

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему: *«Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та
місцевого самоврядування»*
(назва теми)

Виконав(ла): студент 4 курсу за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
денної форми навчання
Максим ЛЯУР

(прізвище та ініціали)

Керівник: Доктор наук з державного
управління, доцент
Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

Рецензент: Кандидатка наук з державного
управління, доцент
Ірина КОВТУН

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

Ляур М. І. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. – Рукопис.

З початку адміністративної і територіальної реформи, органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції та повноваження, що дозволити їм у взаємодії виконувати завдання місцевого розвитку за свої власні та наявні ресурси. Так як, основний тягар відповідальності місцеве самоврядування несе виконуючи програми соціально-економічного та культурного розвитку, а також за надання громадянам послуг. Це вимагає від органів місцевого самоврядування пошуку нових підходів до своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запровадження демократичних форм управління, які передбачають спільну участь у процесах прийняття рішень з місцевими органами виконавчої влади.

Для цього у роботі нами було проаналізовано сутність та основні характеристики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Здійснено характеристику правових основ взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З'ясувано вітчизняний досвід взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проаналізувати оцінку Європейського досвіду взаємодії. Визначено причини, що заважають формуванню ефективного механізму взаємодії між органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Визначення причин, що заважають формуванню ефективного механізму взаємодії між органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Розроблено напрямки удосконалення взаємодії місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, реформа, виконавча влада, державне управління, публічне управління, орган влади.

ANNOTATION

Lyaur M. I. Interaction of local executive bodies and local self-government. - Manuscript.

Since the beginning of administrative and territorial reform, local governments in Ukraine have been given significant functions and powers to enable them to work together to carry out local development tasks with their own and available resources. Since the main burden of responsibility of local government is the implementation of socio-economic and cultural development programs, as well as for providing services to citizens. This requires local governments to find new approaches to their work in conditions of instability and reform, the introduction of democratic forms of government that involve joint participation in decision-making processes with local executive bodies.

To do this, we analyzed the essence and main characteristics of the executive authorities and local governments. The legal bases of interaction between executive bodies and local self-government bodies are characterized. The national experience of interaction between executive authorities and local self-government bodies has been clarified. Analyze the evaluation of the European experience of cooperation. The reasons that hinder the formation of an effective mechanism of interaction between local governments and local executive bodies are identified. Identify the reasons that hinder the formation of an effective mechanism of interaction between local governments and local executive bodies. Directions for improving the interaction between local authorities and local self-government have been developed.

Key words: local self-government, territorial community, reform, executive power, public administration, authority.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Сутність та основи характеристики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	9
1.2. Правові основи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	13
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	20
2.1. Вітчизняний досвід взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	20
2.2. Оцінка Європейського досвіду взаємодії	28
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	37
3.1. Визначення причин, що заважають формуванню ефективного механізму взаємодії між органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади	37
3.2. Напрямки підвищення ефективності щодо формування механізму повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	44
ВИСНОВКИ	53
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

СОМС - система органів місцевого самоврядування;

ОМС - органи місцевого самоврядування;

ОФС - Організаційно-функціональна структура

АПВ - апарат публічної влади;

ОВВ – органи виконавчої влади;

РП – Республіка Польща.

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розбудови України з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, для підвищення її демократичності, соціальності та правової практики держави потрібен такий розвиток місцевого самоврядування, який забезпечить хоча б один з пріоритетів державної політики. Адже, на практиці взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади має низку проблем та суперечностей, особливо у питаннях розмежування повноважень між даними структурами.

Питання про взаємодію місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та її напрямки покращення виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через непорозуміння меж під час виконання своїх функцій щодо делегування повноважень [1]. Тому, актуальність обраної теми полягає у пошуку роботи системи державного управління такої, яка не буде потребувати вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо якісного розмежування повноважень є одним із ключових напрямів уже тривалий час у запровадженій адміністративній реформі. Є певні заплановані й здійснені урядом заходи, але не зважаючи на це чіткого й обґрунтованого врегулювання повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування так і не досягнуто. Детальні причини цього ми спробуємо дізнатися у даній роботі. Адже, однією з причин виділяють відсутність комплексного підходу щодо взаємодії цих органів. Такий підхід відповідає реаліям сьогодення щодо застосування низки сучасних форм, методів та критеріїв у взаємодії.

Тому, виникає необхідність у спробі вивчення проблеми взаємовідносин місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на

місцевому рівні, а також визначення шляхів її вирішення.

Треба зазначити, що дана тематика розглядається широким колом дослідників. Зокрема дослідженнями цієї сфери займалися Н. Ю. Прокопенко, Н. Бортник, С. Єсімов, І. Ленгер, , М. М. Бучнєв, Ю. Буглак, М. В. Ковалів, В. О. Іваха, В. І. Гладій, Н. І. Костенюк, А. Р. Крусян, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, А. О. Новак, Полякова К. та ін. Але, сучасність характеризується динамічними змінами правового поля, незважаючи на вагомості її здобутки вітчизняних науковців у розкритій проблемі.

Мета та завдання роботи. Метою бакалаврської роботи є розробка теоретичних засад та практичних рекомендацій щодо здійснення місцевого самоврядування в Україні та алгоритму взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади. Мета дослідження обумовила постановку і шляхи вирішення наступних завдань:

- визначити сутність та основи характеристики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- здійснити характеристику правових основ взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати вітчизняний досвід взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати оцінку Європейського досвіду взаємодії;
- визначити причини, що заважають формуванню ефективного механізму взаємодії між органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- розробити напрямки удосконалення взаємодії місцевих органів влади та місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є система органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади в Україні.

Предметом дослідження є концептуальні питання теорії і практики аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною основою роботи виступають низка загальнонаукових і спеціальних методів і підходів. Метод логічного узагальнення використовується для визначення основних понять, метод аналізу і синтезу – при вивченні сучасного стану взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, нормативно-правової бази, метод порівняльного аналізу – при узагальненні зарубіжного досвіду у зазначеній сфері. При дослідженні кількісних та якісних показників взаємодії двох гілок влади використовувався метод статистичного аналізу. Системний підхід надав можливість розглядати предмет дослідження як складну систему. Структурно-функціональний аналіз надав змогу розкрити основні елементи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими виконавчими органами. Історичний метод дозволив розглядати органи місцевого самоврядування в процесі їх розвитку, простежувати тенденції та характерні особливості органів місцевого самоврядування на різних етапах, враховуючи фактори наступництва і змін. Достовірність отриманих результатів, висновків і пропозицій підтверджується аналізом із застосуванням фактичного матеріалу.

Інформаційною базою досліджень є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інші інформаційні матеріали.

Практичне значення одержаних результатів включають теоретичні положення, висновки та рекомендації, які можуть бути використані на практиці у роботі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також при підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Структура та обсяг роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Сутність та основи характеристики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Державний механізм взаємодіє з органами місцевого самоврядування, які не належать до системи органів державної влади та має дві правові підстави. Вони виходять із спільності завдань у сфері економічного та соціального розвитку. Разом з тим закон допускає можливість наділення органів місцевого самоврядування певними державними повноваженнями. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади, а реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами перш за все пов'язується з їх діяльністю в органах самоврядування. Саме це забезпечує компроміс суспільних інтересів.

Для громадянського суспільства та механізму держави ключовою проблемою є довіра та підтримка населення. Відчуження громадян від влади призводить до конфронтації та послаблює державний механізм [7].

Апарат публічної влади (АПВ) існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Але АПВ, а перш за все його керівництво, відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють.

У великому тлумачному словнику сучасної української мови «влада» визначається як «право керувати державою, політичне панування» [26, с. 57].

Сутність влади реалізується з допомогою її функцій, а відповідну діяльність здійснює через суб'єктів та носіїв влади [27, с. 10].

Згідно з визначенням В. Лісничого, влада має здатність і можливість

нав'язати волю одного суб'єкта іншим суб'єктам за допомогою доступних способів як морального та ідейного впливу, так і прямого фізичного [28, с. 11].

Ми, підтримуємо і погоджуємось з цим визначенням тому, що в межах своїх функцій влада може породжувати відносини розпорядження та підпорядкування, а дії її спрямовані на підтримання та збереження чинного конституційного порядку в країні.

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов'язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом “стримувань” та “противаг”. Виконавча влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою [29, с. 26].

Розглянемо термін «самоврядування». Самоврядування – тип соціального управління, за якого об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення та діяти з метою їх реалізації. Це – одна з форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. Серед різних рівнів самоврядування найпоширенішим є місцеве. Воно становить політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами через самоорганізацію місцевого населення та за згодою і за підтримки держави [7].

Місьцеве самоврядування є особливим видом управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону [7].

Організаційно-функціональна структура (ОФС) в система місцевого самоврядування є організованою структурою відповідно до системи цілей і є

функціонально пов'язана сукупністю структурних елементів, які разом забезпечують виконання функцій з місцевим самоврядуванням.

ОФС характеризує систему органів місцевого самоврядування, як взаємодію елементів системи через суспільні відносини координації, підпорядкування та пере-упорядкування.

Ці відносини між елементами системи, як правило, змінюватися відповідно до змін навколишнього середовища в яких функціонує система, і зміни в об'єктах самого керівництва. На реалізацію поставлених цілей спрямована СОМС. Власне, для цих цілей воно і визначає необхідні функції і розподіляє між різновидами органів державної влади [23, с. 115].

Костенюк Н. І., функціями місцевого самоврядування зазначає основний фактор, що являє структуру органів місцевого самоврядування. Але в кожній функції є певні зв'язки, які разом із змістом ст функція, що виражає характер управлінського впливу, визначити методи діяльності органів місцевого самоврядування тіла. Тобто, функції місцевого самоврядування розподіляються між територіальною громадою та місцевою органи самоврядування. поділ функцій, на основі принципу субсидіарності, між держорганами та органами місцевого самоврядування є обов'язковою умовою для створення ефективної системи управління. Тому, організаційно-функціональні структури є взаємопов'язані, вони зазвичай, говорять про свою організаційно-функціональну структуру СОМС в цілому [23, с. 116].

Через сукупність функціональних систем, складні види діяльності місцевого самоврядування здійснюються. Ці системи (СОМС) є динамічний і саморегульованими і містять різні елементи системи для забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування, з тими ж елементами в система може належати до різних функціональних систем надавати конкретні результати своєї діяльності. Функціональній системи охоплюють різні аспекти територіальної громади життя [25].

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 (ч.1)

якої передбачає: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [15].

Делегування повноважень з характерними йому ознаками є виявом певної взаємодії. Вона є притаманною властивістю прагнення до підвищення ефективності управлінського процесу, до якомога оптимальнішого використання можливостей взаємодіючих суб'єктів. Згідно зі ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року метою делегування є здійснення державних повноважень органами, найбільш близькими до громадян, що узгоджується з вимогами ефективності та економії управління [24].

Суб'єкт делегування набуває права контролю за станом і наслідками виконання цих функцій, повноважень; він може також фінансувати їх.

У делегованій сфері компетенції можлива взаємодія двох видів – делегування повноважень місцевих державних адміністрацій – сільській, селищній, міській радам та делегування повноважень обласної і районної рад – місцевим державним адміністраціям.

Місцеві державні адміністрації є підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад із цих питань.

Таким чином, під організаційно-функціональною структурою системи органів місцевого самоврядування, зрозуміємо певним чином організовану і

взаємопов'язану функціонально взаємопов'язану сукупність локальних державних органів. Ці форми взаємозв'язків визначаються в основному, політичними, соціально-економічними та соціокультурними факторами.

1.2 Правові основи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Україна, на сьогоднішній день, здійснює активний пошук оптимальних форм реформування відносин держави та місцевого самоврядування, а також методів поєднання інтересів держави та територіальної громади. У зв'язку з цим особливої актуальності набирає проблема взаємовідносин державних органів та органів місцевого самоврядування.

Тому, для початку, щоб з'ясувати правові основи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно проаналізувати визначення делегованих повноважень, які надає законодавство України.

Ю. О. Тихомирова наголошує на тому, що, визначаючи поняття «делегування», потрібно виходити з концепції децентралізації, а також детермінує низку умов, що мають бути враховані під час формулювання цієї дефініції: виключення можливості переходу повноважень від однієї чи кількох осіб до багатьох, оскільки делегування означає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства тощо) до іншої; гарантування виконання передумови, згідно з якою особа, котрій було делеговано повноваження, має розпоряджатися ними від імені та в інтересах того, хто їх передав [20, с. 90].

В українському законодавстві термін “делеговані повноваження” з'явився на початку дев'яностих років минулого сторіччя. Як, 19 грудня 1992 р. був прийнятий Закон України “Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106,

114-5 і 120 Конституції України”, що на конституційному рівні врегулював процес делегування Верховною Радою України законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] визначає термін «делеговані повноваження» їх «питому вагу». Вони, являються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування є у 2021 році 48 %). Закон України „Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року [21] дає теж визначення делегованим повноваженням органу самоорганізації населення.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій 22 липня 1998 року Указом Президента України [22] делеговані повноваження визначаються таким чином: «делеговані функції, повноваження - функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону» [22].

Концепція адміністративної реформи в Україні також визначає термін «делегування», який означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [20, с. 91].

Проте, виходячи із проведеного аналізу, визначеннями випускається обов'язковість фінансування делегованих повноважень, а також добровільний характер делегованих повноважень.

Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи, яка

відбувалася з 2015 до 2020 року, було утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] делегує органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади у різних сферах життєдіяльності суспільства по галузях соціально-економічного розвитку та управління. Тобто, державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами.

На думку Я. Ленгер, існування загальних сфер діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування виводить на перший план взаємодію з метою реалізації конституційних прав громадян, створення умов, що забезпечують гідне життя людини [3, с. 37].

Водночас, з погляду на Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні повинна бути вирішена проблема не стільки визначення предметів ведення, тобто забезпечення грамотності розподілу повноважень (вони загальні в своїй більшості), скільки у взаємодії всіх рівнів публічної влади, а особливо на місцях [2].

Питання взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування є одними з найбільш значущих у галузі права. Тому, спільна діяльність органів публічної влади щодо створення умов для реалізації громадянами конституційних прав об’єктивно необхідна в різних сферах обслуговування населення.

Назар Ю. С. пояснює категорію «взаємодія», – як філософську категорію пізнання, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається однією з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет [13]. Тому, взаємодія може бути застосована для характеристики діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється під час організації обслуговування населення, в різних сферах загального ведення, об'єднанням майнових, фінансових і кадрових ресурсів. Об'єднуючи ресурси, органи публічної влади здійснюють реальну підтримку один одного для досягнення загальної мети. Таку взаємодію слід розглядати як нормативно впорядковану систему узгоджених дій органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування, як вид творчих взаємин.

Зміцненню взаємодії органів публічної влади сприяє те, що вони функціонують в єдиному економічному просторі в межах територій системи адміністративно-територіального устрою України, мають єдину мету – створення сприятливих умов для забезпечення життєдіяльності населення, реалізацію конституційного права громадян на вільне пересування по території країни. Особливістю таких взаємин є те, що сфера діяльності органів місцевого самоврядування обмежується територіальними межами відповідних утворень, тобто системою адміністративно-територіального устрою.

Також, сфери діяльності місцевих органів державної влади поширюються на територію всієї адміністративно-територіальної одиниці. Діапазоном сфер діяльності зумовлені владна та координуюча роль місцевих органів державної влади, що полягає у їх конституційно-правовому статусі, як владному органу на підвідомчій території. Статус місцевих органів державної влади накладає відбиток на взаємини з органами місцевого самоврядування.

Як справедливо відмічає Ю. З. Торохтій, взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розглядається в

діалектичному взаємозв'язку форм і методів її здійснення. На думку автора, кожне явище має свій зміст і форму, тому й взаємодія між зазначеними суб'єктами також здійснюється в певних формах. При цьому одним із найважливіших напрямів адміністративної реформи, вдосконалення функціонування місцевих органів влади, пристосування їх до умов, що склалися, є застосування сучасної науково обґрунтованої методологічної бази для взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування [14, с. 133-134], з чим цілком погоджуємося.

Він також виокремлює такі «типові форми встановлення повноважень»:

- 1) субординація (підпорядкованість) органів місцевого самоврядування державним адміністраціям;
- 2) координація (відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування державним адміністраціям);
- 3) реординація (наявність в органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках за загального верховенства органів державного управління).

Але, тут відсутня чіткість щодо розуміння форм взаємодії.

Ю. Буглак виокремлює такі основні методи (способи) розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [12, с. 127]:

- 1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, за допомогою актів Президента України тощо, у т. ч. розподіл повноважень, перерозподіл та делегування повноважень;
- 2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, як наслідок тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України;
- 3) договірні: укладання адміністративних договорів та угод між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо

розмежування повноважень.

Підсумовуючи вищесказане, взаємодія цих органів публічної влади забезпечується застосуванням органами державної влади, в основному, імперативного методу відносно органів місцевого самоврядування. Водночас, фактор владності знижується в зв'язку з наявністю певної самостійності органів місцевого самоврядування, загальною потребою в здійсненні творчої діяльності на благо населення, зацікавленістю в створенні нормальних умов.

Основними формами розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є [12, с. 128]:

1) правотворча (закріплення повноважень, їх розподілу чи перерозподілу у відповідному нормативно-правовому акті – Конституції України [15], Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], «Про державні місцеві адміністрації» тощо);

2) правозастосовна (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах, узгодження рішень, взаємне інформування тощо).

Правильне делегування завжди має дві сторони. Перша полягає в тому, щоб знати, що і кому слід делегувати. Інша - складає форму обов'язків.

Взаємовідносинами охоплюються всі визначені правовими актами сфери діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, в межах яких складаються механізми їх взаємодії за наявності відповідних суспільно значущих потреб. При цьому в процесі взаємовідносин спільні межі контактів визначаються між органами публічної влади в формі конкретних механізмів діяльності для досягнення мети в суспільно значущих сферах.

Поняття “взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування” в цій сфері діяльності публічних органів влади охоплює мету, завдання, об'єкт, суб'єкти взаємодії, принципи та гарантії взаємодії, організаційні та правові засоби, відповідальність перед населенням і державою. Всі ці елементи взаємодії взаємозумовлені та взаємозалежні.

Об'єктом взаємодії місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування є суспільні відносини, а суб'єктами є органи публічної влади, юридичні особи, фізичні особи підприємці, тощо.

Отже, підставами для здійснення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є те, що вони мають загальну політико-правову природу, спираються на загальну конституційно-правову основу, функціонують у сферах діяльності, які збігаються, використовуючи при цьому близькі за своєю природою методи досягнення відповідної мети для об'єднання кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Вітчизняний досвід взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Органи виконавчої влади місцевих органів не мають змоги створити умови функціонування, як в окремо взятому утворенні, у відриві від діяльності місцевого самоврядування. Тому що, не врахувавши спільних інтересів населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, неможливо успішно вирішити суспільно значущі завдання. Такі завдання впливають на життєдіяльність населення. Для цього створюється місцевими органами державної влади правова основа щодо взаємодії з органами місцевого самоврядування. Її необхідність випливає з Конституції України, у якій встановлено загальні принципи організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

М. Ковалів і В. Іваха вказують, що важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Він означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави управлінською системою, тобто бути своєрідною державою в державі. Будучи дієвою формою здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою, суб'єктами (органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно має у гармонії поєднувати інтереси місцеві та державні у своїй діяльності. А, головне ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження місцевих органів виконавчої влади, що йому делеговані [16, с. 48].

З цього випливає, що найважливішим принципом делегування є: «Немає і не повинно бути обов'язків без відповідних прав, а прав - без відповідальності» [20, с. 97]. Порухивши цей принцип у органів влади

неминуче настає зниження ефективності здійснення певного виду діяльності.

Як аксіому теорії конституційного ладу та народовладдя, слід розглядати збереження місцевого самоврядування, як виду публічної влади, яка є самостійною в межах своїх компетенцій. Така самостійність стає умовою взаємодії місцевих державних органів влади і органів місцевого самоврядування.

На практиці взаємовідносини між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування розвиваються за двома напрямками: перший – владно-правовий, що виявляється в реалізації владних повноважень органів державної влади відносно органів місцевого самоврядування. Другий – взаємодія, що проявляється у відносинах, які здійснюються шляхом узгодження дій і забезпечують самостійність місцевого самоврядування.

Як зауважує В. Гладій, автономія місцевого самоврядування не може не мати відносного характеру. Держава обов'язково слідкує за тим, щоб нормативно-правові місцеві акти не порушували загальнонаціонального законодавства, не виходили за межі запропонованої їм компетенції [17, с. 29].

Проблема взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування знаходиться постійно у полі зору Конституційного Суду України. У його правовому полі вказано на неприпустимість підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади. Конституційний Суд звертає увагу на те, що питання місцевого значення відповідно до частини 1 ст. 140 Конституції України, повинні вирішуватися безпосередньо населенням або органами місцевого самоврядування. Це не виключає і їх взаємодії, а саме: укладення договорів з органами державної влади для вирішення спільних завдань, що стосуються питань місцевого значення [6].

Однак практика укладання договорів між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування не отримала розвитку. Встановлення договірних відносин між цими органами відповідало б інтересам населення, сприяло б розвитку ініціативи та самостійності сторін

договору, підвищенню відповідальності за результати роботи. Необхідність у розвитку договірної форми взаємодії органів публічної влади диктується особливою природою місцевого самоврядування.

У Законі України від 05.02.2015 року № 156-VIII “Про засади державної регіональної політики” [46] знайшла відображення потреба взаємодії центральних органів державної влади, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, в який було включено три принципи взаємодії і співпраці. У документі йдеться про реалізацію органами місцевого самоврядування своїх конституційних повноважень, які передбачають створення умов для взаємодії адміністративно-територіальних одиниць з органами влади на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Тому, держава зацікавлена у взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування [7].

Законодавчі положення порядку взаємовідносин між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування знайшли своє відображення у багатьох законах, нормативно-правових актах державного та місцевого рівнів. Для органів місцевого самоврядування початкове значення має Закон України від 21.05.1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”. У даному Законі розкривається поняття місцевого самоврядування, як форми здійснення народом влади, що забезпечує самостійне вирішення населенням безпосередньо або через їх органи питань місцевого значення, а також закріплена компетенція суб’єктів місцевого самоврядування за допомогою визначення обов’язків і прав.

В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 20.12.2005 р. закріплений порядок взаємовідносин між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наділяючи їх окремими повноваженнями. Під час реалізації відповідних повноважень органами місцевого самоврядування і органами державної влади, їх взаємини здійснюється на основі принципів підпорядкованості і підконтрольності. Як зазначає Т. Яценко, органи місцевого самоврядування інформують органи

державної влади про хід реалізації переданого повноваження, за необхідності корегують свою роботу з урахуванням вимог органів державної влади [4]. Тому, не виключається і зворотний зв'язок для здійснення корегувань.

Отже, є підстави для твердження про те, що у органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є загальні сфери соціально-економічної діяльності, що потребують при реалізації повноважень у взаємодії. Лише узгодженими діями окремих органів публічної влади можна уникнути дублювання повноважень в процесі їх реалізації у різних сферах, підвищити ефективність і досягти потрібної мети.

У період адміністративної і територіальної реформи, органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції та повноваження, що дозволили їм виконувати завдання місцевого розвитку за свої власні та наявні ресурси. Але, основний тягар відповідальності має нести місцеве самоврядування на виконання різного роду програм, а також за надання громадянам послуг. Це вимагає від органів місцевого самоврядування пошуку нових підходів до своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запровадження демократичних форм управління, які передбачають спільну участь у процесах прийняття рішень органами місцевого самоврядування, представниками приватного бізнесу та місцевої спільноти.

Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана з вирішення повсякденних проблем громадян, питань національної безпеки, загальної координації економіки, охорони здоров'я, освіти тощо [23, с. 114].

Серед питань місцевого значення чимало таких, які органи місцевого самоврядування вирішують спільно з органами місцевої державної влади, що відображено у Законі України від 09.04.1999 р. "Про місцеві державні адміністрації" [47]. До них належать забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва,

транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. Згідно ст. 35 цього Закону, у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції [47].

Організація безпеки і оборони та транспортних перевезень населення, як категорії права, являють собою сукупність поглядів, знань та ідей про сутність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з організації обслуговування населення. Знання та ідеї, що розкривають сутність правового регулювання окремого виду безпеки і оборони, можна об'єднати у відповідні поняття. У зв'язку з цим можна виділити поняття "організація безпеки і оборони".

Законом України "Про місцеві державні адміністрації" на місцеві органи державної влади покладено повноваження щодо вирішення питань організації обслуговування населення, здійснення діяльності щодо місцевого значення, забезпечення безпеки, здійснення державного нагляду місцевого значення та державного контролю в різних сферах. Ці питання позначені як самостійні напрями діяльності місцевих органів державної влади. Це зумовлює об'єктивну потребу взаємодії в процесі організації обслуговування населення на підвідомчій території.

Хмельницька районна державна адміністрація Хмельницької області в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на підвідомчій території та забезпечує: виконання Конституції, законів України, інших актів органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав

і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм; підготовку та виконання відповідних бюджетів; виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих Хмельницькою районною радою повноважень.

У Хмельницькому районі для розчистки та посипки доріг в осінньо-зимовий період 2020-2021 рр. сільськими радами, об'єднаними територіальними громадами (органами місцевого самоврядування) укладено 24 угод та залучено 53 одиниці техніки. В Хмельницькій райдержадміністрації (місцевих органах виконавчої влади) в матеріальному резерві в наявності 8875 л. дизпалива та 1195 л. бензину.

Так само Львівська районна державна у Львівському районі у 2021 році на частку автомобільного транспорту загального користування виділила 70 % від загального обсягу пасажирських перевезень, на приміський залізничний транспорт – 24 % від загального обсягу пасажирських перевезень. Міським електричним транспортом перевозять 6 % пасажирів від загального числа щорічно перевезених пасажирів в області. В інших областях України, де менш розвинена транспортна інфраструктура, частка автобусних перевезень пасажирів ще вища, що свідчить про їх першорядну важливість у вирішенні питань організації транспортного обслуговування населення.

Взаємодія в цій сфері діяльності передбачає: правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі діяльності суб'єктів автотранспортного обслуговування населення; розроблення цільових програм і планів розвитку місцевої транспортної інфраструктури; визначення регулярних маршрутів на місцевих дорогах; організацію роботи транспортних комунальних підприємств; відбір перевізників на основі конкурсів; встановлення тарифів перевезень пасажирів автобусами; організацію створення транспортної інфраструктури, що забезпечує комфортні та безпечні умови для посадки та висадки пасажирів; виділення субсидій органам місцевого самоврядування для вирішення

автотранспортних питань; здійснення контролю за виконанням перевізниками контрактів. У сукупності ці напрями становлять правовий механізм взаємодії органів публічної влади в конкретній сфері суспільно-правових відносин.

Названі вище питання, які покликані вирішувати місцеві органи державної влади, в дещо іншій редакції закріплені як питання місцевого значення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». До питань місцевого значення належать: утримання автомобільних доріг місцевого значення, забезпечення безпеки дорожнього руху в межах власної території; організація транспортного обслуговування населення; створення умов для надання транспортних послуг населенню; здійснення контролю за збереженням автомобільних доріг місцевого значення.

В плані безпеки і оборони, умови війни стали реальністю для України ще з 2014 року, тому ця сфера управління протягом останніх років досягла вагомості уваги і в контексті відносин місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Президент Володимир Зеленський підписав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року та 300 народних депутатів проголосували за цей документ. Таке рішення ухвалено у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України та на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони й відповідно до українського законодавства.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [48], органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Військове командування разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування має забезпечити передбачені цим законом заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

На територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи (військові адміністрації).

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [48], військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану.

У результаті місцеві державні адміністрації у певних областях на даний момент виконують роль „виконавчих органів” обласних та районних рад. Також вони підтримують та ініціюють реалізацію проектів, що запускають за поданням Президента України чи центральних органів виконавчої влади. Підтримка проекту «Велике будівництво» в результаті забезпечило гідним рівнем інфраструктури дорожнього покриття та освітніми і медичними закладами Хмельницьку громаду та інші.

Оптимальна функціональна складова організації і системи державної влади завжди пов'язана з інтересами людей різних прошарків населення, а оскільки інтереси і потреби різних соціальних груп через обмеженість ресурсів та інші обставини можуть задовольнятися державною владою лише частково, або можуть бути задоволені повністю потреби лише окремих груп, забезпечення оптимальної організації і функціонування державної влади є великою проблемою загального, універсального характеру.

У Хмельницькому районі ледь не кожний населений пункт долучився до однієї з програм всеукраїнської ініціативи “Сади Перемоги”. Яка спрямована на забезпечення однієї із ключових складових безпеки держави – продовольством. Така ініціатива, зауважують в обласній

військовій адміністрації, продемонструвала свою ефективність ще у далекі роки Першої та Другої світової воєн у Канаді, Британії, США.

Останнє має особливого значення як для окремо взятого району, так і для України в цілому, де запроваджується конституційна модель управління громадськими справами за допомогою механізму поєднання діяльності органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Отже, така взаємодія обумовлена необхідністю виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про правовий режим воєнного стану” в окремо взятих умовах. Аналіз зазначених законів показує, що вказані напрями організації обслуговування населення частково відображено в переліку питань, які повинні вирішувати органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

2.2. Оцінка Європейського досвіду взаємодії

Формування сучасної конституційно-правової моделі інституту місцевого самоврядування в Україні супроводжується значною кількістю проблем, пов'язаних із взаємодією щодо місцевих повноважень між органам місцевого самоврядування. У зв'язку з цим необхідно активно виявляти і кращі практики зарубіжної теорії. Але, враховуючи, що кожна країна має свої особливості й автоматичне запозичення певного досвіду не завжди призводить до позитивних результатів на практиці [30, с. 834]. Тому, положення міжнародного права сприяють виробленню у зарубіжних країнах універсальних стандартів у сфері спрямування державою повноважень на місцевий рівень, які виокремлюють як кращі.

В цілому у Європі відомий ще з часів римського права (з 1790 р.) інститут делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування. Виокремлювалися справи, притаманні муніципальному

управлінню, а також справи державні, які передаються органам місцевого самоврядування [31].

Є різні підходи до аналізу взаємин центральних і місцевих органів, взаємодії повноважень, їх контролю за виконанням, але необхідність ефективного «нагляду» центру над місцевим управлінням завжди не піддається сумніву. Німецький вчений Ф. Л. Кнемайер, зазначає, що «державний контроль в кінцевому підсумку покликаний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, при якому воно б не стало державою в державі, а вирішувало б свої завдання щодо державних законів» [32, с. 129].

Європейська практика показує, що посилення взаємодії органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування, за умови дотримання встановленої законом самостійності місцевого самоврядування, позитивно позначиться на стані життя громадян [1, с. 74].

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Він закріплений Європейською хартією місцевого самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого самоврядування та іншими міжнародними документами. Кожна європейська країна на підставі історичного, соціального, культурного, економічного розвитку створила власну модель місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила певні стандарти щодо організації й управління на місцях, що стало об'єднуючим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

Такий підхід зафіксований в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., в п. 2 ст. 8 зазначається, що «будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен, як правило, мати метою дотримання законності і конституційних принципів». В той же час «адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням відповідності заходів контролюючого органу і важливості інтересів, які захищає» [24].

Приєднавшись до Європейської хартії, кожна держава зобов'язалась дотримуватися загальноєвропейських стандартів, але при цьому вона має право сформулювати національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій.

У політико-правовій практиці європейських країн застосовуються різні способи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, специфіка яких зумовлена тією або іншою концепцією місцевого самоврядування в країні (державницькою, громадівською або теорією муніципального дуалізму) [36].

Розглядаючи особливості конституційно-правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в європейських країнах, в яких втілено різні концепції місцевого самоврядування, варто підтримати думку П. М. Любченка. Основні теорії місцевого самоврядування повною мірою не задовольняють новітніх потреб суспільного розвитку [37].

А тому навіть у межах однієї концепції місцевого самоврядування можуть бути певні відмінності в державах. З огляду на це, в межах одного дослідження неможливо охопити досвід усіх європейських країн, а тому розглянемо окремі проблемні питання теорії та практики взаємодії щодо делегування повноважень, які, на нашу думку, є найбільш вагомими для проведення реформ децентралізації влади в Україні.

Державницька теорія вбачає у місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації державного управління. В її умовах муніципальні органи найбільшою мірою контролюються центральною владою. Відтак, у країнах, що тяжіють до державницької концепції місцевого самоврядування, на муніципалітети держава поклала виконання своїх власних функцій. До 90-х років ХХ ст. саме така взаємодія між державою і територіальними колективами мала місце в багатьох країнах Європи. Однак нині ця модель місцевого управління в Європі майже відсутня і характерна для конституційного законодавства пострадянських республік.

У країнах з континентальною моделлю місцевого управління важливу роль в здійсненні нагляду за діяльністю місцевої влади відіграють представники державної адміністрації на місцях. В Угорщині, наприклад, контроль за додержанням законів місцевими органами здійснюється призначеними згори спеціальними представниками республіки, які мають право опротестувати в судовому порядку рішення місцевих органів публічної влади, що на їх думку є незаконними. У Литві основним інститутом нагляду за діяльністю місцевих органів є повноважні представники уряду. Вони вправі не тільки оскаржити рішення місцевої влади, але й припиняти їх здійснення в разі, якщо такі рішення порушують права громадян та організацій (з подальшою передачею в суд, який виносить остаточне рішення з даного питання) [30].

Загальний адміністративний контроль над місцевими органами здійснюється центральним урядом або урядом відповідного суб'єкта федерації. В Японії цими органами відає міністерство у справах місцевого самоврядування, у Норвегії - міністерство в муніципальних справах, у Франції, Італії та низці інших держав - міністерства внутрішніх справ. У Данії міністерство внутрішніх справ здійснює загальний контроль лише за діяльністю органів управління регіонального рівня (провінцій). Муніципальні ради тут контролюються так званою контрольною комісією, очолюваною префектом провінції. Ця комісія здійснює насамперед фінансовий і юридичний контроль на муніципалітетами. Крім того, окремі громадяни, а також члени муніципальної ради можуть звертатися до провінційної комісії з проханням розглянути законність того чи іншого рішення ради. У разі якщо таке рішення буде призвано комісією незаконним, воно має бути скасоване відповідною радою, у протилежному випадку на раду або на окремих її членів може бути накладено штраф [30].

В деяких державах (Великобританія, Скандинавські країни) контроль над певними сферами діяльності місцевих органів, і в першу чергу фінансової, здійснюють спеціальні контролери (омбудсмани), які мають

право ставити питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне виконання фінансово-бюджетних і деяких інших повноважень. У США контроль з боку влади штату над місцевим управлінням здійснюється переважно на функціональній основі, тобто різні адміністративні підрозділи муніципалітету контролюються відповідними урядовими департаментами штату. У більшості штатів (Каліфорнія, НьюДжерсі, Нью-Йорк, Коннектикут, Іллінойс та ін.) сьогодні функціонують також спеціалізовані департаменти, що займаються питаннями місцевого самоврядування. Головним завданням таких департаментів вважається контроль над місцевими фінансами, збір необхідної статистичної інформації, консультування муніципальних органів з тих чи інших питань [33, с.118].

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, – муніципалітети (громади), провінції та автономні території – володіють автономією при вирішенні своїх справ.

Дослідники аналізуючи практику здійснення муніципалітетами функції державних агентів, зазначають про відсутність одноманітності правових механізмів реалізації делегованих повноважень в Іспанії. Тому що, в компетенцію регіональної влади входить адаптація національного базового законодавства відповідно до місцевих умов як у цій сфері, так і в різних

галузях. Також, у національних і міжнародних дослідженнях присутні загальні проблеми та схожі варіанти їх вирішення в різних регіонах країни [38, с. 837].

Найбільш поширеними проблемами делегування державних повноважень в Іспанії є такі [24]:

- виконання муніципалітетами повноважень, які безпосередньо за ними не закріплені, але впливають зі змісту ст. 2 Органічного закону «Про місцеве самоврядування»;

- брак фінансування делегованих повноважень;

- адміністративний контроль за здійсненням таких повноважень достатньо часто перетворюється на нагляд діяльністю муніципалітетів.

Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування [8].

Мета контролю полягає в тому, щоб не тільки виявити недоліки, але й, головне, запобігти і виправити їх. Завданнями контролю є вироблення і вжиття заходів, спрямованих на коригування політики, планів і програм діяльності задля подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій; запобігання і припинення правопорушень, а в окремих випадках і притягнення до відповідальності винних осіб згідно з чинним законодавством.

Найбільш радикальним заходом є розпуск місцевих рад. Він передбачений законодавством Франції, Італії, Мексики, Індії тощо. У Латвії муніципальна рада може бути розпущена парламентом у разі, якщо вона порушує конституцію, закони, постанови уряду та рішення суду або ж намагається здійснювати дії, що належать до юрисдикції центрального уряду.

Також, латвійська місцева рада може бути розпущена і в разі, якщо вона виявляється нездатною набрати робочий кворум на трьох засіданнях поспіль.

Відповідно до (ст. 114) Конституції Італійської Республіки від 1947 р. комуни або провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» [34, с. 85].

Для організації самоврядування у Італії застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5) [9].

Державі необхідно зберегти за собою політичні функції, передавши на місця контроль за економічною, соціальною і культурною сферами. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим рівнем централізації влади на країну з розвиненою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [6, с 143].

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. Яка призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади та передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними ланками.

Відповідно до конституційного закону від 2003 р., головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано «територіальні колективи» – комуни (громади), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування [10].

За неналежне виконання місцевими органами своїх функцій законодавство більшості країн зазвичай передбачає застосування конкретних санкцій. У Польщі, у разі явної нездатності місцевої громади належним чином здійснювати покладені на них функції, голова Ради міністрів за пропозицією відповідного воєводи має право призупинити діяльність органів і встановити правління урядового комісара строком до 2-х років [35, с. 82].

З 1989 р. Польща здійснювала адміністративну та адміністративно-територіальну реформи, які проходили у декілька кроків [11]: відродження самоврядування на рівні змін (1989 р.); прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 08.03.1990 р.; реалізацію програми розширення повноважень великих міст (1994-1996 рр.); реформу адміністративно-територіального устрою (1998-1999 рр.).

У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща (РП) зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці РП становить самоврядну громаду; воно бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність [39].

Отже, дослідження конституційно-правового регулювання механізму здійснення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у деяких країнах світу, свідчить про можливість запозичення окремих заходів організаційно-правового та матеріально-фінансового характеру, що вже використовуються або планують застосовуватися для України. Виокремимо з них такі, як: запровадження обов'язкового і добровільного способу делегування повноважень; проведення консультацій з асоціаціями органів місцевого самоврядування під час вирішення питань обов'язкового делегування повноважень; отримання згоди представницького органу місцевого самоврядування відповідної громади на делегування повноважень при застосуванні його договірного порядку; надання муніципальним органам додаткових правових і матеріально-фінансових

гарантій забезпечення їх прав і законних інтересів у процесі здійснення повноважень та інше.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Визначення причин, що заважають формуванню ефективного механізму взаємодії між органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади

У сучасних умовах для забезпечення сталого розвитку країни, її регіонів і окремих територій, добробуту громадян, їх забезпечення якісними послугами тощо, виникає необхідність взаємодії ОМС та ОВВ. Але, питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями досить складне. Воно залежить від політичних тенденцій у тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України є гарантом для місцевого самоврядування, і цим самим не дає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями [15].

Лише, на жаль, немає чіткого механізму щодо розподілу державних та самоврядних послуг у сфері повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону. Це все примушує владу шукати певних шляхів, тобто форм і методів співпраці. Питання про розмежування повноважень та напрямки взаємодії цих органів влади виникають тому, що вони часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень. Розглянемо їх у порівнянні (табл. 3.1.).

Таблиця 3.1. Порівняння органів держави та органів місцевого самоврядування щодо спільних повноважень

Органи держави	Органи місцевого самоврядування
Створюються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються	Обираються населенням територіальної одиниці
Дія нормативних актів поширюється на територію держави чи адміністративної одиниці	Дія нормативного акту поширюється на територіально-адміністративні одиниці
Повноваження визначають зміст управлінської функції держави	Повноваження спрямовані на вирішення проблем певної території із самоврядування
Складаються з колективів службовців	Діяльність не має професійного характеру
Діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади	Можуть за взаємною згодою перерозподілити між собою окремі повноваження на підставі договору
Рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником органу	Рішення приймаються виключно шляхом голосування
Здійснюють повноваження безпосередньо	Здійснюють повноваження як безпосередньо, так і через обрані органи
Фінансову базу становить державний бюджет	Фінансову базу становить місцевий бюджет та позабюджетні надходження
Виступають від імені держави	Є представниками інтересів населення певної території
Виконавчі органи складають самостійну частину державного апарату	Виконавчі органи формуються керівником органу самоврядування
Діють на основі принципу координації	Діють на основі субординації
У деяких випадках можливе делегування виконавчих повноважень органам самоврядування	Делегування повноважень державним органам неможливе

Джерело: [7]

З таблиці 3.1. випливає, що органи держави та органи місцевого самоврядування є взаємодіючими структурами, що забезпечують найбільш

доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування суспільства, як певним чином організованої соціальної системи. Особливе значення ця взаємодія має за умови формування європейського суспільства [7].

Цікавою є думка А. Р. Крусян, який говорить, що взаємний зв'язок органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування очевидний, насамперед у тому, що вони у своїй сукупності виконують спільну функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Тому, як підкреслює автор, для цього потрібне ефективне здійснення цієї функції за допомогою взаємної підтримки органами. Тобто, визначена та регламентована діяльність самостійних органів державної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль, щодо узгодженого, дієвого і ефективного управління на регіональному рівні. Науковиця Рильська В, В. звертає увагу, що політичні та економічні складові проблемних питань взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів зумовили неспроможність територіальних громад до ефективної та самостійної діяльності у своїх адміністративно-територіальних одиницях [50, с. 130].

У процесі здійснення повноважень органи виконавчої влади і місцевого самоврядування взаємодіють, ґрунтуючись на наявності спільних та особливих рис, адже вони функціонують у межах держави та суспільства, взаємодіють і забезпечують громадянам можливість реалізувати надані їм права. Розглянемо деякі з рис детальніше [7]: здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів; їх повноваження конкретизуються законами та підзаконними актами; органи держави та самоврядування передбачені конституційно; приймають рішення нормативного характеру; мають чітко визначену компетенцію здійснення повноважень; рішення мають владний характер, певним чином забезпечуються і гарантуються; формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення; функціонують на основі принципу розподілу повноважень.

На реалізації поставлених цілей побудована система місцевого самоврядування. Останні мають бути узгоджені з цілями регіону. Власне, для цілей, які він і визначає необхідні функції і розподіляє між різновиди органів державної влади [45]. Порухення інтеграції призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування та її руйнування.

В юридичній літературі піднімалося питання про визначення предметів спільного ведення місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування і пропонувалося закріпити їх на законодавчому рівні. Така пропозиція пояснювалася складністю розмежування державних і місцевих справ на рівні суб'єктів системи адміністративно-територіального устрою України.

Тому, сьогодні існує законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, яка є широкою і гнучкою, і ми її можемо побачити на (рис. 3.1.).

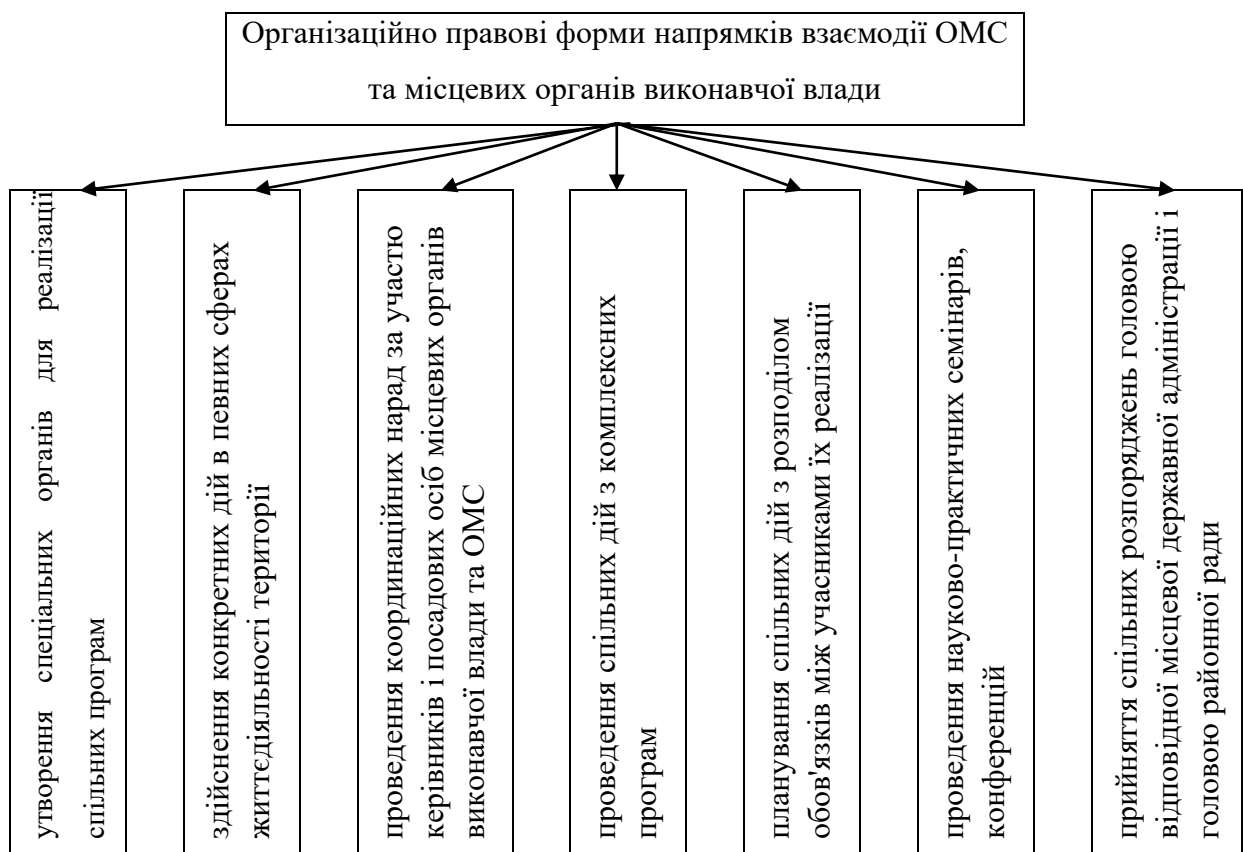


Рис.3.1. Організаційно правові форми напрямків взаємодії [40, с. 42]:

Я. Богів справедливо стверджує, що ще неможливо повною мірою виділити предмети відповідальності місцевого самоврядування через сфери державних інтересів і відповідальності. Гнучкість проявляється в тому, що система, яка передбачає розподіл повноважень щодо організаційно-правових форм напрямків взаємодії, завжди припускає, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того самого рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень. Маючи власну залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями, вони не мають розвитку [5, с. 94].

Цей висновок підтверджують питання місцевого значення, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Хоча, створення умов для надання послуг населенню обмежені межами відповідних утворень, діяльність органів місцевого самоврядування в зазначених сферах навряд чи була б можлива без участі органів державної влади.

Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58). Маємо, невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування. Зараз, особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних

адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [4].

Сьогодні визначення єдиного підходу до розроблення ефективного механізму взаємодії між ОМС та місцевих ОБВ, приватним сектором і інститутами громадського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на поліпшення показників національної економіки, якості життя населення і стану навколишнього природного середовища є метою Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 рр. У якій розглянуто проблему партнерства загалом в Україні, виокремлено причини уповільнення розвитку державно-приватного партнерства, наведено проблеми надання державної підтримки у цій сфері, представлено завдання Концепції та її мету, висвітлено особливості державної фінансової підтримки державно-приватного партнерства, а також установлено очікувані результати реалізації даної Концепції [49].

На співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягненні спільних цілей розвитку громади наголошувалося і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ ще у 2014 р.

Успіх реформ, що запроваджуються в Україні, швидкість темпів переходу до нової, більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя в ній, здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації, деконцентрації, вирішення всіх питань місцевого значення та забезпечення суттєвого підвищення рівня життя громадян значною мірою залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади [41].

Причинами, що на сучасному етапі заважають ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади,

насамперед є [41]:

- надмірна централізація виконавчої влади, тобто суттєво обмежене самоврядування в Україні як прав та можливостей територіальної громади, за винятком міст обласного значення (обмеження власних ресурсів);

- подвійний статус місцевих державних адміністрацій як складників вертикалі виконавчої влади й одночасно виконавчих органів місцевих рад (конфлікти між ними та місцевими радами);

- нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;

- неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня;

- неоднозначний ефект від надання сільським, селешним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема з надання безпекових, оборонних, транспортних та інших послуг (широкий перелік повноважень паралельно існує з великим переліком витрат);

- недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (контроль має стосуватися не лише делегованих повноважень);

- наявність великої кількості органів, які контролюють, перевіряють та мають право чинити тиск на органи та посадових осіб місцевого самоврядування;

- компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України і інших нормативно-правових актів за допомогою не формального впливу адміністрацій через фінансову залежність;

- відсутність достатніх матеріальних ресурсів та обмеження бюджетної самостійності у органів місцевого самоврядування;

- недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та інші.

Отже слід додати, що сучасний стан державотворення в Україні, а саме: не ефективної взаємодії органів влади вимагає якісного перетворення системи відносин як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Через те, що одні й ті самі види публічної діяльності у Законах України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» характеризуються по-різному, що не сприяє вирішенню їх спільними зусиллями даних органів.

3.2. Напрямки підвищення ефективності щодо формування механізму повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади

Під час дослідження напрямків ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні варто зауважити, що на практиці, формами взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структурних утворень політичних партій та інститутів громадського суспільства, наприклад на рівні області, є співпраця в межах діяльності політично-консультативної ради при голові облдержадміністрації, громадської ради при облдержадміністрації, політично-консультативних рад, громадських рад при райдержадміністраціях та міськвиконкомах (міст обласного значення), головною метою яких є сприяння формуванню і реалізації ефективної політики з питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя області. Також активізується взаємодія місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування зі структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства через круглі столи, робочі зустрічі, наради, участі представників громадського активу в сесіях місцевих рад і в заходах з нагоди відзначення свят і пам'ятних дат. Не менш важливим напрямком співпраці місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування є проведення заходів із метою залучення громадян до

процесу ухвалення управлінських рішень, через референдуми, громадські слухання та відкриті обговорення питань місцевого значення, та інше [50, с. 131].

Сьогодні в Україні, на наш погляд, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують. Причини ж недостатньої ефективності місцевої публічної влади, як видається, частково закладені у самій її конституційній моделі. Тому що, Конституція України допускає можливість фактичної відмови громади від самоврядування, або ж неповної, неналежної його реалізації в умовах низького рівня правосвідомості і правової культури населення даної територіальної одиниці. Посилення реалізації взаємодії може сприяти визначенню предметів спільного ведення місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Законодавче закріплення забезпечить легалізацію комплексних планів і цільових програм розвитку територій і об'єднання зусиль органів публічної влади в процесі реалізації заходів.

Також, з точки зору важливості об'єднання зусиль місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, предмети їх взаємодії доцільно закріпити спочатку на конституційному рівні, а потім конкретизувати у відповідному законі. При цьому ст. 143 Конституції України доцільно доповнити нормою такого змісту: “Предмети спільного ведення органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади і порядок їх здійснення визначаються законом”. До таких предметів слід було б віднести питання, пов'язані із забезпеченням конституційних прав громадян, зокрема право на вільне пересування по території країни, організацію транспортного обслуговування населення, ряд інших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, що вимагають об'єднання матеріальних і фінансових ресурсів [15].

Ще законодавчо не визначені і не розмежовані функції та сфери відання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Законодавчо неврегульованою залишається сфера делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Система влади на цей час здається громіздкою й неефективною, що є однією з основних причин суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів України. Тому, потрібно вдосконалювати чинне законодавство з цих питань, щоб не породжувати численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, та щоб не вносити додаткову напругу у відносинах між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На даний час, потрібно невідкладно вирішувати, що буде далі по крокам [7].

Ще одним важливим завданням удосконалення та оптимізації системи місцевого самоврядування є врегулювання проблеми забезпечення його фінансової спроможності. Унесення змін до відповідних нормативних актів має стосуватися розширення прав органів місцевого самоврядування щодо мобілізації додаткових джерел наповнення бюджетів і зменшення їх правової залежності від місцевих органів виконавчої влади. Чинне законодавство, що регламентує місцеві бюджети, по суті, не передбачає чітко визначених джерел достатнього фінансування діяльності в регіонах для всеосяжного вирішення питань місцевого значення. У більшості регіонів України формування прибуткової частини місцевих бюджетів здійснюється переважно не за рахунок власних джерел доходів. Для місцевих бюджетів більша частина їх прибутків є результатом реалізації міжбюджетних відносин. Крім того, на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування впливає відсутність їх зацікавленості в збільшенні збору податків на своїй території.

1998 року Радою Європи було проведено значну роботу з вивчення ситуації в Україні і, як наслідок, розроблені Рекомендації «Про місцеву та регіональну демократію в Україні», у яких основна увага надавалася проблемам і шляхам створення та забезпечення умов для повноцінного розвитку місцевого та регіонального самоврядування як основного елементу

та прояву демократії.

Основні пропозиції та рекомендації Ради Європи стосувалися:

- адміністративно-територіальної реформи в країні та розвитку регіонального самоврядування;
- розмежування сфери діяльності і повноважень між місцевими владними структурами – органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;
- забезпечення органів місцевого самоврядування потрібними ресурсами для виконання їх обов'язків;
- удосконалення системи правового захисту місцевого самоврядування.

Вирішити зазначені проблеми мала на меті Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [42], у якій запропоновано побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. А також Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року [43]. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективною, прозорою, відкритою та гнучкою структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Відповідно до Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективною системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2].

Через особливості становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях в Україні виникла одна з найскладніших проблем у цій сфері, а саме проблема розмежування

функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації створюються не лише для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями.

Проведений аналіз законодавства України щодо нормативно-правового регулювання відносин органів публічного управління основним пріоритетним напрямком розвитку цієї сфери є прийняття Закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних процедур у відповідність з визначеними загальними принципами. Наступним із головних напрямків розвитку щодо взаємодії місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування є закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил проведення адміністративної процедури, що сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб у разі, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їх права та обов'язки. Це такі принципи, як [44, с. 116]:

- законність (прийняття рішень відповідно до законів та прийнятих для їх реалізації підзаконних актів);
- встановлення істинних фактів, які є важливими для прийняття рішення; право бути почутим;
- право на одержання письмового рішення із зазначенням підстав для його прийняття;
- право на поновлення процедур у певних випадках;
- право на несудове оскарження (є невід'ємними для функціонування сучасної системи державного управління), що ґрунтується на верховенстві права.

Таким чином, аналізуючи вітчизняний досвід організації влади на місцях, констатуємо, що Україні на нинішньому етапі суспільно-політичного розвитку необхідна така модель місцевого самоврядування, за якого місцеві

органи влади будуть виконувати загальні функції, буде поєднане пряме державне управління на місцях та місцеве самоврядування, місцеві виконавчі органи, сформовані міським головою, який як голова виконавчого комітету поєднуватиме колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації [6, с 143].

Як слушно стверджує Ю. В. Георгієвський, пошук критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування дає можливість установити єдиний підхід не тільки до визначення механізмів подальшого внесення змін до чинного законодавства й, відповідно, вдосконалення практики його реалізації, а й до розгляду необхідних теоретико правових положень, котрі в перспективі можуть бути використані для формування моделі співвідношення компетенції зазначених органів виконавчої влади на певному територіальному рівні. У зв'язку з цим автор пропонує такі критерії [18]:

- 1) визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 2) відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час визначення цілей їхньої діяльності, завдань функціонування, компетенції й обсягів повноважень;
- 3) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею формування якого є громада;
- 4) закріплена на законодавчому рівні територіальна визначеність предмета реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 5) недопущення дублювання повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення можливості наділення їх однаковими функціями в одній і тій самій сфері чи під час вирішення однакових питань;
- 6) установлення відповідальності органів державної виконавчої влади за забезпечення виконання функцій держави, а органів місцевого

самоврядування – за реалізацію інтересів населення, котре спільно проживає на відповідній території.

Проте, на нашу думку, цей перелік не є вичерпним. Зокрема, до критеріїв розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто додати загалом доцільність делегування передбачених законодавством повноважень, фінансову спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, належність матеріальних та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо. А. А. Манжула із цього приводу зазначає, що розмежування владних і наданих повноважень має відбуватися у напрямках щодо [19, с. 230-231]:

- об'єктів власності, тобто управління ними має здійснюватись органами місцевого самоврядування;
- функцій, реалізацію яких здійснюють із застосуванням відповідних повноважень;
- основи матеріального й фінансового забезпечення;
- організації надійного й ефективного контролю за виконанням повноважень з сторони відповідних органів державної влади, що повинні передбачати можливість органів виконавчої влади проводити рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування;
- право цих органів на оцінку рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування, з питань реалізації наданих повноважень з погляду їх законності й доцільності, скасовувати та припиняти дію відповідних актів;
- захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку відповідних органів виконавчої влади під час здійснення наданих повноважень.

Науковець Хорошенко О. В. пропонує структурно-параметричний

синтез основних світових моделей публічної служби, який дає підстави сформульованим концептуальним положенням, які на його думку, варто покласти в основу нової моделі публічної служби в Україні, які допоможуть компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні досягти нових сходинок до вершини [3, с. 115].

Модель добросовісної публічної служби, яка обрана урядом України для подальшого впровадження в державі, є дійсно важливою для подолання проблем корупції, закритості і суспільної довіри [44, с. 116].

Для того, щоб зберегти самостійність органів місцевого самоврядування щодо реалізації власних повноважень на законодавчому рівні можна було б встановити, що взаємодія з органами державної влади здійснюється на основі договорів про спільну діяльність. Ідея встановлення договірних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування підтримується багатьма вченими [1].

Визначимо наступні основні шляхи вдосконалення правової взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади місцевих органів в Україні:

- законодавче визнання чітко окресленого кола питань, що відносяться до виключних повноважень територіальних громад, порядку їх внутрішньої організації, порядку створення та реорганізації територіальних громад, взаємодія об'єднаних територіальних громад, їх асоціацій;

- законодавчий чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня та місцевими органами виконавчої влади з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого розвитку;

- зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, пришвидшення завершення розмежування об'єктів права державної і комунальної власності, а також врегулювання питання міжбюджетних трансфертів;

- інституційний і інформаційний зі створення спеціальних органів з проведення нарад, консультацій тощо.

Отже, загалом методи, форми і критерії взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, зумовлюють унесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», особливо в контексті делегування повноважень, що приведення їх у відповідність до положень Європейської хартії з місцевого самоврядування й оптимального їх комбінування в процесі практичного використання.

ВИСНОВКИ

У даній роботі запропоновано розв'язання питання актуальної для науки практики взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади і розроблено пропозиції щодо напрямків вдосконалення зазначеної діяльності в умовах децентралізації влади. Результати проведених досліджень уможливають отримання таких висновків:

1. Нами з'ясовано, сутність та основи характеристики органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, як необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами місцевими. Для цього існує державний механізм, який взаємодіє з органами місцевого самоврядування. Також, законодавством України, тобто Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Сутність влади полягає тому, що вона має здатність і можливість нав'язати волю одного суб'єкта іншим суб'єктам за допомогою доступних способів як морального та ідейного впливу, так і прямого фізичного. Ми, також вважаємо, що в межах своїх функцій влада може породжувати відносини розпорядження та підпорядкування, а дії її спрямовані на підтримання та збереження чинного конституційного порядку в країні.

Делегування повноважень є притаманною властивістю прагнення до підвищення ефективності управлінського процесу, до якомога оптимальнішого використання можливостей взаємодіючих суб'єктів. Тому, Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Тому, питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також необхідність утворення такої моделі

управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають дуже важливого значення.

2. Визначено правові основи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так як, в Україні, на сьогоднішній день, здійснює активний пошук оптимальних форм реформування відносин держави та місцевого самоврядування, а також методів поєднання інтересів держави та територіальної громади. Тому, в українському законодавстві термін “делеговані повноваження” з'явився ще на початку дев'яностих років минулого сторіччя. На думку Ю. З. Торохтій, взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розглядається в діалектичному взаємозв'язку форм і методів її здійснення. Він також виокремлює такі «типові форми встановлення повноважень»: субординація; координація; реординація. Автор Ю. Буглак виокремлює такі основні методи (способи) розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [12, с. 127]: нормативно-правові; судові; договірні. Взаємодія органів публічної влади забезпечується застосуванням органами державної влади, правових актів (Конституції України [15], Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], «Про державні місцеві адміністрації» тощо) сфери діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, в межах яких складаються механізми їх взаємодії за наявності відповідних суспільно значущих потреб. Поняття “взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування” в цій сфері діяльності публічних органів влади охоплює мету, завдання, об'єкт, суб'єкти взаємодії, принципи та гарантії взаємодії, організаційні та правові засоби, відповідальність перед населенням і державою. Всі ці елементи є взаємозалежними. Сьогодні «питома вага» делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» становить 48 %. Це зумовлює науковий інтерес до виявлення специфіки взаємодії органів

виконавчої влади з органам місцевого самоврядування, визначення їх ролі у структурі компетенції цих органів.

3. Проаналізували вітчизняний досвід взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Та з'ясували, що у органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є загальні сфери соціально-економічної діяльності, що потребують при реалізації повноважень у взаємодії. Лише узгодженими діями окремих органів публічної влади можна уникнути дублювання повноважень в процесі їх реалізації у різних сферах, підвищити ефективність і досягти потрібної мети. Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана з вирішення повсякденних проблем громадян, питань національної безпеки, загальної координації економіки, охорони здоров'я, освіти тощо [23, с. 114]. У результаті місцеві державні адміністрації підтримують та ініціюють реалізацію проектів, що запускають за поданням Президента України чи центральних органів виконавчої влади. Підтримка проекту «Велике будівництво» в результаті забезпечило гідним рівнем інфраструктури дорожнього покриття та освітніми і медичними закладами Хмельницьку громаду та інші. На сьогоднішній день, у Хмельницькому районі ледь не кожний населений пункт долучився до однієї з програм всеукраїнської ініціативи «Сади Перемоги». Яка спрямована на забезпечення однієї із ключових складових безпеки держави – продовольством, яка вже продемонструвала свою ефективність. Отже, така взаємодія обумовлена необхідністю виконання Законів України та нормативно-правових актів в окремо взятих умовах.

4. Оцінили Європейський досвід взаємодії, згідно з яким юридична наука традиційно приділяє значну увагу проблемам правового регулювання компетенції місцевого самоврядування та його органів. У країнах Європи інститут делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування дуже старий порівняно. Розглянуті нами положення міжнародного права сприяли виробленню у зарубіжних країнах

універсальних стандартів у сфері спрямування державою повноважень на місцевий рівень. Особливо коли мова, йде про положення Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій закріплено право центральних або регіональних органів влади делегувати свої повноваження органам місцевого самоврядування. Розглядаючи особливості конституційно-правового регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, в яких втілено різні концепції місцевого самоврядування, варто підтримати думки науковців по те, що основні теорії місцевого самоврядування повною мірою не задовольняють новітніх потреб суспільного розвитку, тому країни у постійному пошуку їх кращих форм.

5. Дослідивши співвідношення влади місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування, ми виявили проблеми взаємодії таких органів між собою. Ці проблеми стосуються повноважень органів влади та їх ефективного здійснення. Політичні й економічні складові проблеми децентралізації державної влади і посилення органів місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань роблять проблему багатоаспектною та ускладнюють її вдале вирішення. Тому шукати шляхів до її розв'язання потрібно системно і послідовно, тим більше що Україна може використовувати європейський досвід з проведення таких реформ.

6. Напрямки взаємодії органів виконавчої влади з органам місцевого самоврядування вбачаються важливими із точки зору не лише оптимізації загальнодержавного механізму публічно-владного управління, але й розширення функціонально-компетенційної сфери діяльності публічних і соціальних органів для найповнішого задоволення потреб життєзабезпечення населення сіл, селищ та міст, наближення системи адміністративного обслуговування до пересічних громадян.

Отже, підставами для здійснення взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування є те, що вони мають загальну політико-правову природу, спираються на загальну конституційно-правову основу, функціонують у сферах діяльності, які збігаються, використовуючи

при цьому близькі за своєю природою методи досягнення відповідної мети для об'єднання кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бортник Н. Сутність взаємодії органів публічної влади в сфері організації автотранспортного обслуговування населення в Україні / Надія Бортник, Сергій Єсімов // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. – Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. – № 884. – С. 72-79.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
3. Ленгер Я. І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії / Я. І. Ленгер // Юридичний науковий електронний журнал. – 2017. – № 3. – С.36-38.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 20.12.2005 № 3235-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Богів Я. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні / Я. Богів // Історико-правовий часопис. – 2016. – № 1 (7). – С. 92-96.
6. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду / Н. І. Костенюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 2. – С. 142-148. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02\(37\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_02(37)/22.pdf).
7. Прокопенко Н. Ю. Співвідношення та роль органів держави та місцевого самоврядування в забезпеченні якісного функціонування системи владних відносин / Н. Ю. Прокопенко, М. М. Бучнев // Донбаський державний технічний університет, 2017. URL: http://www.confcontact.com/2017-specproekt/gu4_Prokopenko.htm.

8. Конституція Іспанії (1978 р.). URL: www.senado.es/constitu/index.html
9. Конституція Італійської Республіки (1947 р.). URL: www.senatoit/documenti/repositoryistituzionecostituzioneinglesepdf
10. Конституція Французької Республіки (1958 р.). URL: www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp
11. Республіки Польща (1997 р.). URL: www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
12. Буглак Ю. Форми, методи й критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування / Ю. Буглак // Підприємництво, господарство і право. - 2018. - № 10. - С. 127-130. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/10/26.pdf>.
13. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія / Ю.С. Назар. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.
14. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005 р.
15. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>.
16. Ковалів М. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні / М. В. Ковалів, В. О. Іваха // Вісник Нац. університету “Львівська політехніка”. Серія: Юридичні науки: збірник наук. праць. – 2015. – № 824. – С. 45-49.
17. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики

євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України: дис. ... канд. політ. наук: спец.: 23.00.02 // В. І. Гладій. – Івано-Франківськ, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2016. – 238 с.

18. Георгієвський Ю.В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Віче. 2014. № 14. URL: <http://www.viche.info/journal/4279/>.

19. Манжула А. А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем у регіоні. Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / ред. кол.; В.К. Мамутов (отв. ред.); НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-восток, 2003. С. 227-233.

20. Туликін І. І. Конституційно-павові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право Ужгород – 2016, с. 223.

21. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року №2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

22. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України 22 липня 1998 року №810/98 // Офіційний вісник України – 1999. – № 21. – С. 32.

23. Костенюк Н. І. Теоретині засади організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування України / Н. І. Костенюк // Актуальні проблеми державного управління – 2020. – № 1 (81). – С. 114-117. URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/201826-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96->

[451894-1-10-20200429.pdf](#).

24. Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

25. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / А. Р. Крусян; Одес. держ. юрид. акад. – Одеса, 2009. – С. 9.

26. Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 128 с.

27. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 164 с.

28. Місцеве самоврядування в сучасній політичній системі України: Доповіді міжнародної конференції / За ред. Г. І. Мімандусової. – К., 2007. – 128 с.

29. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28-33.

30. Новак А. О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади / А. О. Новак. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/35/571/1179-1?inline=1>.

31. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 2007. С. 186-195.

32. Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / О. В.

Батанов ; від. ред. М. О. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2008. – 528 с.

33. Полякова К. В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115-119.

34. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса 9 березня 2018 р. / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84-87.

35. Бахуринська М. Порівняльний аналіз правового регулювання процедури вибору приватного партнера на умовах ДПП на прикладі Польщі. Підприємництво, господарство і право. 2017. – № 5. – С. 81-85.

36. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. Проблеми законності. 2009. – № 102. – С. 30.

37. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. С. 15.

38. Новак А. О. Делеговані державні повноваження у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та деяких Європейських країнах / А. О. Новак. Publishing House “Baltija Publishing”. 2020 р. С. 821-850. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/35/571/1179-1?inline=1>.

39. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – «Господарське право, господарсько-процесуальне право» (081 – Право). – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Київ, 2018, с. 205.

40. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>.

41. Рильська В. В. Механізми взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. URL: [http://el-zbirn-
du.at.ua/2014_2/26.pdf](http://el-zbirn-
du.at.ua/2014_2/26.pdf).

42. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

43. Про Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-Р. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/
app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf).

44. Економічні науки: Науковий журнал: збірник наук. праць / Хмельницький кооперативний торговельно-економічний інститут. – Хмельницький.: ХКТЕІ, 2018. – №12. – С. 109-119.

45. Публічне управління: шляхи розвитку: мат. наук. практ. конф. За міжнародною участю, 26 листопада 2014 р., Київ. Т. 1 / відп. ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. – К. : НАДУ, – 2014. – С. 3-10.

46. Про засади державної регіональної політики”: Законі України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

47. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586- XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

48. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12.05.2015 № 389-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

49. Комарницька Г. О. Вітчизняний досвід державно-приватного партнерства в умовах розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності. Причорноморські економічні студії. 2019. – Вип. 44. – С. 43-48.

50. Булгак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої та органів місцевого самоврядування в Україні / Ю. О. Булгак // Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць. Випуск 3. – Т. 1. – К.: Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. – 188 с.

Виконав: студент 4 курсу за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування денної форми навчання

_____ Максим ЛЯУР

Науковий керівник:

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, д.держ.упр., доцент

_____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, д.держ.упр., доцент

_____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ