визначення: поняття «суб'єкт адміністративного права» (М.Ю. Віхляев, М.В. Костів, П.Д. Матвієнко, В.А. Миколенко, Ю.М. Фролов та ін.), правових засад набуття і припинення адміністративної правосуб'єктності (М.В. Костів, А.В. Пасічник та ін.), поняття «делегування повноважень» (Г.В. Бублик, О.О. Кравчук, А.Р. Крусян, П.М. Любченко та ін.), зроблено висновок, що актуальними напрямками подальших наукових досліджень у цій сфері є: дослідження процесів становлення виконавчих органів місцевих рад в незалежній Україні та перспективних напрямів реформування; визначення виконавчих органів місцевих рад у системі суб'єктів адміністративного права; характеристика адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад та її змісту; визначення природи делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад; характеристика організаційно-правових засад управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад; дослідження управлінських зв'язків виконавчих органів місцевих рад з іншими органами публічної влади; виокремлення особливостей відповідальності виконавчих органів місцевих рад.

У підрозділі 1.2. «Історико-правові засади діяльності виконавчих органів як суб'єктів адміністративного права» досліджено еволюцію сучасної системи виконавчих органів місцевих рад та виокремлено етапи її становлення. При аналізі історії становлення та процесів удосконалення адміністративно-правового статусу виконавчих органів місцевих рад враховано такі критерії, як: конституювання виконкомів (у тому числі рівнів, на яких створювалися виконавчі органи місцевих рад, суб'єктів створення та формування виконкомів), обсяг їх компетенції, а також характер управлінських зв'язків з відповідними радами та органами державної влади. Виокремлено та охарактеризовано п'ять етапів становлення виконавчих органів у незалежній Україні.

Зазначено, що перспективні напрямки реформування системи виконавчих органів місцевих рад та їхнього правового статусу окреслено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Концепцією внесення змін до Конституції України. При цьому, Концепція реформування містить прогресивні ідеї щодо визначення питань місцевого значення, які вирішуватимуться органами

місцевого самоврядування, у тому числі виконавчими органами місцевих рад. Однак, запропонований проект Конституції України нівелює відповідні пропозиції, послабляючи адміністративно-правовий статус виконкомів рад базового рівня. Відповідно до цих проектів створюватимуться виконавчі органи районних та обласних рад, однак невизначеність питань місцевого значення, та, відповідно, власних повноважень таких рад призведе до невизначеності їх адміністративно-правового статусу. Після виокремлення питань місцевого значення та державних інтересів запропоновано чітко виокремити, який обсяг «державних справ місцевого рівня» може бути реалізований виконками, та надати їм відповідний обсяг повноважень. Зазначено, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають увійти до складу виконавчих органів районних та обласних рад (як структурні підрозділи) з метою забезпечення оптимальної управлінської взаємодії та ефективного управління. При цьому окремо, не у складі виконкомів місцевих рад, доцільно залишити територіальні органи центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом та мілітаризовані органи.

У підрозділі 1.3. *«Виконавчі органи місцевих рад у системі суб'єктів адміністративного права»* зроблено висновок, що під суб'єктом адміністративного права слід розуміти носія прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, покладені обов'язки виконувати та бути суб'єктом відповідальності.

З огляду на те, що поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» не є тотожними, зроблено висновок, що участь виконавчих органів місцевих рад в адміністративно-правових відносинах залежить від низки факторів – як суб'єктивних (зокрема, намір суб'єкта реалізувати свої права або виконати обов'язки шляхом вступу в правовідносини), так і об'єктивних (наявність необхідного обсягу правосуб'єктності для участі у тих чи інших конкретних адміністративних правовідносинах).

Обґрунтовано, що саме виконавчі органи місцевих рад здійснюють повноваження органів виконавчої влади, тобто державне управління на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Важливою складовою адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування є наділення їх державними контрольними повноваженнями. Про адміністративно-правовий характер відповідних повноважень свідчить той факт, що законодавство прямо називає їх «делегованими повноваженнями» органів державної виконавчої влади, або «наданими повноваженнями» органів виконавчої влади, що підтверджує їх адміністративно-правову природу. Крім того, порядок реалізації таких «делегованих» повноважень регламентовано в галузевому адміністративному законодавстві. У системі суб'єктів адміністративного права та державного управління виконавчі

органи місцевих рад посідають особливе місце, оскільки вони входять одночасно до системи місцевого самоврядування (та до системи органів місцевого самоврядування), а також до системи органів державного управління. При цьому зазначено, що державна влада заповнює виконавчими органами місцевих рад ланку «орган здійснення виконавчої влади на рівні територіальної громади», примусово включаючи виконавчі органи місцевих рад до системи органів державного управління на відповідний рівень.

Розділ другий «Зміст адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад» складається з трьох підрозділів, присвячених характеристиці елементів адміністративної правосуб'єктності місцевих рад, визначенню її взаємозв'язку з компетенцією, а також характеристиці делегованих повноважень.

У підрозділі 2.1. «Характеристика адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад» зазначено, що адміністративна правосуб'єктність – це онтологічна властивість суб'єкта адміністративного права, якої він набуває завдяки галузевому правовому регулюванню; вона визначає загальні межі правової здатності суб'єкта адміністративного права. Констатовано, що адміністративною правоздатністю виконавчих органів місцевих рад є їхня здатність мати права та обов'язки (повноваження) у сфері державного управління, передбачені нормами адміністративного права.

Встановлено, що адміністративна правоздатність виникає у виконавчих органів місцевих рад з моменту їх створення – моменту набрання чинності відповідного рішення ради. Створення органу як суб'єкта владних повноважень та набуття відповідним органом адміністративної правоздатності оформлюється відповідним рішенням компетентного органу про створення такого органу та затвердження положення про такий орган (іншого акта, що визначає компетенцію органа), а державна реєстрація цих органів як юридичних осіб є передумовою їх участі у приватноправових відносинах. Зазначено, що адміністративна правоздатність виконавчих органів місцевих рад не є абсолютною, оскільки вони здатні бути носіями тих прав та обов'язків, компетенції у сфері державного управління, які відповідають цілям та функціям їх діяльності.

Визначено, що адміністративна дієздатність виконавчих органів місцевих рад – це здатність в установлених порядку та формах реалізовувати повноваження, права та обов'язки у сфері державного управління, передбаченого адміністративно-правовими нормами. При виокремленні критеріїв набуття адміністративної дієздатності виконавчих органів місцевих рад слід виходити з того, що дієздатність – це здатність реалізовувати права, виконувати обов'язки, здійснювати компетенцію «актом своєї волі» або ж здійснювати волевиявлення. Фактор «волі» набуває у цьому разі кваліфікуючого значення. З огляду на це, критеріями

набуття адміністративної дієздатності для виконавчих органів місцевих рад є: 1) відповідність законодавчим вимогам можливості організаційного забезпечення вироблення рішення; 2) відповідність законодавчим вимогам процедурного забезпечення волевиявлення. Внаслідок цього обсяг дієздатності виконавчих органів місцевих рад є категорією іманентною – він може змінюватися в залежності від різних обставин. Адміністративною деліктоздатністю виконавчих органів місцевих рад є їхня здатність бути суб'єктом відповідальності та нести відповідальність (притерпіти негативні, визначені законодавством, наслідки) і, насамперед, нести відповідальність за здійснення делегованих повноважень. Особливістю відповідальності є також те, що виконавчі органи місцевих рад несуть відповідальність не лише за вчинення правопорушення, але й за результати своєї діяльності і за зміст своєї діяльності, тобто за ефективне виконання делегованих повноважень.

У підрозділі 2.2. *«Взаємозв'язок компетенції та адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад»* зроблено висновок, що, компетенція та правосуб'єктність є відмінними поняттями як за правовою природою, так і за змістом. Виконавчі органи місцевих рад можуть наділятися таким обсягом компетенції, що відповідає обсягу наявної у виконавчого органу місцевої ради правоздатності. Як правило, наданий органам влади, у тому числі виконавчим органам місцевих рад, обсяг компетенції є значно меншим та «не заповнює» всього обсягу адміністративної правоздатності виконавчих органів. Компетенція виконавчих органів місцевих рад – це реально здійснюваний ними обсяг адміністративної дієздатності.

Якщо адміністративна правосуб'єктність виконавчих органів місцевих рад є атрибутом суб'єкта адміністративного права, його суб'єктивною характеристикою та визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм та реалізовувати надані права, обов'язки, повноваження, то компетенція уявляється як об'єктивний вимір здійснення цими органами владних повноважень, який однак не обмежує їх у здійсненні інших прав та обов'язків у сфері адміністративного права.

У підрозділі 2.3. *«Делеговані повноваження виконавчих органів місцевих рад»* встановлено, що делегування – це один із способів (форм) надання повноважень. Зазначено, що делегування – це двосторонні відносини, сутність яких полягає в тому, що один орган публічної влади, маючи власну компетенцію, передає іншому органу (який має належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень) певні, чітко визначені повноваження з метою підвищення ефективності їх здійснення на умовах підконтрольності та строковості. Сутністю делегування як такого є передача повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) з метою забезпечення оптимальної організації їх виконання, притому, що відповідні повноваження залишаються

у віданні делегуючого суб'єкта. Встановлено, що обов'язковими ознаками делегування за законом також є: а) передача матеріальних та фінансових ресурсів для виконання відповідних повноважень; б) наявність контролю з боку делегуючого суб'єкта; в) можливість «повернення» делегованих повноважень. Встановлене Конституцією України «надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування» не є делегуванням, оскільки відсутній конкретний орган (органи), який ці повноваження делегує і в компетенції якого вони залишаються. Внаслідок цього відсутнім, насамперед, є і контроль з боку делегуючого органу – хоча виконавчі органи й підконтрольні органам виконавчої влади, однак у цьому разі має місце скоріше контроль як функція державного управління. Водночас, на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування та організації державної влади можна прогнозувати розширення ролі та застосування саме делегування за договором.

Розділ третій «Реалізація адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад» складається з трьох підрозділів, присвячених практичним аспектам здійснення управлінської діяльності виконавчих органів.

У підрозділі 3.1. *«Організаційно-правові засади управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад»* зазначено, що до системи виконавчих органів місцевих рад належить виконавчий комітет, який посідає особливе місце у цій системі, та інші виконавчі органи (відділи, управління тощо). Аналіз компетенції виконавчих комітетів дав змогу поділити її на виключну та загальну. При цьому, виключна компетенція складається з повноважень, що: а) надані виконкому як уповноваженому органу ради; б) надані йому як головному органу в системі виконавчих органів. Виключна компетенція виконавчих комітетів визначає їх статус та місце у системі виконавчих органів ради, що дозволяє зазначити: виконавчий комітет очолює систему виконавчих органів місцевої ради і є координаційним органом виконавчих органів місцевої ради. Загальна компетенція виконкомів визначена ч. 1 ст. 52 Закону, відповідно до якої цей орган може розглядати й вирішувати питання, віднесені Законом до відання виконавчих органів ради, тобто саме виконавчі комітети місцевих рад є суб'єктами державного управління загальної компетенції. Встановлений у законодавстві спосіб формування виконавчого комітету, а також закріплена в Законі колегіальна форма роботи дозволяють виокремити інтеграційну функцію виконавчих комітетів.

Встановлено, що створення та функціонування виконавчих органів місцевих рад відбувається за двома критеріями – галузевим та територіальним. Галужевими є виконавчі органи, які створюються місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого управління (житлове господарство, соціальна сфера, земельні відносини

тощо), а також здійснення контролю. Водночас, на відповідній території у межах населеного пункту здійснюють управління територіальні органи (районні адміністрації та ін.), які можуть включати відділи галузевого спрямування. Утворення таких виконавчих органів є організаційною складовою реалізації делегованих державою повноважень. Організаційно виконавчі органи місцевих рад створюються за галузевим принципом відповідно до об'єкта державного управління.

У підрозділі 3.2. «Управлінські зв'язки виконавчих органів місцевих рад з органами публічної влади» зазначено, що виконавчий комітет як специфічний виконавчий орган місцевих рад має управлінські зв'язки із сільським, селищним, міським головою, відповідною радою (тобто з органами місцевого самоврядування), а також місцевими органами виконавчої влади. Існують також управлінські зв'язки між виконавчими комітетами та «іншими» (управліннями, відділами, департаментами тощо) виконавчими органами місцевих рад. При реалізації виконавчим комітетом делегованих повноважень виконком та місцева рада знаходяться у відносинах координації, оскільки місцева рада позбавлена управлінських повноважень стосовно виконавчого комітету при здійсненні ним делегованих державою повноважень. Однак, певні законодавчі неузгодженості допускають випадки, за яких місцева рада має повноваження вищестоящого органу стосовно виконкому у питанні здійснення делегованих повноважень (зокрема, накладення головою ради вето на рішення виконкому, зупинення його дії і винесення його на розгляд відповідної ради).

У підрозділі 3.3. «Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад» визначено та охарактеризовано особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад.

Зазначено, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одразу декілька статей присвячено відповідальності органів місцевого самоврядування (у тому числі, виконавчих органів). Цей Закон виокремлює відповідальність перед: 1) територіальною громадою; 2) державою; 3) юридичними і фізичними особами. У контексті зазначеного запропоновано також виокремлювати відповідальність виконавчих органів місцевих рад перед відповідними радами, а також перед відповідним сільським, селищним, міським головою.

Зазначено, що сумнівим виглядає право територіальної громади припиняти повноваження виконавчих органів місцевих рад у разі незадовільного здійснення ними делегованих повноважень, оскільки контроль за здійсненням делегованих повноважень здійснюється органами державної влади, а не територіальною громадою.

Зазначено, що перед державою виконавчі органи несуть загальну (нарівні з іншими суб'єктами) відповідальність за порушення Конституції та законів України, а також спеціальну (за здійснення делегованих

повноважень) відповідальність. Водночас, слід виокремлювати таку відповідальність, як «відповідальність органів публічного управління» або «відповідальність у сфері публічного управління». Наявні наукові доробки надали підстави виокремити два універсальні види санкцій у межах такої відповідальності: припинення повноважень (розпуск, зміна персонального складу, звільнення – для посадової особи) та скасування актів органу. У цьому разі суб'єктом притягнення до відповідальності (застосування санкцій) є орган, який делегував повноваження, або визначений законодавством спеціальний суб'єкт (територіальна громада, місцева рада тощо).

ВИСНОВКИ

1. На підставі аналізу процесів реформування законодавства щодо здійснення управління на місцевому рівні виокремлено такі етапи становлення виконавчих комітетів місцевих рад, як суб'єктів адміністративного права:

1) з 1991 р. – до березня 1992 р.: характеризується невідмежованістю компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади – весь обсяг повноважень належав радам та їх виконавчим органам, що, у свою чергу, належали до єдиної системи державних органів;

2) з березня 1992 р. – до лютого 1994 р.: відбувається розмежування власної компетенції виконавчих органів місцевих рад та повноважень, делегованих державою. Ліквідуються виконавчі органи обласних та районних рад з передачею відповідних функцій Представникам Президента України;

3) з лютого 1994 р. – до червня 1995 р.: декларується створення виконавчих органів районних та обласних рад, яким «повертаються» повноваження від Представників Президента України. Встановлюється, що з питань здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади голови обласних, Київської та Севастопольської міських Рад, їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні Президентові України; а голови сільських, селищних, районних, районних у містах, міських Рад та їх виконавчі комітети підзвітні та підконтрольні відповідно головам обласних, Київської та Севастопольської міських Рад і через них – Президентові України;

4) з червня 1995 р. – до червня 1996 р.: виконавчими органами сільських, селищних і міських Рад визначаються виконавчі комітети, які, крім власної компетенції Рад, здійснювали також делеговані їм повноваження державної виконавчої влади, обсяг яких визначається Президентом України. Обласні та районні виконавчі комітети перетворено на місцеві державні адміністрації;

5) з червня 1996 р. (прийняття Конституції України) – до теперішнього часу: виконавчі комітети місцевих рад здійснюють власну компетенцію,

а також надані законом повноваження органів державної влади. Виконавчі органи обласних та районних рад відсутні, їх функції здійснюють місцеві державні адміністрації.

2. На теперішній час відбувається новий етап становлення виконавчих органів місцевих рад і перспективними напрямками розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є інтеграція місцевих державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади у виконавчі органи обласних та районних рад.

3. Категорія «суб'єкт адміністративного права» є однією з базових у теорії адміністративного права. Встановлено, що: по-перше, суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління; по-друге, відповідні права та обов'язки мають бути передбачені нормами саме адміністративного права; по-третє, відповідні права суб'єкт має бути здатен реалізовувати, обов'язки виконувати та бути самостійним суб'єктом відповідальності (мати необхідний обсяг правосуб'єктності). Запропоновано для категоріювання суб'єктів адміністративного права використовувати термін «носій». Натомість, навіть такі поширені формулювання, як «особа» або «власник прав та обов'язків» є не зовсім прийнятними: термін «особа» можна застосувати не до кожного колективного суб'єкта, а застосування приватно-правового поняття «власник» стосовно прав та обов'язків взагалі є дискусійним.

4. Виконавчі органи місцевих рад на організаційному рівні входять одночасно до системи місцевого самоврядування (та до системи органів місцевого самоврядування), а також до системи органів державного управління. Державна влада «заповнює» виконавчими органами місцевих рад орган державної виконавчої влади на рівні міста, села, селища, примусово включаючи виконавчі органи місцевих рад до системи органів державного управління відповідного рівня. Відповідний обсяг компетенції, яким мали володіти такі органи виконавчої влади, «надано» (за термінологією Конституції) або «делеговано» (за термінологією Закону) виконавчим органам місцевих рад. При цьому законодавством визначено, що, по-перше, виконавчі органи місцевих рад існують (створюються) завжди – не може бути ради без виконавчого органу, по-друге, виконавчий орган місцевої ради не може «відмовитися» від «делегованих» державою повноважень.

5. Адміністративна правоздатність виникає у виконавчих органів місцевих рад з моменту їх створення – моменту набрання чинності відповідного рішення ради. При створенні ж органів державної влади та місцевого самоврядування визнання їх юридичними особами є критерієм набуття необхідного обсягу правосуб'єктності для участі у приватноправових відносинах. Водночас, адміністративна правоздатність виконавчих органів місцевих рад не є абсолютною. Зазначені виконавчі

органи можуть бути носіями тих прав та обов'язків, компетенції у сфері адміністративного права, які випливають із цілей та функцій діяльності таких органів.

6. Умовою набуття виконавчими органами місцевих рад адміністративної дієздатності є два аспекти: 1) відповідність законодавчим вимогам можливості організаційного забезпечення вироблення рішення; 2) відповідність законодавчим вимогам процедурного забезпечення волевиявлення.

7. Компетенція та правосуб'єктність є відмінними поняттями як за правовою природою, так і за змістом. Однак, ці поняття є нерозривно взаємопов'язаними. З одного боку, правосуб'єктність має первинний характер та визначає здатність особи відповідну компетенцію реалізовувати, з іншого – саме наділення особи компетенцією (повноваженнями у сфері державного управління) дає підстави виокремлювати суб'єкта адміністративного права, тобто виокремлювати таку галузеву правосуб'єктність як адміністративна правосуб'єктність. У зв'язку із зазначеним, сумнівним є висновок щодо кваліфікації компетенції органу як «вираження» спеціальної (адміністративної) правосуб'єктності.

8. Адміністративну правоздатність, як здатність мати права та обов'язки, компетенцію у сфері адміністративного права, мають усі органи публічної влади з моменту їх створення. Орган, маючи адміністративну правоздатність, спроможний мати права та обов'язки, повноваження, що не опосередковуються наявною у нього компетенцією. Аналіз законодавства свідчить, що обсяг компетенції органів публічної влади змінюється – одні повноваження скасовуються, інші додаються. Очевидно, що надання органу державної влади або виконавчим органам місцевих рад, як суб'єкту державного управління, нового повноваження є неможливим без наявності у цього органу достатнього обсягу адміністративної правоздатності – здатності мати відповідне повноваження. Виконавчі органи місцевих рад можуть наділяти таким обсягом компетенції, що відповідає обсягу наявної у виконавчого органу місцевої ради правоздатності. Як правило, наданий органам влади, у тому числі, виконавчим органам місцевих рад, обсяг компетенції, є значно меншим, та «не заповнює» всього обсягу адміністративної правоздатності виконавчих органів. Компетенція виконкомів – це реально здійснюваний ними обсяг адміністративної дієздатності.

9. Якщо адміністративна правосуб'єктність є атрибутом суб'єкта права, його суб'єктивною характеристикою та визначає загальні межі здатності суб'єкта бути носієм та реалізовувати надані права, обов'язки, повноваження, то компетенція уявляється як об'єктивний вимір здійснення суб'єктом адміністративного права владних повноважень, однак який не обмежує суб'єкта у здійсненні інших прав та обов'язків у сфері

адміністративного права. Дослідивши всі надані виконавчим комітетам повноваження, слід зазначити, що виконавчий комітет є суб'єктом державного управління загальної компетенції.

10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вносить термінологічну плутанину, змішуючи такі поняття, як «надані повноваження» і «делеговані повноваження». Делегування – це один із способів (форм) надання повноважень, тобто – це двосторонні відносини, сутність яких полягає у тому, що один орган публічної влади, маючи власну компетенцію, передає іншому органу (який має належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень), за його згодою, певні, чітко визначені повноваження з метою підвищення ефективності їх здійснення на умовах підконтрольності та строковості. Натомість, повноваження органів виконавчої влади, що надаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам місцевих рад, не можуть бути визначені як делеговані: по-перше, відсутній конкретний орган (органи) державної виконавчої влади, який передає відповідні повноваження виконавчим органам місцевих рад; по-друге, відсутня можливість «повернення» повноважень, що надані державою, органам державної влади; по-третє, відсутні дієві механізми контролю за здійсненням виконавчими органами місцевих рад таких «делегованих» повноважень. Передбачені законодавством способи контролю мають наглядовий характер. Отже, фактично виконавчі органи місцевих рад, визначені законодавством як органи місцевого самоврядування, набувають повноважень як органи державної виконавчої влади.

11. Охарактеризовано організаційно-правові засади управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад з урахуванням таких аспектів: 1) порядок створення (формування) виконавчого органу місцевої ради; 2) організація діяльності, прийняття рішень виконавчим органом; 3) характеристика управлінських актів, що приймаються відповідним органом. З'ясовано, що законодавство містить неточність, визначаючи, що виконавчий комітет утворюється новообраною місцевою радою. Звернуто увагу на те, що процес формування виконавчого комітету після оновлення депутатського корпусу місцевої ради є аналогічним процесу припинення повноважень та формування уряду після обрання парламенту.

12. Констатовано, що основною формою роботи виконавчого комітету є засідання. До інших форм роботи віднесено проведення нарад, взаємодію з органами публічної влади, «роботу з документами» тощо. Акцентовано увагу на тому, що, хоча така форма роботи, як «робота з документами» зазвичай у науковій літературі не виокремлюється, у практичній діяльності саме апаратно-бюрократична робота, з одного боку, дозволяє належним чином та вчасно вирішувати питання поточної діяльності, розглядати звернення громадян, звернення юридичних осіб та органів влади, з іншого –

цей вид роботи дозволяє готувати засідання виконавчого комітету місцевої ради. Таким чином, виконавчий комітет місцевої ради має подвійну природу, оскільки має повноваження як органу відповідної ради, так і головного органу в системі виконавчих органів ради. При цьому, особливого значення набуває інтеграційна функція виконавчих комітетів рад.

13. Систему виконавчих органів місцевих рад становлять виконавчий комітет, який посідає особливе місце у цій системі, та інші виконавчі органи (відділи, управління тощо). Створення та функціонування виконавчих органів місцевих рад відбувається за двома критеріями – галузевим та територіальним. Галузовими є виконавчі органи, які створюються місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого управління (житлове господарство, соціальна сфера, земельні відносини тощо), а також здійснення контролю (за благоустроєм міста тощо). Водночас, територіальні органи (районні адміністрації та ін.) здійснюють управління на відповідній території у межах населеного пункту. При цьому вони можуть включати відділи галузевого спрямування. Виокремлення функціональних органів, основним завданням яких є «забезпечення функціонування всієї системи місцевого самоврядування», та окремо допоміжних органів вбачається сумнівним, оскільки функції органу – це основні напрямки його діяльності, те, для чого його створено, те, що відображає його призначення. Тому всі інші виконавчі органи місцевої ради слід класифікувати як «допоміжні».

14. Аналіз повноважень, що входять до виключної компетенції виконкомів (ч. 2 ст. 52 Закону), дозволяє визначити, що цей орган має подвійну природу – частина його повноважень надана виконкому як уповноваженому органу ради, інша частина – як головному органу в системі виконавчих органів: 1) як уповноважений орган ради виконком попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; 2) як головний орган в системі виконавчих органів – координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

15. Виконавчий комітет як суб'єкт саме державного управління характеризується тим, що у цьому разі стосовно відповідної ради він є самостійним суб'єктом державно-владних повноважень тобто при реалізації виконавчим комітетом делегованих повноважень, виконком та місцева рада знаходяться у відносинах координації, оскільки місцева рада позбавлена управлінських повноважень стосовно виконавчого комітету при здійсненні

ним делегованих державою повноважень. Таким чином, проаналізувавши положення наведених актів, можна зробити висновок щодо наявності відносин: 1) підконтрольності виконавчих органів місцевих рад перед органами державної влади з питань здійснення делегованих повноважень; 2) підзвітності виконавчих органів місцевих рад перед органами державної влади з питань здійснення делегованих повноважень (передбачено регламентами); 3) підпорядкованості виконавчих органів місцевих рад перед органами державної влади з питань здійснення делегованих повноважень (передбачено регламентами та іншими локальними актами).

16. Орган, що виконує делеговані повноваження, за визначенням має вплив на орган, що делегує повноваження, зокрема, наділяється правом зобов'язати розглянути те або інше, пов'язане з делегуванням, питання. У відповідності до чинного законодавства реординаційного впливу виконкомів на органи виконавчої влади не передбачено, що також підтверджує відсутність делегування як такого. Таким чином, інститут «делегованих» повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових виданнях:

1. Сандул Я.М. Підстави відповідальності виконавчих органів місцевих рад / Я.М. Сандул / Наше право. – 2013. – № 12. – С. 57–63.
2. Сандул Я.М. Організаційно-правові засади управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад / Я.М. Сандул // Європейські перспективи. – 2013. – № 12. – С. 23–29.
3. Сандул Я.М. До питання реформування виконавчих органів місцевих рад (адміністративно-правовий аспект) / Я.М. Сандул // Держава та регіони. – Серія Право. – 2014. – № 4. – С. 42–47.
4. Сандул Я.М. Становлення виконавчих органів місцевих рад в незалежній Україні як суб'єктів адміністративного права / Я.М. Сандул / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 11. – Т. 1. – С. 183–187.
5. Сандул Я.М. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного права» / Я.М. Сандул // Наше право. – № 7. – 2014. – С. 99–103.
6. Сандул Я.М. Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад / Я.М. Сандул / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 12. – Т. 1. – С. 166–170.
7. Сандул Я.М. Административная правосубъектность исполнительных органов местных советов / Я.М. Сандул // *Leges et Vita* :

Международный научно-практический правовой журнал. – Республика Молдова, Кишинев. – 2014. – № 1. – С. 190–194.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

8. Сандул Я.М. Надання виконавчим органам місцевих рад окремих повноважень органів виконавчої влади – проблеми термінології / Я.М. Сандул // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу (м. Одеса, 20–21 травня 2012 р.) / відп. за вип. проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Юрид. л-ра, 2012. – С. 71–73.

9. Сандул Я.М. Щодо реформування виконавчих органів місцевих рад: адміністративно-правовий аспект / Я.М. Сандул // Правове життя сучасної України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) : у 2 т. / відп. за вип. проф. В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Юрид. л-ра, 2014. – 820 с. – Т. 1. – С. 41–43.

10. Сандул Я.М. Історичний аспект формування виконавчих органів місцевих рад в Україні як суб'єктів адміністративного права / Я.М. Сандул // Правове життя сучасної України : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею академіка С.В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.) : у 2 т. – Т. 1 / відп. ред. докт. юрид. наук В.М. Дрьомін ; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Юрид. л-ра, 2014. – 820 с. – С. 56–58.

АНОТАЦІЯ

Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2015.

У дисертації надано характеристику виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права в Україні; визначено їх місце в системі суб'єктів державного управління. Виокремлено етапи становлення виконавчих органів місцевих рад у незалежній Україні.

Особливу увагу приділено визначенню особливостей адміністративної правосуб'єктності виконавчих органів місцевих рад, у тому числі моменту виникнення та обсягу їх адміністративної правоздатності, критеріїв адміністративної дієздатності, а також специфіки відповідальності таких органів. З'ясовано зміст поняття «делегування повноважень» та визначено особливості делегування повноважень виконавчим органам місцевих рад.

Охарактеризовано організаційні засади здійснення виконавчими органами управлінської діяльності, систему виконавчих органів місцевих

рад та досліджено управлінські зв'язки, що виникають між виконавчими органами місцевих рад та іншими суб'єктами публічного управління. Виокремлено перспективні напрямки реформування системи та статусу виконавчих органів місцевих рад та надано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України.

Ключові слова: виконавчі органи місцевих рад, суб'єкт адміністративного права, адміністративна правосуб'єктність, делеговані повноваження, відповідальність органів публічної влади.

АННОТАЦІЯ

Сандул Я.Н. Исполнительные органы местных советов как субъекты административного права. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. – административное право и процесс; финансовое право; информационное право – Национальный университет «Одесская юридическая академия», Одесса, 2015.

В диссертации дана характеристика исполнительных органов местных советов как субъектов административного права, определено их место в системе субъектов государственного управления. На основании таких критериев как порядок создания исполнительных органов, объем их полномочий, а также характер управленческих связей с соответствующими советами и органами государственной власти выделено пять этапов становления этих органов в независимой Украине.

Особое внимание уделено определению особенностей административной правосубъектности исполнительных органов местных советов. Установлено, что административная правоспособность возникает у исполнительных органов местных советов с момента их создания – вступления в силу соответствующего решения совета. Установлено, что административная правоспособность не является абсолютной и обуславливается целями и функциями соответствующего органа. Выделены критерии приобретения административной дееспособности – соответствие законодательным требованиям относительности возможности формирования воли, а также соответствие законодательным требованиям относительно осуществления волеизъявления (способность «оформить», «выдать» решение). Административная деликтоспособность исполнительных органов местных советов особена тем, что эти органы несут ответственность не только за совершение правонарушения, но и за результаты своей деятельности – эффективное исполнение делегированных полномочий.

Констатировано, что полномочия исполнительных органов местных советов, предусмотренные Законом Украины «О местном самоуправлении

в Украине», не являются делегированными как таковые. Фактически эти органы приобретают соответствующие полномочия как органы государственной власти.

Охарактеризованы организационно-правовые аспекты деятельности исполнительных органов местных советов. Сделан вывод о том, что систему таких органов составляют исполнительные комитеты и другие исполнительные органы, которые, в свою очередь, подразделяются на отраслевые и территориальные. Исследованы управленческие связи, которые возникают между исполнительными органами местных советов и другими субъектами публичного управления. Определены перспективные направления реформирования системы и статуса исполнительных органов местных советов, сформулированы предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: исполнительные органы местных советов, субъект административного права, административная правосубъектность, делегированные полномочия, ответственность органов публичной власти.

SUMMARY

Sandul Ja. M. Executive bodies of local councils as subjects of administrative law. – Manuscript.

Thesis gaining a scientific degree of a candidate of jurisprudence in special 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law.– National University «Odessa Academy of Law», Odessa, 2015.

In the thesis there is made a characteristic of the executive bodies of local councils as subjects of administrative law in Ukraine; there is defined their place in the system of subjects of the state management. There are marked out the stages of development of the executive bodies of local councils in the independent Ukraine.

Special attention is devoted to the definition of the special features of administrative legal personality of the executive bodies of local councils, including, the moment of appearance and volume of their administrative legal capacity, criteria of administrative capability and also the specific features of responsibility of those bodies. There are clarified the content of the term «delegation of competence» and there are defined the special features of the competence delegation to the executive bodies of local councils.

There are characterized the organizational grounds of realization of executive bodies of the management competence, the system of executive bodies of local councils and there are researched the management connections that appear between the executive bodies of local councils and the other subjects of public management. There are marked out the perspective directions

of reforming the system and status of the executive bodies of local councils and there are made suggestions concerning improvement of the current legislation of Ukraine.

Key words: executive bodies of local councils, subject of administrative law, administrative legal personality, delegated competence, responsibility of public power bodies.