

ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА

**На правах рукопису
УДК: 351/354 (477)**

Сторожук Ірина Петрівна

**Організаційно-правове забезпечення
принципів місцевого управління**

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

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

Науковий керівник
доктор юридичних наук
Мироненко Наталія Михайлівна

Київ – 2010

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретико-правові засади принципів місцевого управління	
1.1. Поняття та система місцевого управління.....	12
1.2. Поняття принципів місцевого управління та їх класифікація	29
1.3. Загальні принципи місцевого управління: їх характеристика та особливості реалізації	43
Висновки до першого розділу	59
Розділ 2. Принципи організації місцевого управління та шляхи удосконалення організаційно-правової їх реалізації	
2.1. Системність як базовий принцип місцевого управління.....	62
2.2. Принцип територіальності в системі принципів місцевого управління.....	81
2.3. Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні.....	96
Висновки до другого розділу	113
Розділ 3. Принципи діяльності органів місцевого управління та проблеми вдосконалення їх організаційно-правового забезпечення	
3.1. Принцип оптимальної взаємодії органів місцевого управління.....	116
3.2. Принцип диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління.....	132
3.3. Принцип делегування повноважень в діяльності органів місцевого управління.....	149
Висновки до третього розділу	163
Висновки.....	166
Список використаної літератури.....	177

ВСТУП

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Трансформація всіх сторін суспільного життя в Україні викликає потребу в дослідженні соціально-політичних та державно-правових процесів, а також пошуку ефективної моделі управління як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Відповідно до Конституції України на місцевому рівні функціонують дві самостійні підсистеми управління: державне управління на місцях і місцеве самоврядування. Саме управлінський вплив цих двох підсистем визначає природу та зміст місцевого управління.

Побудова життєздатної, ефективної і дієвої системи місцевого управління потребує глибокого наукового пізнання реальної управлінської практики, об'єктивних закономірностей розвитку місцевого управління, які, у свою чергу, знаходять вираження в його принципах. Зазначені принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу функціонування місцевого управління, а їх реалізація створює умови для його ефективного розвитку.

Із проголошенням незалежності в Україні розпочато реформування системи органів управління на місцевому рівні без належного теоретико-правового забезпечення та узагальнення практики діяльності місцевих органів в Україні та за кордоном. У тому числі не знайшла свого ґрунтового теоретичного дослідження і проблема принципів формування, діяльності та взаємодії органів місцевого управління. Це призвело до того, що протягом усіх років незалежності України система місцевого управління формувалася без урахування результатів наукових досліджень у зазначеній сфері і носить суперечливий, фрагментарний та безсистемний характер.

Нагальною проблемою сьогодення є недосконалість законодавчого регулювання відносин у сфері місцевого управління взагалі та системи принципів зокрема. Це зумовлює потребу ґрунтового теоретичного дослідження змісту як законодавчо закріплених принципів місцевого

управління, так і безпосередньо нормативно не закріплених, але напрацьованих практикою організації та діяльності органів місцевого управління, що потребують відповідної правової регламентації та розробки ефективного організаційно-правового механізму їх реалізації.

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інститутів публічної влади. Зокрема, систему, принципи та організацію державного управління викладено в працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, І. А. Грицяка, В. В. Копейчикова, Н. Р. Нижник, Н. М. Мироненко, В. М. Олуйка, О. Ф. Фрицко, В. В. Цветкова та інших. Теоретико-правові проблеми місцевого самоврядування, у тому числі і його основоположні засади, досліджувались в роботах Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, М. М. Гуренко-Вайцман, О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко, Д. М. Притики, В. Ф. Сіренка, А. О. Селіванова, Е. А. Тихонової, А. А. Коваленка, О. Л. Копиленка, Т. О. Костецької, Б. О. Кравченка, В. В. Кравченка, М. І. Корнієнка, В. С. Куйбіди, П. М. Любченко, А. Р. Мацюка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Р. Т. Чернеги, О. Н. Ярмиша, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін.

Різноманітні аспекти ролі і місця взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях висвітлювалися в роботах учених І. І. Боброва, Р. К. Давидова, А. П. Зайця, В. М. Кампо, В. В. Корженка, А. Р. Крусян, Г. С. Одінцової, О. І. Сушинського, Н. М. Мельтюхової, В. Д. Яворського та ін. Роботи усіх зазначених та великої кількості інших вчених із названої проблеми стали науково-теоретичною основою даного дисертаційного дослідження.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених проблемам місцевого управління як соціального феномена, що нерозривно пов'язаний з процесом демократичного реформування суспільства, поза увагою вчених залишилися принципові питання щодо соціально-правової природи та структури місцевого управління, його принципів та їх класифікації, умов, які впливають на ефективність місцевого управління,

систему його принципів та організаційно-правовий механізм їх реалізації. Сучасний стан теорії і практики місцевого управління, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених проблемі принципів організації та діяльності органів місцевого управління, зумовили вибір теми, визначення мети і завдань дослідження.

Зв'язок з науковими програмами, планами та темами. Тема роботи є частиною загальної проблеми, яку розробляє Хмельницький університет управління та права – «Правові й управлінські засади розбудови Української держави та забезпечення прав громадян» (Державний реєстр № 0104U004239).

Робота виконана згідно з науковими планами кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права університету в межах загальнокафедральної теми «Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування» та програмою TASIC «Інституційне вдосконалення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування».

Мета та завдання дисертаційного дослідження. Метою дослідження є розробка організаційно-правового забезпечення принципів місцевого управління, обґрунтування пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення правового механізму їх реалізації на основі комплексного аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства, результатів наукових досліджень та практики функціонування публічної влади на місцях.

Для досягнення поставленої мети в дисертації визначено такі завдання наукового пошуку:

- розкрити зміст дефініції «місцеве управління»;
- дослідити та визначити сутність, ознаки та роль принципів місцевого управління;
- проаналізувати становлення і визначити основні тенденції розвитку принципів місцевого управління;

- визначити систему принципів місцевого управління та критерії їх класифікації;
- виявити та дослідити фактори, що впливають на процес формування та реалізацію принципів місцевого управління;
- розкрити зміст принципів організації і діяльності місцевого управління;
- визначити ефективний організаційно-правовий механізм реалізації принципів;
- сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на подальший розвиток та удосконалення системи принципів місцевого управління та організаційно-правового механізму їх реалізації.

Об'єктом дисертаційного дослідження є комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі формування та реалізації принципів місцевого управління.

Предмет дисертаційного дослідження становлять правові норми, які закріплюють принципи організації і функціонування публічної влади на місцевому рівні та механізм їх реалізації.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складають сучасні методи пізнання, включаючи як загальнонаукові, так і спеціальні. Діалектичний метод дав змогу дослідити процес становлення та застосування принципів місцевого управління в його розвитку, єдності його соціального змісту та юридичної форми. Метод системного аналізу та синтезу покладено в основу класифікації принципів місцевого управління та умов, що впливають на їх реалізацію. Історико-правовий метод застосований при дослідженні генезису нормативних актів України у сфері регулювання та розвитку принципів місцевого управління. Порівняльно-правовий метод використано для аналізу наукових позицій, поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, українського і зарубіжного законодавства та практики діяльності органів місцевого управління щодо понять публічної влади, управління, місцевого управління, муніципального управління та ін.

Структурно-функціональний метод був покладений в основу визначення місцевого управління в системі соціального управління та місця принципів місцевого управління в системі принципів публічного управління. Формально-логічний метод та метод аналогії дозволили сформулювати поняття місцевого управління, а також принципів місцевого управління. Формально-юридичний метод склав основу констатації та аналізу окремих законодавчих положень і норм (тлумачення принципів місцевого управління, їх змісту, форм втілення в законодавстві).

Застосування цих методів дало можливість розглянути принципи місцевого управління як цілісну публічно-правову категорію.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у виробленні авторської концепції щодо системи, змісту, класифікації принципів місцевого управління та організаційно-правового механізму їх реалізації.

Дисертаційна робота є першим в Україні комплексним дослідженням принципів місцевого управління їх системи та організаційно-правового забезпечення.

У результаті проведеного дисертаційного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, які виносяться на захист.

Уперше:

- доведено, що самоврядне управління та державне управління на місцях у структурі публічної влади є складовими єдиного інтегруючого поняття «місцеве управління», яке запропоновано визначити як діяльність державних і недержавних (самоврядних) органів управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, яка спрямована на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересу з метою найбільш ефективного керування публічними справами;

- запропоновано визначення поняття «принципи місцевого управління» – як основні положення, закономірності, що відображають закони розвитку відносин місцевого управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі на основі якого будується і

функціонує апарат місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях);

- запропоновано трактування принципів місцевого управління в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні пропонується до принципів місцевого управління відносити: принципи державного управління (що регламентують діяльність державних органів на місцях); принципи місцевого самоврядування та принципи їх взаємодії. У вузькому розумінні поняття принципів місцевого управління пропонується зводити лише до принципів взаємодії органів місцевого управління;

- обґрунтовано висновок, що зміст, особливості та практичне значення кожного принципу місцевого управління визначається його місцем у системі принципів та існуванням системних залежностей між ними. Виходячи з цього, пропонуємо в системі принципів місцевого управління за ступенем впливу виділити основні і додаткові (забезпечувальні) принципи; дія останніх спрямована на розширення, посилення чи доповнення змісту основного принципу або є гарантією його реалізації;

- обґрунтована необхідність класифікувати спеціальні принципи місцевого управління за сферою дії на принципи організації місцевого управління (системності, цілеспрямованості; стабільності системи; раціонального поєднання властивостей цілісності і відокремленості елементів системи; рухомості і стабільності елементів системи; ефективності; територіальності; зворотного зв'язку; оптимального поєднання централізації та децентралізації та ін.) та принципи діяльності органів місцевого управління (диференціації та інтеграції компетенцій; розподілу функцій і повноважень, делегування повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів; оптимальної взаємодії органів місцевого управління між собою; поєднання колегіальності та єдиноначальності, а також виборності та призначення та ін.);

- - сформульовані пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема, Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» та прийняття спеціального Закону «Про взаємодію органів місцевого управління» з метою удосконалення організаційно-правового забезпечення принципів місцевого управління.

Удосконалено:

- підходи до визначення вимог, яким повинні відповідати принципи місцевого управління;

- критерії, відповідно до яких основні положення, що відображають закономірності розвитку суспільних відносин, на місцевому рівні можуть бути визнані принципами місцевого управління;

- визначення ознак, що характеризують місцеве управління.

Набуло подальшого розвитку:

- співвідношення понять «місцеве управління», «територіальне управління», «регіональне управління» та «муніципальне управління»;

- твердження, що принципи місцевого управління являють собою цілісну систему, ефективне функціонування якої передбачає врахування окремого прояву конкретного принципу місцевого управління, специфічного прояву відповідної групи принципів місцевого управління, загального (сукупного) прояву цілісної системи принципів місцевого управління;

- положення що зміст загальних принципів місцевого управління потребує трансформації (принцип гласності місцевого управління в принцип публічності) та розширення (принцип захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління доповнити комплексним принципом соціальної спрямованості місцевого управління).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час створення, розвитку та функціонування органів місцевого управління;

- у сфері правотворчості - під час реформування та вдосконалення чинного законодавства відповідно до поданих у роботі пропозицій;
- у навчальному процесі - при викладанні навчальних дисциплін (теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, теорії державного управління) та спецкурсів, а також при підготовці і підвищенні кваліфікації державних і муніципальних службовців;
- у практичній діяльності органів місцевого управління.

Апробація результатів. Основні теоретичні положення і практичні рекомендації містяться в опублікованих авторських роботах, обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права на щорічних науково-практичних конференціях університету; доповідались на науково-практичному семінарі за програмою TASIC «Проблеми реформування місцевих органів місцевого самоврядування» (березень 2000р., Хмельницький); міжнародній науково-практичній конференції «Парламентаризм в Україні: теорія та практика» (червень 2001р., Київ); Міжнародній науковій конференції студентів та аспірантів «Актуальні проблеми правознавства очима молодих вчених» (2002р., Хмельницький); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми державної регіональної політики в умовах проведення адміністративної реформи в Україні» (2003р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Треті осінні юридичні читання» (листопад 2004р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Четверті осінні юридичні читання» (жовтень 2005р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції «Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку» (листопад 2005р., Миколаїв), Міжнародній науковій конференції молодих вчених «П'яті осінні читання» (жовтень 2006 р., Хмельницький), Міжнародній науково-практичній конференції «Треті Прибузькі юридичні читання» (23-24 листопада 2007 р., Миколаїв), Міжнародній науково-практичній інтернет-

конференції "Наукові здобутки до шляху до удосконалення правової системи" (8 травня 2009 р., Тернопіль), Міжрегіональних муніципальних слухання «Конституційні засади організації місцевої влади» (вересень 2009р., Львів).

Публікації. Основні положення дисертації відображені в 11 публікаціях, із яких 6 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях, та тези 5-и виступів на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Відповідно до теми, завдань і предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Загальний обсяг рукопису становить 201 сторінку друкованого тексту, у тому числі 24 сторінки списку використаних джерел, який нараховує 247 найменувань.

РОЗДІЛ 1

Теоретико-правові засади принципів місцевого управління

1.1. Поняття та система місцевого управління

Конституцією України від 28 червня 1996 року було закріплено нову систему публічної влади на місцях, яка представлена, з одного боку, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, що уособлюють місцеві органи державної виконавчої влади, а з іншого боку – органами місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України закріпила принцип відокремлення органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади чим розширила межі влади народу (публічної влади).

Отже, публічна влада (влада народу) на місцях представлена державною владою та недержавною місцевою владою (владою територіальної громади) і характеризується такими ознаками:

- її джерелом є народ України;
- виражає загальні, публічні інтереси, а не приватні, особисті інтереси;
- носить всеохоплюючий характер – функціонує в усіх сферах суспільних відносин;
- забезпечується наявним апаратом примусу.

Ці ознаки притаманні, в цілому, публічній владі, але по-різному проявляються щодо її складових.

Джерелом державної влади (на відміну від іншої складової публічної влади) є весь народ країни, тобто всі члени суспільства. Народ делегує, на певних умовах, частину належної йому влади державним органам і посадовим особам – як своїм представникам. Державні органи реалізують ці повноваження в інтересах всього народу, тобто реалізують публічний інтерес.

Джерелом недержавної місцевої влади (місцевого самоврядування) є територіальна громада, тобто всі жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Публічність державної влади полягає в тому, що діяльність її органів спрямовується на реалізацію державного публічного інтересу. Державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів. Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних політичних, економічних, соціальних та інших дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо.

Державна влада в демократичних розвинутих країнах здійснює свої функції, виходячи з інтересів більшості населення країни, – загальнодержавних інтересів, інколи всупереч груповим чи місцевим інтересам, тобто інтересам певних суспільних або територіальних громад.

А для недержавної місцевої влади основними є пріоритет інтересів територіальної громади.

Всеохоплюючий характер державної влади означає, що її органи здійснюють функціонування в усіх сферах суспільних відносин і поширюється на всіх осіб (фізичних та юридичних) в межах держави, а недержавна місцева влада діє на території муніципальної одиниці і в рівній мірі поширюється на всіх осіб, що знаходяться лише в її межах.

Недержавна місцева влада, як і державна, має свій апарат примусу [239, с. 14-15].

Виділяють й інші спільні ознаки, притаманні як державній владі, так і недержавній місцевій владі. Визнаючи єдину публічно-правову основу

недержавної місцевої влади (в особі місцевих самоврядних органів) і державної влади на місцях, виділяють такі загальні ознаки:

- статус органів визначається в Конституції і законах;
- офіційний, нормативно закріплений порядок їх організації, компетенція і повноваження;
- наявність специфічного відособленого апарату управління;
- діяльність є універсальною, заснованою на законах та інших нормативних актах та має характер безперервності в часі;
- здійснення управлінського впливу стосовно осіб, які мешкають на відповідній території;
- видання нормативних актів, що містять правила поведінки загального характеру (однак ці акти – підзаконні);
- самостійне формування свого бюджету, встановлення і збір податків [120].

З деякими ознаками слід погодитися, зокрема, з тим, що загальною рисою є чітко виражений інституційний характер влади. У той же час, є безпідставним виділення в якості окремих ознак таких, як офіційний, юридично закріплений порядок їх організації, компетенція, повноваження та вказівка на те, що діяльність цих органів заснована на законах та інших нормативних актах оскільки така ознака, як закріплення в Конституції та законах України статусу органів влади, за своїм змістом включає ці дві ознаки. Цілком справедливим є виділення ознаки наявності відособленого апарату управління, безперервності дії в часі та універсальний характер. Однак викликає сумнів віднесення до ознак права на місцеве самоврядування як спільної ознаки державної і недержавної місцевої влади, оскільки остання уособлює собою місцеве самоврядування.

Таким чином, до спільних ознак притаманних як державній владі, так і недержавній місцевій владі було б доречним віднести лише такі, як: чітко виражений інституційний характер влади, наявність специфічного

відособленого апарату управління, а також те, що діяльність їх органів є універсальною, безперервною.

Крім загальних державній і недержавній місцевій владі притаманні специфічні ознаки.

Державна влада, як складова публічної влади має такі специфічні ознаки:

- владна сила держави має функціональну універсальність: поширюється на всю територію країни і на всі сфери суспільства, що потребують врегулювання – економічні, соціальні, культурні, політичні, зовнішні тощо;

- державно-владні повноваження реалізуються у сфері виконавчої, законодавчої та судової влади на відміну від механізмів реалізації повноважень місцевого самоврядування; державна влада характеризується спеціальним апаратом примусу (армія, прокуратура, тюрми тощо), який не є характерним для місцевого самоврядування;

- тільки державна влада має «компетенцію наділяти компетенцією». Це означає, що тільки держава вправі визначити обсяг та межі повноважень як для державних, так і недержавних органів. Усі інші органи публічної влади мають тільки ті права і прерогативи, які визнає та надає їм державна влада;

- державній владі притаманна функція нагляду та контролю за всіма складовими публічної влади (від державної влади залежить саме їх існування, вона вправі скасувати, відмінити, зупинити незаконну діяльність та незаконно прийняті акти). У той же час державна влада обмежена лише законом (в широкому розумінні), який сама приймає.

Другою складовою публічної влади є недержавна місцева влада. Вона здійснюється спеціальним суб'єктом (територіальною громадою), має спеціальний об'єкт (відносини місцевого значення), і їй притаманні ознаками, що характеризують її як прояв публічної влади [85, с. 8].

По-перше, недержавна місцева влада є інститутом влади, самостійність якого конституційно гарантується державою та забезпечується законодавчо.

Це відображається у «правовій, організаційній і матеріально-фінансовій самостійності» місцевого самоврядування, що прямо закріплено в ст.3 Закону України «Про місцеве самоврядування», а також в організаційній відокремленості органів місцевого самоврядування в загальній системі органів управління суспільством. Підтвердженням цього висновку є закріплення на конституційному рівні можливості делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади.

По-друге, владні повноваження реалізуються як населенням безпосередньо за допомогою референдумів та виборів депутатів рад на основі загального, рівного, прямого виборчого права, так і обраними органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

По-третє, недержавна місцева влада має свою власну самостійну і відособлену економічну основу діяльності.

По-четверте, ця влада, згідно з Конституцією, виконує таку важливу функцію, як встановлення місцевих податків і зборів і їх мобілізацію в доходну частину бюджету.

Крім того, важливою ознакою місцевої недержавної влади, що відображає її специфіку як підсистеми публічної влади, є власна відповідальність. Посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед населенням за результати своєї діяльності.

Не дивлячись на наявність загальних ознак кожна з них має достатній об'єм специфічних ознак, що дає підстави зробити висновок, що недержавна місцева влада (міське самоврядування) повністю відокремлена від державної влади і не є її частиною, а натомість є окремою, самостійною складовою публічної влади. Однак обидві складові публічної влади здійснюють функцію управління.

У контексті цього дослідження науковий інтерес становить співвідношення понять влада та управління.

Влада і управління є настільки тісно пов'язані діалектичні явища, що їх іноді навіть ототожнюють. Підставою для цього є наявність спільних ознак, в яких проявляється їх однакова природа.

Відповідно, механізм влади і управління «працює» практично в інтересах впорядкування і організації життя суспільства, забезпечення ефективного функціонування всіх елементів суспільної системи і їх підпорядкування цілям суспільного розвитку.

Якщо терміни «влада» і «управління» поєднати з конкретними суб'єктами, то очевидно, що їх носіями виступають практично всі соціальні формування – державні і недержавні. Причому владний суб'єкт здійснює свої повноваження за допомогою управління, а суб'єкт управління наділений певними владними повноваженнями.

Тому, суб'єкт управління завжди має у своєму арсеналі відповідний набір способів владного впливу, а суб'єкт влади – способи управляючого (владного) впливу [206, с. 14].

З огляду на вищевикладене влада і управління є невід'ємними проявами свідомо-вольового впливу суб'єктів влади і управління на суспільне життя.

Наявність влади зумовлює наявність управління. Управління передбачає вплив на поведінку людей, підкорення волі одних людей волі інших для отримання певних результатів. Управління як організуюча діяльність реалізується через функціонування влади, бо влада – це не просто важіль чи засіб управління, а його обов'язкова умова. Без влади немає управління, а управління є функцією будь-якої влади. Тому певному виду влади повинен відповідати певний вид управління.

Публічній владі (владі всього населення певної держави) відповідає певний вид управління, а саме соціальне управління (як управління всім соціумом даного суспільства).

Отже, публічна влада практично знаходить своє найбільш безпосереднє вираження в механізмі соціального управління і реалізується в порядку

здійснення його функцій. З огляду на це управління в його соціальному варіанті трактується як одна з основних форм прояву публічної влади. В свою чергу владність – одна з характерних рис соціального управління [8, с. 13].

Потрібно зазначити, що проблема суті змісту соціального управління в останні десятиріччя досить широко й інтенсивно обговорювалася, хоча єдиної точки зору щодо її вирішення так і не вироблено.

Якщо порівняти численні погляди на зміст соціального управління, то можна виокремити різні точки зору, щодо цього питання. М. Федчишин, В. Фрончко вважають, що влада є передумовою, рухомою силою, «пружиною» управління. Звідси, визначають владу «...не просто як здатність до підкорення, взяту саму по собі, а як реалізацію здібності» [228, с. 26].

На думку Ю. Тихомирова, Г. Петрова, П. Лебедева, В. Афанасьєва управління є процес реалізації влади, її динаміка. А це дало їм можливість визначити владу як «вираження всеосяжної організації суспільства», як «засіб авторитарної організації спільної діяльності людей і регулювання їх соціальної поведінки» [21; 112; 145; 218; 147].

Нарешті, існує точка зору, відповідно до якої управління це адміністрування. Тобто «управління в соціальному розумінні представляє собою здійснення владно-організаційних функцій, що забезпечують досягнення поставлених цілей у процесі спільної діяльності людей» [84, с. 17].

Проаналізувавши всі існуючі точки зору можна зробити висновок, що вони не протирічать одна одній однак кожна з них відображає певний аспект, а саме влада як передумова, як засіб управління або ж управління як прояв влади.

Таким чином, необхідно виробити алгоритм між соціальним управлінням і публічною владою, що повинен відображати вплив влади на управління, а управління на владу. Бо як не можна здійснити управління без влади так і влада не можлива без управління. Тому потрібно розглядати їх в

діалектичному взаємозв'язку. А оскільки не однорідна публічна влада то неоднорідне і соціальне управління. Саме з огляду на структуру публічної влади логічно зауважити: як публічній владі відповідає соціальне управління, так і складовим публічної влади відповідають певні види соціального управління: державній владі – державне управління, недержавній місцевій владі – самоврядне управління.

Термін «державне управління» наповнюється різним змістом як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній та науковій літературі.

У науці існує два підходи щодо розуміння державного управління - широкий і вузький.

Застосування цього терміна в широкому розумінні передбачає, що державне управління – це регулююча діяльність держави в цілому, діяльність всього державного механізму стосовно регулювання суспільних відносин. При такому підході характеристика державного управління не може базуватися лише на відтворенні специфіки організації, форм і методів діяльності виконавчих і розпорядчих органів, а повинна бути більш стриманою і виходити з сутнісних виявів державного управління. Останні полягають в тому, що за допомогою узгодженої і цілеспрямованої активності своїх органів, посадових осіб, держава, в цілому, постійно впливає на суспільні процеси, направляє і стимулює їх рух до певної мети, координує й інтегрує їх у відповідному напрямку, попереджаючи небажані відхилення [102, с. 22].

В. Авер'янов, досліджуючи широке розуміння державного управління і його апарату, зауважує, що широке розуміння державного управління повинно базуватися на певній методологічній основі, якій служить «певний гносеологічний рівень» використання категорії «державне управління». Учений відмічає, що широкий підхід до державного управління «як сукупності всіх видів діяльності держави» є прийнятним лише на рівні характеристики в цілому соціального відокремлення, виявлення його відносно відокремлених підсистем. На цьому загально-соціальному рівні в

якості інтегрованого управляючого суб'єкта виступає вся політична система суспільства, а об'єктом управління – суспільство в цілому [5, с. 22].

Підтримуючи цей підхід Г. Атаманчук визначає державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [18].

Г. Райт, уточнюючи визначення державного управління, пропонує своє поняття: «Державне управління: 1) Це спільні зусилля певної групи в контексті держави. 2) Охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їхній взаємозв'язок. 3) Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу. 4) Істотно відрізняється від приватного управління. 5) Тісно пов'язане з чисельними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг» [189].

Узагальнення різних підходів, щодо широкого розуміння державного управління, дало змогу зробити висновок, що державне управління спрямоване на здійснення функцій держави системою державних органів за допомогою використання організаційно-юридичних засобів впливу на об'єкт управління.

Державне управління у «вузькому» розумінні слова (виконавчо-розпорядча діяльність) визначається шляхом відокремлення в діяльності державного апарату тільки однієї виконавчо-розпорядної діяльності, яка здійснюється лише одним видом державних органів – органами державного управління [232, с. 52].

Так, В. Цветков трактує «державне управління як форму практичної реалізації виконавчої влади» [192, с. 17-37]. Цю точку зору поділяють й інші вчені, які визначають державне управління як «позитивну, організуючу і творчу діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і державно-політичним будівництвом» [134, с. 160].

У контексті дисертаційного дослідження більш доречним є «вузьке» розуміння державного управління. Тому що функція управління притаманна всім органам як державної, так і недержавної влади, а функція державного управління – це певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Саме такими виконавчо-розпорядчими повноваженнями в державі наділені лише органи виконавчої влади.

Державне управління являє собою адміністративну діяльність, що здійснюється спеціальними органами державної виконавчої влади на місцях, а саме - місцевими державними адміністраціями. Вони є виразниками волі держави на відповідній території і здійснюють державне управління на місцях.

Але на місцевому рівні крім, органів державного управління, виходячи із структури публічної влади на місцях, функціонують ще й інші недержавні органи управління територією. Це органи місцевого самоврядування, що здійснюють самоврядне управління.

Отже, на певній території співіснують і діють два види управління (державне і самоврядне) з різними організаційно-структурними характеристиками, що відображаються в ознаках, які характерні кожному з них.

В теорії державного управління до ознак державного управління відносять:

- а) виконання важливих соціальних значимих функцій;
- б) застосування владних методів;
- в) використання права як регулятора суспільних відносин;
- г) здійснення спеціалізованих і оперативних управлінських функцій, які реалізуються професійним апаратом, що побудований і діє на принципах ієрархічності і штатного виконання функцій [220, с. 6; 4, с. 92-101].

На відміну від державного управління самоврядному управлінню характерні:

а) широке, загальне поєднання членами територіальної громади громадських функцій з виробничою працею щодо створення матеріальних і духовних благ;

б) повна рівність членів територіальної громади і їх активне і зацікавлене ведення громадських справ на основі високої самостійності;

в) саморегуляція суспільної поведінки і колективне обговорення, прийняття рішень і їх свідоме виконання:

г) формування безпосередньо територіальними громадами (їх членами) більшості чи всіх соціальних інститутів, органів, та вибрання посадових осіб;

г) широкий і ефективний громадський контроль за діяльністю виборних органів і посадових осіб, їх регулярна звітність і змінюваність [79, с. 50].

Самоврядне управління – це система управління суспільними справами певної адміністративно-територіальної одиниці, що базується на єдності суб'єкта і об'єкта. Самоврядне управління є вираженням народовладдя і здатності суб'єкта до самостійної організації і життєдіяльності. Це система управління суспільством, у якій забезпечується активне і дієве вирішення громадянами, їх колективами і організаціями питань державного і місцевого значення, а також безпосереднє прийняття і виконання рішень.

Порівнюючи державне управління з самоврядним управлінням, можемо виділити головне: державне і самоврядне управління становлять нерозривну єдність одного процесу – процесу управління суспільними справами в межах певної території. Тому ні державне управління, ні самоврядне управління, взяті окремо одне від одного, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти суспільного процесу управління публічної влади на місцях.

У науковій літературі підкреслено, що і державне управління, яке спирається на владні інститути виконавчих структур, і самоврядне управління мають спільну соціальну мету – найбільш ефективне керування громадськими справами. Різниця, в основному, полягає в методах керування цими процесами. Якщо «державне управління незалежно від характеру політичної влади і типу управління будується за принципами субординації,

то самоврядне управління в цьому аспекті підпорядковане лише самій громаді»[14, с. 14].

Отже, управління певною територією (територіальною одиницею) здійснюється за двома напрямками, один з яких є державним, інший – самоврядним. Не зважаючи на те, що один втілює в життя волю державної влади, а інший – відстоює інтереси територіальної громади, вони обидва здійснюють управління відповідною місцевістю.

Таким чином, на місцевому рівні в системі публічної влади функціонально слід виділити дві самостійні підсистеми управління: державне управління на місцях, що здійснюється місцевими органами виконавчої влади, і самоврядне управління (самоврядування), що здійснюється територіальними громадами безпосередньо і за допомогою створених ними представницьких і виконавчих органів. Тому саме управлінський вплив цих двох підсистем управління на місцевому рівні визначає природу та зміст місцевого управління.

Термін «місцеве управління» з'явився у світовій юридичній науці значно раніше, ніж термін «самоврядування». Дефініція «місцеве управління» була впроваджена в законодавстві США і Великої Британії для визначення організації і діяльності муніципальних закладів і прямо вказувала на один з основних критеріїв відмежування їх від інших органів управління, підкреслюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі [101, с. 84].

У 50-ті роки XIX століття у світовій науці сформувалося поняття «самоврядування». Термін «місцеве самоврядування» вперше ввів прусський юрист Х. Гнейст щодо британських муніципальних органів, по суті відкривши світу «особливості» англійського самоврядування, яке внаслідок муніципальної реформи XIX століття набуло нової концепції, її основу склали вимоги самостійності громад в управлінні спільними справами місцевого значення в рамках закону, але без втручання місцевої адміністрації та її чиновників на місцях. Саме місцеве управління такого роду з середини

XIX століття почали називати «місцевим самоврядуванням». Отже, історично склалося так, що під місцевим самоврядуванням розуміли місцеве управління, яке здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці [101, с. 84]. Тобто поняття «місцеве самоврядування» і «місцеве управління» вживалися як синоніми.

Та суспільство не стоїть на місці. Якщо на початковій стадії окремі території могли досить успішно існувати в мінімальній залежності від держави, то з розвитком урбанізації і індустріалізації місцеві громади (спільноти) ставали дедалі більше залежними від загальнонаціональних і державних інтересів. Водночас зростав і обсяг державних справ, що вирішувались на місцях. У багатьох державах з розвитком місцевого самоврядування частка місцевих справ скорочується, а частка державних повноважень вже перевищує 50% у структурі суспільних завдань, що здійснюються в муніципалітетах, і продовжує збільшуватися [187, с. 13].

Подібна еволюція місцевого самоврядування, на думку Г. Барабашева, «збільшила державну природу муніципальних інститутів, поєднавши місцеві справи із загальнодержавними і поставивши виборні муніципальні заклади в сильну адміністративну і фінансову залежність від уряду і міністрів... Саме це відсунуло елементи місцевого самоврядування в муніципальній організації і діяльності на другий план, перетворивши місцеве управління в різновид виконавчої діяльності, що здійснюється в рамках загальної державної політики» [25, с. 13, 106].

Аналогічних позицій дотримуються вчені Р. Граверт (Німеччина), П. Слоу (Велика Британія), С. Монті (Швеція). Так, Р. Граверт зазначає: «чим повніше втягуються місцеві одиниці в здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей і дотримуватись єдиних для всіх країн принципів державної політики» [51, с. 107-108].

Звідси робимо висновок: суть поняття «місцевого управління» за ці роки не тільки розширилась, а й набула нового змісту. Це об'єктивно

зумовило необхідність теоретичного переосмислення місцевого управління, що призвело до неоднозначності в підходах до розкриття його змісту та суті.

З цього питання існують різні іноді діаметрально протилежні думки.

В країнах континентальної системи права учені роблять акцент на самоврядних началах місцевого управління як прояву певних «природних» прав, притаманних місцевим спільнотам. В їх розумінні термін «місцеве самоврядування» і «місцеве управління» можуть виступати як синоніми, бо перший є складовою другого, що відображає його суть. У той же час термін «місцеве самоврядування» несе своє власне змістовне навантаження, відображаючи перш за все функціональний аспект демократичного управління на місцях, автономію місцевих колективів у рамках більш широкого цілого, їх здатність самостійно вирішувати місцеві проблеми [237].

Протилежної точки зору дотримуються науковці, що протиставляють місцеве управління місцевому самоврядуванню. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади [90, с. 697], тобто як «пряме державне управління на місцях» [32, с. 12-13].

Так, наприклад, Б. Страшун і С. Кашкін під місцевим управлінням розуміють управлінську діяльність в місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією вищестоящего територіального рівня управління [90, с. 697]. Поділяючи цю позицію, В. Медведчук вважає, що «місцеве управління – це діяльність місцевих органів державної виконавчої влади, а місцеве самоврядування – діяльність самоврядних органів, які вибираються місцевим населенням і виконують відповідні функції по забезпеченню його інтересів» [124].

Погодитись з такою точкою зору дуже важко, адже місцеве управління – це діяльність усіх місцевих органів влади наділених функцією управління

певною територією на місцевому рівні, а вона здійснюється не лише органами державної виконавчої влади, але й органами місцевого самоврядування.

Ось чому більш правильним, на нашу думку, буде не протиставляти, не сприймати місцеве самоврядування чи державне управління на місцях та місцеве управління як синонімічний ряд, а розглядати їх як частини і ціле.

В науці існує і комбінований підхід до визначення поняття «місцеве управління». Так О. Черкасов наголошує на двох варіантах визначення поняття «місцеве управління». У вузькому розумінні місцеве управління – це діяльність органів місцевого самоврядування, спрямованого на задоволення суспільних інтересів, що здійснюється у визначених законодавством формах через муніципальне господарство. Але в широкому трактуванні місцеве управління – це управління територіями, яке здійснюють як державні органи управління, так й органи місцевого самоврядування [244, с. 6]. Якщо притримуватися цієї точки зору, то потрібно виділити дві окремі підсистеми управління, які паралельно функціонують на місцевому рівні, і здійснюють управління територією, тобто місцеве управління.

Порівняльний аналіз різних точок зору дозволяє зробити висновок, що в різних країнах в різний історичний період поняття місцевого управління мало різне змістовне навантаження. В Англії у XIX столітті управління територіями здійснювалось лише самоврядними муніципальними органами отже, закономірним для тієї епохи було використання терміна «місцеве управління» у значенні «місцеве самоврядування». У радянській Україні управління територіями було продовженням загальнодержавного управління і здійснювалось лише органами державної влади на місцях. Тому в такому разі було закономірним використання як синонімів термінів «місцеве управління» та «державне управління на місцях».

Але сьогодні в Україні на місцевому рівні діють дві складові публічної влади. Тому поняттю місцевого управління притаманна певна дуалістичність.

З одного боку, місцеве управління є децентралізованим і організаційно відокремленим елементом державного механізму, що залежить від центру і діє відповідно до загально політичного курсу центральної влади.

З іншого боку, місцеве управління здійснюється органами, які формуються безпосередньо населенням або за участі населення. Крім того, вони наділені повною самостійністю, бо мають власні фінансові (податки, що стягуються на користь місцевої спільноти, займи, інші грошові надходження), матеріальні (муніципальна власність) і людські (штат службовців) ресурси, а також мають визначену законом юрисдикцію.

Отже, місцеве управління, з одного боку, залежить від центральної державної влади, а з іншого – є виразником інтересів місцевих громад. Саме в такій якості місцеве управління входить в соціальний механізм, маючи свою специфіку і самостійність порівняно з іншими його елементами.

Подібний підхід був закладений в роботах одного з піонерів порівняльних досліджень сучасного місцевого управління – Х. Алдерфера, який підкреслював, що не слід протиставляти такі поняття, як «місцеве самоврядування» і «місцеве державне управління», «місцеве представницьке управління» і «місцеве непередставницьке управління», бо всі вони входять в більш широке поняття «місцеве управління». Останнє, на думку Х. Алдерфера, є достатнім всеохоплюючим поняттям, що «охоплює всі одиниці управління нижче загальнонаціонального рівня в унітарних державах і нижче рівня суб'єкта федерації у федеративних державах» [237, с. 23-24].

Використовуючи термін «місцеве управління» потрібно мати на увазі всі органи управління, що функціонують на відповідній території. Саме слово «місцеве» повинно нести основне змістовне навантаження, тим самим охоплюючи всі управлінські органи, як державні, так і недержавні, в компетенцію яких входить управління даною адміністративно-територіальною одиницею. І саме тому розуміння під «місцевим управлінням» лише органів державної влади на місцях, чи лише органів

місцевого самоврядування є одностороннім підходом до розкриття суті цього явища.

Отже, підсумовуючи викладене можемо виділити низку ознак, що притаманні місцевому управлінню:

- воно є частиною соціального управління;
- це управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці;
- метою функціонування є досягнення максимально ефективного управління певною територією;
- діяльність його органів направлена на оптимальне поєднання державного і місцевого інтересів;
- реалізується в процесі діяльності органів публічної влади на місцях (державних і недержавних (самоврядних) органів), що здійснюють управління певною територією;
- одночасно є інструментом державного контролю над місцевими громадами і противагою цьому контролю.

Таким чином, **місьцеве управління** – це діяльність державних і недержавних (самоврядних) органів влади та управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, спрямована на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересу з метою найбільш ефективного керування громадськими справами.

Сьогодні серед науковців поняття «місьцеве управління» підміняється такими термінами, як «територіальне управління», «регіональне управління», «муніципальне управління». Звичайно ці терміни мають право на існування, але в контексті безпосереднього управління певною частиною території.

З метою встановлення чистоти термінологічного апарату вбачаємо за необхідне запропонувати використовувати термін «місьцеве управління» для характеристики управління на місцях (тобто рівень нижче загальнодержавного). Термін «муніципальне управління» – доцільно використовувати для характеристики управління селом, селищем, містом, а регіональне управління – для характеристики управління регіоном, що

здійснюється як державними, так і недержавними самоврядними органами. Два останні поняття є складовими поняття «місцевого управління» (яке охоплює управління селом, селищем, містом, районом і областю), а тому застосування їх у розумінні взагалі управління на рівні нижче загальнодержавного слід визнати некоректним.

Підміна поняття «місцеве управління» поняттям «територіальне управління» є необґрунтованим, оскільки територіальність – це лише одна із ознак, що притаманна публічній владі, в тому числі і місцевому управлінню як складовій публічної влади. Отже, вживання терміну, що є співзвучне лише одній ознаці – територіальності, вважаємо недоречним.

1.2. Поняття принципів місцевого управління та їх класифікація

Термін «принцип» походить від латинського слова «principium», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, які визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [87, с. 17].

Загальноприйнятим є визначення змісту поняття «принцип» як: 1) основного, вихідного положення будь-якої теорії, вчення тощо; 2) керівної ідеї, основного правила діяльності; 3) внутрішнього переконання, погляду на речі, які визначають норму поведінки; 4) основу організації, дії будь-якого механізму, у тому числі й суспільного чи соціально-економічного [205, с. 21-24].

Принципи управління є однією з найважливіших категорій науки управління, що входить до складу її методологічної основи. Принципи відображають сутність і реальність процесів управління, у тому числі й місцевого. Принцип – це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок явищ між собою, а й знання про них. Це результат узагальнення людьми об'єктивно існуючих законів і

закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальною основою для людської діяльності [240, с. 368]. Можна сказати, що принципи характеризуються двома ознаками: а) належністю до пізнаних наукою і практикою закономірностей; б) фіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях) у тому числі і в праві.

При цьому слід врахувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки, що виникають в процесі управління сформульовані у вигляді принципів.

Г. Атаманчук наголошує, що процес виявлення та обґрунтування принципів управління повинен відповідати певним вимогам [18, с. 188]. Доцільно за аналогією застосувати ці вимоги і щодо процесу виявлення та обґрунтування принципів місцевого управління. Відповідно до цього принципи місцевого управління повинні мати наступні ознаки:

а) відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки місцевого управління;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки місцевого управління;

в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні місцевому управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мати загальний а не частковий характер;

г) відображати специфіку місцевого управління, його відмінність від інших видів управління.

Принципи управління дають можливість обґрунтувати зв'язки, що існують між об'єктом і суб'єктом управління. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Вони динамічні за змістом і формою, формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними чинниками, відображаючи ступінь

творчого використання закономірностей місцевого управління в практичній діяльності. А. Файоль стверджував, що кількість принципів управління не обмежена, будь-яке правило, будь-який адміністративний захід займає своє місце серед принципів, принаймні на той час, поки досвід стверджує його в цьому високому званні [231, с. 362]. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Динамізм принципів управління проявляється в тому, що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [119, с. 191].

Місцеве управління як і будь-яка теоретико-концептуальна модель також спирається на певну систему базових положень, які в науці прийнято визначати як принципи, одні з яких можуть бути аксіомами, а інші – теоретично доведеними положеннями. Деталізація принципів і їх суті – це ознака певної зрілості пізнавальної сфери, яка дає змогу чіткіше визначити суттєві сторони об'єкта пізнання. Стосовно місцевого управління це означає більш чітке визначення структури та рушійних сил на етапі становлення і розвитку. Поняття «принципи місцевого управління» аналогічно до поняття «принципи управління» покликане спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відобразити закономірності, що об'єктивно існують у місцевому управлінні та мають особливе значення для його організації та функціонування.

Досить традиційним для конституційного та адміністративного права є виділення принципів, притаманних як окремим (відносно відокремленим) інститутам, так і державі в цілому. Природно, що останні поширюються і на суспільні відносини, що виникають при формуванні і діяльності місцевого управління. Разом з тим, особливості змісту місцевого управління, системи органів місцевого управління потребують виділення специфічних принципів організації цієї системи. Саме вони деталізують принципи демократичної правової держави стосовно тієї системи відносин, в умовах яких може

формуватись і функціонувати місцеве управління. Залежно від їх важливості принципи місцевого управління закріплюються у законодавстві.

У багатьох країнах світу принципи місцевого управління існують не тільки на рівні науково-теоретичних постулатів, але й закріплюються у правових актах, що регулюють питання організації і функціонування місцевого управління [89, с. 8].

Однак, зарубіжний досвід знає приклади, коли принципи місцевого управління не відображаються в законодавстві, тим більше законодавство не містить їх визначення. Є думка, відповідно до якої це хоча й важлива, але суто наукова сфера [88, с. 23], що не потребує законодавчого закріплення.

На етапі становлення місцевого управління в Україні, коли ще не має розвиненої сталої його концепції, коли в наукових сферах, політичних і законодавчих колах продовжуються дискусії щодо його змісту, природи та сутності, принципи як основні засади організації і функціонування місцевого управління мають бути обов'язково нормативно закріплені. Це буде однією з правових гарантій однозначного розуміння конституційно проголошених засад місцевого управління та змісту його принципів.

Таким чином, **принципи місцевого управління** – це основні положення, що відображають закономірності розвитку відносин місцевого управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно в правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях).

Принципи місцевого управління повинні:

- 1) обумовлюватись соціальними та економічними законами розвитку суспільства і законами управління;
- 2) бути теоретико-методологічною основою місцевого управління;
- 3) відповідати цілям місцевого управління;
- 4) відображати основні якості, зв'язки і суспільні відносини у сфері місцевого управління, які відрізняють його від інших видів управління;

- 5) обумовлювати структуру та процес функціонування органів місцевого управління;
- 6) бути основою при вирішенні конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань;
- 7) мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах;
- 8) виступати критерієм оцінки ефективності реалізації діючої системи місцевого управління.

Місцеве управління синтезує в собі закономірності розвитку управління та характерні риси реальної практики взаємодії як самоврядного управління, так і державного управління на місцях. У той же час місцеве управління за своєю системою та функціональною характеристикою представлено як самоврядними, так і державними органами на місцях, які у своїй діяльності спираються відповідно на принципи місцевого самоврядування та принципи державного управління.

Під принципами державного управління в теорії управління розуміють об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність державного управління.

Основні принципи діяльності органів державного управління на місцях зафіксовано в законодавстві України. Ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює засади на яких діють місцеві державні адміністрації: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів. Однак зафіксовані в законі принципи є настільки загальними, що не відображають специфіки діяльності цих органів

У науці ж сьогодні існують різні напрацювання стосовно принципів державного управління. За обсягом та сферою дії ці принципи поділяють на загальні, окремі та організаційно-технологічні. До перших відносять

принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, додатковості, інформаційної достатності, еволюціонізму, вірогідності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання. М. Кабушкін до загальних принципів управління відносить: принципи оптимального поєднання централізації і децентралізації; єдиноначальності і колегіальності; наукової обґрунтованості; плановості; поєднання прав, обов'язків і відповідальності; приватної автономії і свободи; ієрархічності та зворотного зв'язку; мотивації та демократизації [56, с. 33-34].

До окремих відносять принципи, що застосовують у різних підсистемах або сферах суспільства, і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів. До організаційно-технологічних відносять принципи єдиноначальності, поєднання загальнодержавного, регіонального і місцевого управління, конкретності, розподілу праці, скалярний принцип, принципи ієрархії, єдності, розпорядницький, одного керівника, делегування повноважень, діапазону управління [227, с. 166-187].

Організаційно-технологічні принципи є принципами про основні закономірності побудови органу державного управління, або раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності в органі державної влади (розподілу праці, принципи ієрархії і т.д.).

Існує класифікація принципів державного управління за структурною залежністю, яка включає в себе: структурно-цільові принципи, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної побудови «дерева» цілей державного управління; структурно-функціональні принципи, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки побудови функціональної структури державного управління; структурно-організаційні принципи пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління. До цієї системи відносяться і структурно-процесуальні принципи, що дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і

взаємозв'язки раціонального і ефективного здійснення управлінської діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [18, с. 192].

Узагальнюючий характер носить класифікація принципів державного управління, запропонована Н. Р. Нижник. Відповідно до цієї класифікації виділяють: суспільно-політичні принципи, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість суспільством. До них відносяться демократизм, законність, соціальне спрямування, об'єктивність, гласність. Іншу групу складають структурні принципи, синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структур державного управління. До останніх відносять: функціональний принцип – сутність якого полягає у тому, щоб потребу розглядати як сукупність функцій, які потрібно виконати для її задоволення; диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій; концентрація функцій (необхідна щодо управлінських об'єктів); комбінування функцій; відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів [56, с. 33-34].

Потрібно зазначити, що такі принципи державного управління, як оптимального поєднання централізації і децентралізації; єдиноначальності і колегіальності; системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, додатковості, інформаційної достатності, демократизму, гласності та інші діють і на рівні місцевого управління. Однак, їх зміст не рівнозначний тому, що вкладається в них як принципів державного управління, а розширений за рахунок того, що накладаються вони на інші суспільні відносини і мають інший суб'єктний склад (бо крім органів державного управління на місцях діють ще й органи місцевого самоврядування).

Окремо науковцями досліджувались і принципи місцевого самоврядування (самоврядного управління) як вихідні ідеї та провідні напрямки, котрі становлять фундамент системи ідей стосовно комплексу суспільних відносин, що виникають в процесі організації та діяльності системи місцевого самоврядування та його органів.

За конституційно-правовою природою місцевого самоврядування у літературі виділяють загально-правові та спеціальні або специфічні принципи місцевого самоврядування [204, с. 50; 56, с. 35; 216, с. 31; 148, с. 108].

Загально-правовими принципами є такі, які рівною мірою проявляються в процесі організації та діяльності будь-якого органу влади в демократичній державі і, до речі, до держави в цілому. До загальних принципів місцевого самоврядування відносяться принципи народовладдя; законності; захисту прав, свобод і законних інтересів людини; соціальної справедливості; гласності, які знайшли своє нормативне закріплення як в Конституції України, так і в Законі України «Про місцеве самоврядування».

Спеціальні принципи місцевого самоврядування відображають особливі якості саме місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади. В них втілюються докорінні риси та якості зумовлені конституційною природою місцевого самоврядування і притаманні йому як специфічній формі організації місцевої влади.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) закріплені такі спеціальні принципи місцевого самоврядування: колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна і матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами органів та посадових осіб місцевого самоврядування; державна підтримка і гарантії місцевого самоврядування.

В теорії муніципального права до спеціальних принципів, окрім закріплених в законодавстві, відносять ще такі принципи як: оптимальна децентралізація і реальна керованість територією; обов'язковість рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах його компетенції; оптимальна взаємодія місцевого самоврядування з державною виконавчою владою та іншими суб'єктами [141, с. 61-68].

Узагальнюючи вищевикладене можемо зробити висновок, що певні принципи державного управління і місцевого самоврядування діють в сфері місцевого управління. Однак діючи в умовах місцевого управління вони набувають певних специфічних ознак в результаті накладення їх на іншу суспільну систему з іншим суб'єктним складом та іншою сферою реалізації і лише тоді трансформуються в принципи місцевого управління. Однак, сама по собі сукупність вже адаптованих принципів державного управління і принципів місцевого самоврядування не розкриває об'єктивні закономірності організації та функціонування місцевого управління як єдиної системи управління певною територією, бо залишає поза увагою їх взаємодію і спільне функціонування, під час якого і здійснюється безпосередньо спільне управління певною територією. Саме тому виникає необхідність виділити третю складову системи принципів місцевого управління, а саме принципи взаємодії органів місцевого управління.

При цьому таке трактування системи принципів місцевого управління включає в себе

- принципи державного управління;
- принципи місцевого самоврядування, а також
- принципи взаємодії органів місцевого управління.

Таке розуміння системи принципів місцевого управління є детальним і всеохоплюючим. Саме поєднання цих трьох складових дає можливість розглядати принципи місцевого управління в широкому розумінні.

Однак, безпосереднє управління територією проявляється не стільки в функціонуванні самих органів місцевого управління скільки в спільній їх діяльності. Тому вузьке розуміння системи принципів місцевого управління охоплює лише принципи взаємодії органів місцевого управління.

У наукових дослідженнях українські вчені почали звертатись до теми принципів місцевого управління, досліджуючи, на жаль, лише «принципи взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування». Так, А. Крусян [103, с. 80-86] виділяє: єдність і цілісність державної території,

поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, конституційного визнання і гарантування місцевого самоврядування, комбінаторності предметів відання, взаємного делегування повноважень та принцип судового урегулювання конфліктів між двома центрами публічної влади на місцях. Принципи місцевого управління науковець зводить лише до вузького розуміння принципів місцевого управління.

Перші спроби розглянути принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування були здійснені і в підручнику «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» [33, с. 40-44]. Ці принципи поділено на загальні (гуманізму, народовладдя, унітаризму, верховенства права, принцип поділу влад, законності, гласності, поєднання виборності й призначення, поєднання єдиноначальності й колегіальності, оптимальної децентралізації й ін.) та спеціальні (притаманні кожному з органів публічної влади і зумовлені особливостями їх організації й діяльності).

Така класифікація є великим кроком вперед стосовно дослідження принципів діяльності органів управління на місцях. Однак формат підручника дає можливість лише окреслити проблему, а не провести її наукове дослідження. Крім того, автор не розглядає їх як принципи діяльності органів єдиного місцевого управління.

Зрозуміло, що будь-яка класифікація носить не лише відносний, а суб'єктивно відносний характер, оскільки кожен з дослідників пропонує класифікацію залежно до власного (суб'єктивного) розуміння того чи іншого явища. Однак таке різномаяття класифікацій дає можливість розглянути та дослідити певні явища якнайширше та з різних сторін. Саме тому необхідність класифікації є беззаперечною.

Стосовно класифікації принципів місцевого управління взагалі, то за ступенем поширеності, в межах даного дослідження, їх доречно поділити на загальні і спеціальні принципи.

Загальні принципи – це об’єктивні закономірності, що відображають та розкривають соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і зумовленість суспільством. Вони мають загальний, універсальний і обов’язковий характер і є єдині для всіх органів місцевого управління та діють на всі його сфери. До них можна віднести принципи: законності, демократизму, соціальної справедливості, об’єктивності, гласності; саморегуляції.

Під спеціальними принципами місцевого управління слід розуміти основоположні ідеї організації і функціонування місцевого управління та його органів. Саме завдяки цим принципам можливе подальше вдосконалення організації і роботи апарату місцевого управління, а отже, підвищення ефективності його діяльності і соціальної ролі як знаряддя будівництва демократичного суспільства.

Спеціальні принципи за сферою дії пропонується класифікувати на: принципи організації місцевого управління та принципи діяльності органів місцевого управління.

Принципи організації місцевого управління – це основні (визначальні) закономірності побудови організаційної системи місцевого управління.

Принципами організації місцевого управління є принципи: системності, цілеспрямованості; стабільності системи; принцип раціонального поєднання властивостей цілісності і відокремленості елементів системи; принцип рухомості і стабільності елементів системи; ефективності; територіальності; зворотного зв’язку; принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації та ін.

Принципи діяльності органів місцевого управління – це основні (визначальні) закономірності раціонального й ефективного ведення управлінської діяльності органів місцевого управління.

Принципами діяльності органів місцевого управління є: принцип оптимізації управління, диференціації та фіксації компетенцій; розподілу функцій і повноважень, делегування повноважень, поєднання державних і

місцевих інтересів; оптимальної взаємодії органів місцевого управління; виборності та призначення; принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності; відповідальності перед людьми та державою за свою діяльність та ін.

Принципи місцевого управління визначають вимоги до системи, структури і процесу управління територією. Характеризуючи той чи інший принцип, слід враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами та залежність від них. Принципи місцевого управління взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. Крім того в системі принципів місцевого управління є принципи основні і додаткові (забезпечувальні). При цьому кожен принцип займає своє місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу місцевого управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

Отже, місцеве управління забезпечується системою принципів. Системність принципів місцевого управління означає, що кожний із них діє не автономно, у відриві один від одного, а цілісно в єдності.

Місцеве управління як частина соціального управління, об'єднуючи публічні інститути влади на місцях не може існувати відокремлено від процесів, що відбуваються у суспільстві. Воно спирається на діалектичні закони розвитку, що узагальнює досвід людської цивілізації. Зміна соціально-політичних формацій при безперервному розвитку всіх явищ в суспільстві змінює і місцеве управління, а саме структуру, методи, форми та принципи місцевого управління. Останні ґрунтуються на основних засадах конституційного ладу та основних напрямках державної політики, тому будь-які зміни в цих відносинах змінюють існуючі принципи, а інколи ведуть до зникнення чинних або появи нових принципів місцевого управління.

Визнання державою місцевого самоврядування як самостійної, незалежної складовими публічної влади докорінно змінило систему органів

місцевого управління, а це у свою чергу привело до виникнення нових, зміни суті чинних і навіть до зникнення певних принципів місцевого управління. Так виникли принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. Нового змісту набули чинні принципи, наприклад, принцип поєднання місцевих та державних інтересів, системності місцевого управління. Принцип демократичного централізму змінив не тільки суть, але й назву на принцип централізації та децентралізації в місцевому управлінні. Певні принципи втратили свою актуальність та зникли, наприклад, соціалістичної плановості.

На систему та гарантії реалізації принципів місцевого управління впливають певні фактори (умови), які можна певним чином класифікувати на політичні, правові, організаційні, економічні та ін. До політичних факторів слід віднести демократизм, гласність, соціальна спрямованість державної політики і економіки та ін. Правові фактори складають законність, контроль та нагляд. Правові фактори є наскрізними і проявляються як невід'ємна частина всіх інших умов у формі забезпечення необхідної законодавчої бази, гарантій та процесів, що відбуваються у сфері місцевого управління, контролю за діяльністю чи процедури відповідальності органів місцевого управління. Організаційні умови знаходять свій вияв у структурі та компетенції органів місцевого управління. Економічні умови становлять відносини власності, бюджетні та інші відносини.

Зауважимо, що політичні, правові та організаційні фактори в суспільстві супроводжують місцеве управління протягом усього періоду його існування. Прояви цих факторів з часом стали основою для формування загальних принципів місцевого управління. Наприклад, режим законності в державі реалізується в принципі законності місцевого управління, а демократизм і соціальна спрямованість конституційного устрою – в принципі демократизму та принципі захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління.

Крім того, зважаючи на процеси реформування, що тривають у сфері місцевого управління, вважаємо за доцільне виділити в окрему групу фактори реформування. Лише відповідне, а головне вчасне реагування на зміни в соціальних, політичних, економічних засадах держави і концептуальна узгодженість з реформаторськими процесами в державі дає змогу формувати дієві механізми місцевого управління і тим самим досягти основної мети їх функціонування – перспективного розвитку конкретної території. До таких факторів необхідно віднести конституційну, адміністративну, адміністративно-територіальну реформу та інші процеси реформування, що безпосередньо впливають на місцеве управління, а тому і на його принципи.

Важливе значення та вплив на зміст всіх принципів місцевого управління має, в першу чергу, адміністративна реформа. Концепція адміністративної реформи в Україні – це перш за все відтворення поглядів юридичної науки на проблеми розвитку інститутів місцевого управління [11, с. 154; 7, с. 10]. Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала системне реформування місцевого управління: системи місцевих органів виконавчої влади та системи органів місцевого самоврядування, а також реформування територіального устрою.

Удосконалення системи місцевого управління вимагає розв'язання низки завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; створення сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян; надання державних і громадських послуг; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [95, с. 7].

Головною метою здійснення управлінських перетворень є стабілізація соціально-економічної ситуації та забезпечення ефективного та перспективного розвитку території.

Складовою адміністративної реформи, яка також впливає на принципи місцевого управління, є реформа адміністративно-територіального устрою. Оскільки система органів місцевого управління (органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях) будується на основі принципу територіальності, а відповідно до адміністративно – територіального поділу, формується система органів місцевого управління.

Одним з головних гальмівних факторів реального здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні є також недосконалість чинної законодавчої бази. Законодавча база адміністративно-територіальної реформи повинна, насамперед, унормувати систему управління на місцевому рівні, взаємовідносини між центром і регіонами, зокрема чітко розподілити повноваження і фінанси між центром і територіями, встановити рівноправне партнерство, взаємоповагу і взаємоконтроль між органами місцевого управління. Ці питання можуть бути розв'язані з прийняттям закону про взаємодію органів місцевого управління.

1.3. Загальні принципи місцевого управління: їх характеристика та особливості реалізації

Загальні принципи місцевого управління – це зумовлені його природою вихідні ідеї, що виражають головне і вирішальне в організації і діяльності органів місцевого управління відносно вирішення питань місцевого значення та мають загальний, універсальний і обов'язковий характер. Вони є єдині для всіх органів місцевого управління. До них можна віднести принципи: законності, демократизму, соціальної справедливості, об'єктивності, гласності; саморегуляції.

Режим законності в державі реалізується в об'єктивно необхідному і важливому загальному принципі місцевого управління – принципі законності, який закріплений в ст. 19 Конституції України – «органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані

діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Принцип законності в місцевому управлінні проявляється в:

- ✓ універсальності – поширюється на всі органи місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи державного управління на місцях);
- ✓ однозначності – закон повинен однаково розумітися, тлумачитися і здійснюватися всіма суб'єктами місцевого управління;
- ✓ рівності – усі суб'єкти місцевого управління мають бути рівними перед законом;
- ✓ гарантованості – наявність правових механізмів, що гарантують якісне застосування правових норм у сфері місцевого управління.

Принцип законності передбачає, що діяльність органів місцевого управління здійснюється легітимно, на базі і в межах чинного законодавства, у межах правової системи. При цьому ми повинні виходити з того, що законність – це передусім наявність достатньої кількості юридичних норм високої якості, а також їх дотримання всіма суб'єктами права, неухильне виконання законів та нормативних актів органів держави [243].

Конституція і закони України мають бути єдиною правовою основою нормативних актів і діяльності органів місцевого управління. Конституція України (ст. 8) прямо передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Принцип законності зумовлює актуальність своєчасного і правильного правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі та діяльності органів місцевого управління, а також служить основою для формування і підтримки дисципліни в діяльності службовців місцевого управління.

Крім того законність у місцевому управлінні має місце тоді, коли жоден орган місцевого управління не перевищує своїх повноважень і не втручається в діяльність іншого органу місцевого управління.

Однак певні особливості реалізації цього принципу на рівні місцевого управління мають як органи місцевого самоврядування, так і органи державної виконавчої влади на місцях.

Особливість принципу законності в діяльності місцевого самоврядування полягає в тому, що відповідно до ст. 19 Конституції України, ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, базовим Законом та іншими законами. Аналіз цієї норми доводить, що ніякі інші нормативні акти будь-яких державних або інших органів (крім Конституції та законів України) не можуть (і не повинні) містити норми, що встановлюють додаткові обмеження в організації та функціонуванні місцевого самоврядування. Проте це не відповідає реальному стану речей. Так, із чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, закони становлять менше половини і регламентують вони лише незначну частину їх компетенції. Більша частина повноважень регламентується значною кількістю нормативно-правових актів які приймаються на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а вони, як правило, встановлюють додаткові обмеження в організації та функціонуванні місцевого самоврядування.

Пріоритет законодавчого регулювання діяльності місцевого самоврядування закріплений і в Концепції адміністративної реформи в Україні [6, с. 27], яка містить значний перелік необхідних законодавчих актів щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Верховною Радою України були прийняті лише кілька необхідних законів («Про столицю України – місто-герой Київ», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про політичні партії в Україні» тощо). Залишилися неприйнятими такі базові законопроекти, як Закони України «Про

територіальні громади та їх об'єднання», «Про планування територій», «Про міську агломерацію», «Про комунальну власність», «Про фінанси місцевого самоврядування», «Про фінансове вирівнювання територій», «Про комунальний кредит та комунальні цінні папери», «Про місцеві референдуми, ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення», «Про муніципальну міліцію»; «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», «Про державно-правові експерименти».

Отже, принцип законності щодо місцевого самоврядування означає: неухильне дотримання органами місцевого самоврядування норм Конституції і законів України, а саме своєчасне, повне і точне дотримання місцевим самоврядуванням обов'язків, які покладено на нього Конституцією та законами України; застосування місцевим самоврядуванням прав, наданих йому Конституцією та законами України в межах його компетенції; забезпечення місцевим самоврядуванням (в межах наданої йому чинним законодавством компетенції) дотримання принципу законності в діяльності юридичних осіб і громадян на відповідній території; «юридичну відповідальність місцевого самоврядування за відповідність його дій та актів Конституції та законам України, за наслідки неправомірних рішень» [78, с. 16] тощо.

Є певна специфіка реалізації принципу законності іншою складовою місцевого управління – органами державної виконавчої влади на місцях, а саме наявністю субординації. Органи виконавчої влади створюють єдину вертикаль виконавчої влади, а це означає, що кожний орган займає чітко визначене місце в ієрархії органів і чим нижче він знаходиться в системі тим більше законів і нормативних документів йому потрібно виконувати.

Отже, забезпечення ефективної реалізації принципу законності в місцевому управлінні потребує реалізації цілої низки допоміжних принципів, а саме: легальності правових актів, що приймаються; тлумачення правових актів; заборони зловживання та свавілля в діяльності органів місцевого управління; рівноваги при застосуванні адміністративних актів та

адміністративних дій, за яким будь-яке втручання адміністративного органу має відповідати цілям діяльності цього органу і бути необхідним і виправданим з погляду предмета, часу та місця його застосування. Крім того, розуміння принципу законності в місцевому управлінні не буде повним без принципу ефективної відповідальності. Тобто розуміння, згідно з яким законність передбачає однакове трактування та обов'язкове виконання законів всіма органами місцевого управління його посадовими особами та громадянами потребує суттєвого уточнення. У законодавстві має бути встановлена підвищена відповідальність органів місцевого управління та їх посадових осіб за порушення будь-яких законів, норм тощо. Водночас така відповідальність має бути реальною, а тому законність буде існувати там де буде встановлена реальна відповідальність органів місцевого управління. Підстави та процедуру притягнення до відповідальності органів місцевого управління та його посадових осіб було б бажано виписати в єдиному акті місцевого управління Законі «Про взаємодію органів місцевого управління».

Гарантіями законності в системі місцевого управління є як внутрішньосистемний так і зовнішній контроль.

Суб'єктами внутрішньосистемного контролю є органи місцевого управління. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 8 Європейської Хартії про місцеве самоврядування встановлює основні вимоги, яким повинен відповідати державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: «любий адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватись тільки в формах і в випадках, передбачених Конституцією чи законом. Любий адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило,

повинен бути лише для забезпечення дотримання законності і конституційних принципів» [66].

Крім того, державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Зовнішній контроль за дотриманням законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого управління в Україні забезпечується перш за все прокурорським наглядом та судовим контролем.

Прокурорський нагляд здійснюється за точним і одноманітним дотриманням органами місцевого управління правових норм, а не за доцільністю чи якістю прийнятих органами місцевого управління рішень з місцевих питань. У минулому році прокуратурою опротестовано як незаконні 11 тис. актів органів державної влади і місцевого самоврядування.

Визначальна роль у забезпеченні законності в місцевому управлінні відводиться судовій владі. Особливий статус судових органів робить її функціонування незалежним від інших підсистем публічної влади і перетворює її на справжнього гаранта законності. Так, у Конституції України (ст. 124) зазначається: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».

Ст. 55 Конституції та Законом України від 2 жовтня 1996р. «Про звернення громадян» [162] кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб. Крім того, ст. 56 Конституції передбачає відшкодування за рахунок держави матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади чи їх посадовими і службовими особами при

здійсненні ними своїх повноважень. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Так, судами розглянуто, за 2006 рік, понад 16 тис. скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових та службових осіб [94].

Незалежний судовий контроль за діяльністю органів місцевого управління є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави (в особі органів місцевого управління) за свою діяльність перед людиною. Надійність такого захисту пов'язується з розглядом таких спорів незалежним авторитетним органом – адміністративним судом, перед яким громадянин і орган місцевого управління є рівними. З цією метою створюється система адміністративних судів [83].

Важливий вплив на реалізацію принципів місцевого управління має також така засада конституційного устрою як демократичний політичний режим (народовладдя), закріплений у ст. 5 Конституції України, де зазначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме це конституційне положення лежить в основі принципу демократизму. Цей принцип передбачає гарантовану Конституцією та іншими законами можливість широкої і реальної участі громадян та їх об'єднань в управлінні державними справами. У ст. 38 Конституції сказано, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого

самоврядування, а також користуються рівним правом доступу до державної служби і до служби в органах місцевого самоврядування [93].

Важливий елемент демократичної системи управління суспільством і державою – є гласність. За допомогою гласності забезпечується демократизм управлінської діяльності, її підконтрольність суспільству, а також можливість громадян впливати на прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси, права і свободи. Гласність, або прозорість у діяльності органів публічної влади, є одним із основоположних принципів управління в демократичній державі. Об'єктом цього принципу є питання державного, місцевого і суспільного життя, у вирішенні яких зацікавлені великі групи людей, населення певних адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад. Гласність є умовою, яка характеризує рівень політичної культури суспільства і захищеності демократії.

Побудова незалежної, демократичної держави в Україні передбачає поступову гармонізацію законодавства Європейського Союзу. З цією метою 21 листопада 2002 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [164]. Одним з основних напрямків адаптації українського законодавства до законодавства країн – членів ЄС є удосконалення правового регулювання організації та діяльності органів публічної влади в Україні і, зокрема, питання відкритості цих органів.

Гласність як відкритість діяльності органів місцевого управління забезпечується через постійне і всебічне інформування органами місцевого управління про прийняті рішення та наслідки їх виконання [172], а також відкритість проведення засідань і присутність на них зацікавлених осіб і представників мешканців відповідної території.

У Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) і «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3) принцип гласності закріплений як один з основних принципів діяльності органів місцевого управління. Але

мало лише задекларувати такий принцип, як гласність, необхідно забезпечити дійові гарантії його реалізації в діяльності органів місцевого управління.

Що стосується національного законодавства, то в основному ця сфера правового регулювання представлена неузгодженими між собою підзаконними нормативними актами, що, у свою чергу, призводить до появи цілої низки недоліків [13, с. 64] – відсутності логічно побудованої системи законодавства щодо відкритості діяльності органів місцевого управління, поверхнева урегульованість механізмів реального запровадження відкритості та прозорості на конкретних етапах управлінської діяльності органів місцевого управління тощо.

Першим кроком на шляху створення законодавчих гарантій принципу гласності можна вважати конституційне закріплення (ст. 57 Конституції України) обов'язку доведення до відома населення у порядку, встановленому законом, нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Якщо нормативно-правовий акт, що визначає права і обов'язки громадян, не доведений до відома населення або доведений з порушенням встановленого законом порядку такого доведення, цей нормативно-правовий акт є не чинним і не породжує будь-яких правових наслідків.

17 травня 2001 року Президентом України було видано Указ «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» [171]. Пізніше з метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами Президентом України було видано ще один акт – Указ від 1 серпня 2002 року «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади» [157] відповідно до якого забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави було визначено пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Реалізація принципу гласності в роботі органів місцевого управління означає відкритий характер їх діяльності, а також систематичне інформування про неї населення. Останнім часом в Україні досягнуто певних зрушень у цьому напрямку. Звертає на себе увагу інформування населення про діяльність органів місцевого управління за допомогою Інтернет - ресурсів, зокрема створення та підтримка веб-сайтів як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій.

Проявом гласності є громадські слухання, що проводяться тоді, коли рішення, яке готується місцевою владою, є непопулярним і може викликати соціальне напруження. Громадські слухання вже мають в Україні чималий позитивний досвід. Так проводилися слухання щодо реконструкції історичної центральної частини міста (2001 р., м. Кам'янець-Подільський), підвищення цін на комунальні послуги (2006 р., м. Хмельницький), стосовно проекту перебудови кінотеатру ім. Шевченка та прилеглого парку (2007 р., м. Хмельницький) та інші [243].

Важливе значення для підвищення ефективності функціонування владних структур на місцевому рівні, щодо надання адміністративних послуг має спільний проект «До відкритої місцевої влади в Україні», що впроваджувався в Україні разом з Асоціацією нідерландських муніципалітетів. Інформаційно-консультативний центр, відкритий у результаті першого пілотного проекту «Створення інформаційно-консультативного центру з питань соціального захисту в Житомирі», став зразком для створення аналогічних підрозділів у структурах міськвиконкомів міст Бердичева, Коростеня, Новоград-Волинського та Баранівської райдержадміністрації [224, с. 7]. Метою цього проекту було сприяння підвищенню довіри до місцевої влади, намагання зробити місцеве самоврядування більш зорієнтованим на надання інформаційних послуг громадянам, що включає полегшення процедури отримання інформації від органів місцевого самоврядування, прозорість у роботі міськвиконкомів, належний інформаційний супровід прийняття рішень на місцевому рівні.

Наблизити свою діяльність до населення відповідних територій, зробивши її якомога прозорішою є намагання і з боку місцевих державних адміністрацій. Наприклад, у Черкаській області при голові облдержадміністрації створено громадську колегію [154] – консультативно-дорадчий орган облдержадміністрації, що діє з метою створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації та забезпечення участі представників громадських організацій у контролі за виконанням законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та голови облдержадміністрації.

Проте дії влади не завжди є прозорими, інколи вони страждають на кулуарність, особливо це стосується процедур призначення та звільнення державних чиновників, у тому числі й місцевих. Це суперечить принципу відкритості, згідно з яким органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність відкрито, гарантуючи та забезпечуючи доступ громадськості до інформації про неї.

Влада зобов'язана регулярно звітувати перед громадськістю про свою діяльність, а також проводити громадські обговорення проектів рішень, які зачіпають права та свободи багатьох громадян. Тому необхідна не тільки відповідальність за порушення вимог гласності (належне виконання своїх обов'язків, завдань і функцій), але й відповідальність за зловживання інформацією. Це буде сприяти відкритості, достовірності і надійності інформації.

Однак, аналізуючи законодавство, слід зазначити, що правові гарантії гласності ще тільки формуються. Правові норми, що проголошують

гласність, багато в чому декларативні, не мають юридичного механізму реалізації і захисту, а способи забезпечення гласності знаходять своє правове закріплення в нормативних актах [161], що видають органи місцевого управління.

У більшості зарубіжних країн існують закони про свободу інформації, які охоплюють собою і відкритість діяльності органів місцевого управління. Зокрема, слід відзначити Закон Італії «Про доступ до адміністративних документів»; Закон Данії «Про доступ до документів публічної адміністрації»; та ін. [49].

Сьогодні в законодавстві необхідно створити комплекс правових норм, які б регламентували механізм реалізації гарантій гласності. Таким правовим актом повинен стати єдиний закон України про забезпечення гласності та відкритості діяльності органів публічної влади (у тому числі й органів місцевого управління як державних, так і недержавних). Відсутність такого акта в Україні суперечить закріпленій у Конституції нормі (ст. 34) про право на свободу інформації і міжнародним документам у галузі свободи інформації.

Однак зміни необхідні не тільки в законодавчому забезпеченні принципу гласності, але й сам зміст принципу гласності стосовно місцевого управління повинен бути розширений і трансформований на принцип публічності місцевого управління. Зміст принципу публічності ширший і має включати в себе: а) доступність місцевого управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності; б) відкритості функціонування органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування); в) громадський контроль, у тому числі й через засоби масової інформації; г) судовий контроль за додержанням в місцевому управлінні конституційно визначених засад, прав і свобод громадян.

Наступним загальним принципом місцевого управління є принцип захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління.

Проголошення України соціально орієнтованою державою внесло свої корективи в зміст принципу захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління.

Права і свободи людини становлять у правовій державі найвищу соціальну цінність, саме на їхнє забезпечення й реалізацію в суспільному житті має бути спрямована вся державна діяльність, а також діяльність у сфері місцевого управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, пріоритету її прав та свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, дотримується загальновизнаних норм і принципів міжнародного права.

На превеликий жаль, за роки незалежності України людина не тільки не відчула на собі конституційного захисту, а навпаки, залишилась беззахисною перед державою. Саме непродуманість реформ є результатом загрозливої соціально-демографічної ситуації, масового безробіття та загальнонаціональної бідності, що призвели до зневіри народу в порядності влади і її органів на місцях.

Все говорить про необхідність серйозних змін у державній політиці на користь громадянина, людини, держави загалом. Насамперед, потрібні докорінні реформації в економіці, фіскальній, фінансово-кредитній політиці, соціальному забезпеченні і гарантіях життєдіяльності кожної людини, кожної місцевої громади в місті і селі [46].

Права і свободи громадян реалізуються перш за все на місцевому рівні, там, де вони проживають, здійснюючи трудову, політичну та іншу діяльність. Тому реалізація цих прав і свобод в основному залежить від діяльності органів місцевого управління.

Така думка підтримується і обґрунтовується багатьма науковцями, які працюють над цими проблемами. Зокрема, Р. Давидов зазначає: «оскільки всі громадяни живуть у конкретних містах та інших населених пунктах і саме там виникає необхідність повсякденного вирішення основних соціальних проблем, то, природно, центр ваги управління соціальною сферою має бути перенесений саме на цей рівень» [55, с. 91].

Отже, права і свободи людини і громадянина повинні визначати зміст діяльності всіх органів місцевого управління (органів державної влади і органів місцевого самоврядування). З цього випливає обов'язок органів і посадових осіб місцевого управління при здійсненні своєї компетенції виходити перш за все з непорушності і безпосередньої дії основних конституційних та інших прав і свобод громадян як загальних принципів своєї діяльності. Вони також повинні виступати основним орієнтиром при прийнятті нормативно-правових актів органів і посадових осіб органів місцевого управління, а також в їх правозастосовній практиці. Якщо ж будь-які положення актів органів і посадових осіб органів місцевого управління прямо чи опосередковано, обмежують права людини, то цей акт підлягає відміні відповідно до встановленого законом порядку.

Крім того, реалізація цього принципу вимагає змін у діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні, які мають бути спрямовані не стільки, як було традиційно, на організацію управління суспільними справами з боку держави, скільки на виконання державою функцій щодо:

- створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод;
- надання органами виконавчої влади різноманітних послуг населенню;
- здійснення своєрідного «внутрішнього» контролю за виконанням органами виконавчої влади, їх посадовими особами покладених на них обов'язків стосовно забезпечення прав і свобод людини на місцях;

- вжиття відповідних заходів адміністративного реагування у разі оскарження громадянами рішень та дій (або бездіяльності), що порушують їх права і свободи [3, с. 23].

Механізм та систему гарантій реалізації принципу захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління можливо створити лише правовими (неполітичними) засобами.

Реалізація цього принципу забезпечується діяльністю органів місцевого управління щодо вирішення питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. Такі питання охоплюють основні сфери місцевого життя: освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальну, землекористування, торгівлю, транспорт інші сфери обслуговування населення. У цих галузях місцевого життя відбувається реалізація основних соціально-економічних прав і свобод громадян.

Здійснюючи функцію охорони громадського порядку, надаючи допомогу в проведенні виборів у державні органи влади, загальнодержавних референдумів, місцевих виборів та референдумів, органи місцевого управління, беруть участь у створенні необхідних умов для реалізації особистих та політичних прав і свобод громадян на місцевому рівні [107, с. 101].

Крім того, кожній людині гарантується право (ст. 55 Конституції України) на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого управління (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та їх посадових і службових осіб.

Підсумовуючи вищевикладене слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку суспільства актуальним стає застосування поряд з принципом захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління більш глобального принципу соціальної спрямованості місцевого управління, який вимагає не тільки захисту прав, свобод і законних інтересів людини, а й насамперед визнання місцевим управлінням пріоритету гарантованих Конституцією прав, свобод і законних інтересів людини перед

будь-якими іншими чинниками (окрім випадків, коли під загрозою знаходяться охоронювані законом права і інтереси інших суб'єктів, наприклад, територіальної громади, народу країни, світу в цілому тощо).

Принцип соціальної спрямованості місцевого управління при системному науковому підході набуває подвійного значення: по-перше, як принцип соціальної рівності людини і громадянина, по-друге, як принцип пріоритету соціальності в діяльності органів місцевого управління.

Соціальна рівність, у свою чергу, теж проявляється у двох аспектах: як рівність усіх людей у своїй гідності та природних правах (тобто таких, які притаманні кожній людині від народження й існують не залежно від діяльності держави – ст. 21 Конституції України) і як рівність усіх громадян України в їх конституційних правах і свободах та рівність їх перед законом (закріплена ст. 24 Конституції України).

Основу принципу пріоритету соціальності в діяльності органів місцевого управління становлять:

по-перше, в рівній мірі поважне і відповідальне ставлення до основних прав і свобод людини (громадянина) в діяльності всіх органів місцевого управління;

по-друге, кожна людина (громадянин) має право і може користуватися у взаємовідносинах з органами місцевого управління нарівні з іншими особами всім обсягом передбачених Конституцією і чинним законодавством України прав і обов'язків без будь-якої дискримінації з боку цих органів;

по-третє, здійснення з боку місцевих державних органів і органів місцевого самоврядування відповідних дій по забезпеченню основних прав і свобод людини на місцевому рівні;

по-четверте, не порушення в актах органів місцевого управління прав і свобод як окремих особистостей так і територіальних громад в цілому.

Висновки до першого розділу.

Досліджено зміст та ознаки поняття «публічна влада» та її складових «державної влади» та «місцевого самоврядування».

Проаналізовано співвідношення понять «влада» та «управління»; «соціальне управління», «державне управління», «самоврядне управління».

З огляду на структуру публічної влади логічно зауважити, що як публічній владі відповідає соціальне управління, так і складовим публічної влади відповідають певні види соціального управління: державній владі – державне управління, недержавній місцевій владі – самоврядне управління.

Проведене дослідження дало змогу стверджувати, що державне управління і місцеве самоврядування на місцевому рівні становлять нерозривну єдність одного процесу управління і взяті окремо одне від одного не можуть адекватно відтворювати всі аспекти суспільного процесу управління на місцях, а саме місцевого управління.

Сформульовано поняття місцевого управління.

З метою встановлення чистоти термінологічного апарату було досліджено та розмежовано поняття «місцеве управління», «муніципальне управління», «регіональне управління», «територіальне управління».

Стверджується, що термін «місцеве управління» потребує визнання на рівні держави та нормативного закріплення шляхом: прийняття державної програми підтримки місцевого управління та внесення змін до базових законів місцевого управління: Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; і прийняття Закону «Про взаємодію органів місцевого управління».

Аналіз та дослідження категорій «принципи» та «принципи управління» дало змогу сформулювати поняття «принципів місцевого управління».

Стверджується, що принципи місцевого управління можна розглядати **в широкому і вузькому розумінні.**

Запропоновано **класифікувати** принципи місцевого управління за ступенем поширеності **на загальні та спеціальні.**

Спеціальні принципи, в свою чергу, за сферою дії пропонується класифікувати на **принципи організації місцевого управління та принципи діяльності органів місцевого управління**.

До *загальних принципів місцевого управління*, як вихідних ідей, що виражають головне і вирішальне в організації і діяльності органів місцевого управління по рішенню питань місцевого значення та мають загальний, універсальний і обов'язковий характер, віднесено принципи: законності, демократизму, соціальної справедливості, об'єктивності, гласності; саморегуляції та ін.

Доведено, що фактори (умови), які впливають на реалізацію принципів місцевого управління можна класифікувати на політичні, правові, організаційні, економічні та інші. Пропонується зважаючи на процеси реформування, що тривають в сфері місцевого управління виділити в окрему групу факторів – фактори реформування.

Аналіз принципу законності дав підстави зробити висновок, що законність в місцевому управлінні повинна бути наділена певними властивостями: універсальністю; однозначністю розуміння, тлумачення і реалізації всіма суб'єктами місцевого управління; рівністю всіх суб'єктів місцевого управління перед законом; наявністю гарантованих правових механізмів, що забезпечують якісне застосування правових норм у сфері місцевого управління. Обґрунтовується необхідність підвищення відповідальності органів та посадових осіб місцевого управління.

Законність у системі місцевого управління забезпечується як внутрішньо системним, так і зовнішнім контролем.

Доводиться, що принцип гласності стосовно місцевого управління повинен бути розширений і трансформований на принцип публічності місцевого управління; а принцип захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління потребує одночасного застосування більш глобального принципу соціальної спрямованості місцевого управління.

Принцип соціальної спрямованості місцевого управління повинен мати подвійне значення: по-перше, як принцип соціальної рівності людини і громадянина, по-друге, як принцип пріоритету соціальності в діяльності органів місцевого управління.

Пропонується принцип соціальної справедливості законодавчо закріпити в Конституції України та базових законах: доповнити цим принципом ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а також закріпити цей принцип при прийнятті закону «Про взаємодію органів місцевого управління».

РОЗДІЛ 2

Принципи організації місцевого управління та шляхи удосконалення їх реалізації

2.1. Системність як базовий принцип місцевого управління

Місцеве управління являє собою складну систему формування і реалізації управління на певній території, тому одним з його основних принципів є принцип системності.

Система це сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певній послідовності елементів, що становлять цілісне утворення. Єдність системи виражається у такій взаємній залежності її компонентів, за якої зміна одного з них змінює всі інші та впливає на систему загалом. Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині та зовні [56, с. 270].

Система місцевого управління (аналогічно до інших управлінських систем) – це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають взаємовплив таких взаємозалежних елементів як суб'єкт місцевого управління та його складові елементи (державні органи на місцях та органи місцевого самоврядування) та об'єкт місцевого управління (певні сфери поширення управлінського впливу органів місцевого управління).

Суб'єктами місцевого управління є органи, що здійснюють таке управління. Особливістю системи місцевого управління є відсутність єдиного, цілісного за своєю природою суб'єкту. Але це не означає, що відсутній сам суб'єкт. Він представлений органами двох складових публічної влади: місцевої державної та недержавної.

Об'єктом місцевого управління є певні сфери управління, на які поширюється діяльність органів місцевого управління. Сфери впливу місцевого управління визначені і офіційно закріплені в Конституції та законодавстві України, наприклад, управління в сфері соціально-

економічного розвитку відповідної території, управління у сфері бюджету і фінансів, житлово-комунальним господарством, побутовим, торговельним обслуговуванням, транспортом, зв'язком, освітою, охоронною здоров'я, культурою, фізкультурою і спортом (ст. 27, 28, 30, 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» та ст. 17, 18, 20, 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Специфіка системи місцевого управління в тому, що на спільний об'єкт управління здійснює вплив суб'єкт управління в особі двох різних за своєю природою органів, що потребує вироблення детального механізму поділу управлінського впливу на об'єкт. Поділ управлінського впливу на сфери місцевого управління здійснюється, в більшості, через взаємне делегування повноважень. Однак сьогодні відсутня чітка регламентація та механізм його здійснення. Процедура надання таких повноважень носить імперативний, беззаперечний характер. Крім того, процес делегування повноважень у місцевому управлінні не має чіткої процедури передачі необхідних для їх виконання матеріальних та інших ресурсів. І що найголовніше, відсутня реальна відповідальність з питань делегування як однієї, так й іншої сторони (Див.: пункт 3.3.). Зрозуміло, що за такого підходу неможливо досягти конструктивної взаємодії органів місцевого управління.

У міжнародній практиці місцеве управління будується на договірній основі. Між суб'єктами ж національного місцевого управління відсутній договір як можливість регулювання розподілу повноважень між суб'єктами управління. Хоча останнім часом тема необхідності адміністративного договору все частіше порушується в літературі. (Див.: пункт 3.1.). І це є виправданим, бо лише чіткий розподіл управлінського впливу обох суб'єктів щодо об'єкта дає можливість функціонувати системі місцевого управління.

Однак, наявність суб'єкта і об'єкта лише свідчать про існування системи місцевого управління в статичній формі. Наявність же стабільних, взаємозалежних зв'язків між її елементами дає уявлення про систему місцевого самоврядування в динаміці. Саме характер взаємозв'язків між

суб'єктом і об'єктом місцевого управління визначає зміст системи місцевого управління.

Взаємодія суб'єкта і об'єктів місцевого управління реалізується через управлінський вплив. Наявність якого є обов'язковою умовою функціонування місцевого управління.

Тому в законодавстві регламентується управлінський вплив обох суб'єктів місцевого управління, щодо кожної з сфер їх діяльності, наприклад, Закон України «Про теплопостачання» [179] у ст. 12 містить повноваження Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, а в ст. 13 - повноваження органів місцевого самоврядування у сфері теплопостачання. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [158] у ст. 6 визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері житлово-комунальних послуг, а в ст. 7 - повноваження органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг. Також Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996р. № 1548 «Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад, щодо регламентування цін (тарифів)» [153] та інші.

Однак потрібно зауважити, що в системі місцевого управління управлінський вплив є не односторонній, тобто не лише суб'єкт впливає на об'єкт, але і навпаки. Це досить чітко простежується через підсистеми (структуру) органів місцевого управління. Повноваженням, якими наділені органи місцевого управління в певних сферах, відповідає певна організаційна структура (відділ чи управління) цих органів. Наприклад, повноваженням, що надані законодавством органам місцевого управління у сфері транспорту (ст. 5 Закону України «Про транспорт» [180], ст. 7 Закону «Про залізничний транспорт» [160] та ін.) відповідають у структурі ради [177] управління транспорту та зв'язку, а в структурі адміністрацій – управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку або управління

містобудування і архітектури, промисловості та розвитку інфраструктури [181].

Крім того, поява нових чи вилучення з компетенції органів місцевого управління повноважень в певній сфері діяльності також тягне за собою зміну в структурі цих органів. Так, розпочаті в 90-х роках процеси роздержавлення і приватизації внесли корективи в компетенцію органів місцевого управління, доповнивши їх відповідними повноваженнями в цій сфері. Поява нового об'єкта управління привела до змін в суб'єкті – появи структурного підрозділу – відділу приватизації. Поступове завершенням таких процесів на місцевому рівні викликало реорганізацію відділу приватизації на управління комунального майна [177].

Можлива поява в компетенції органу нових повноважень також може привести до структурних змін. Наприклад, в структурі Севастопольської міської державної адміністрації може бути створено управління з питань майна комунальної власності за умови делегування міською радою повноважень з управління майном [151].

Така взаємозалежність суб'єкта від об'єкта має на меті забезпечення в межах конкретної території певної збалансованості, гармонізації відносин управління у кожній сфері діяльності органів місцевого управління і поступальний розвиток території. У свою чергу це можливо на основі принципу прямих і зворотних зв'язків, який є додатковим (забезпечувальним) стосовно принципу системності в місцевому управлінні.

Прямі зв'язки – це переважно управлінський вплив. А зворотні – це реакція на управлінський вплив, співпраця, взаємодія, зворотна ініціатива, сприйняття прямих зв'язків та ін.

Проблема полягає у співвідношенні прямих і зворотних зв'язків у системі місцевого управління. За радянських часів взаємодія органів місцевого управління, що була представлена ієрархічною системою рад, здійснювалась за принципом прямих зв'язків. Із становленням демократичної, правової держави та відмовою від вертикальної

підпорядкованості органів місцевого управління певні їх органи (органи місцевого самоврядування, а також деякі місцеві органи виконавчої влади) почали вважати себе вільними від виконання актів органів державної влади, тим самим порушивши систему зв'язків. У результаті виникли труднощі з формуванням узгодженого правового поля в рамках держави і діяльністю цілісного місцевого управління. Крім того порушувався принцип законності, без якого неможливо існування правової держави.

Перекис в бік прямих зв'язків (як показує радянський досвід функціонування місцевого управління) може сприяти авторитарній бюрократизації управління і різкому зниженню його раціональності і ефективності, а в бік зворотних зв'язків – паралічу, розпаду управління, коли кожен рахується тільки з власними потребами і прагне досягти реалізації тільки власних інтересів [19, с. 32].

У системі місцевого управління виділяємо два типи зворотних зв'язків (аналогічно до класифікації зворотних зв'язків, що запропонована для державного управління [19, с. 33]): об'єктні і суб'єктні.

Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта, справжню роль останніх у їх функціонуванні і розвитку. Суб'єкту управління необхідно достовірно і своєчасно знати, про результати втілення його управлінських впливів у функціонуванні об'єктів і перш за все – чи доходять взагалі до них його ідеї, задуми, цілі, зафіксовані в управлінських рішеннях. Відсутність чи неповнота змістовних і правдивих об'єктних зв'язків не дозволяють визначити раціональність і ефективність організації і діяльності суб'єкта місцевого управління (його підсистем) і виробити заходи з їх удосконалення. Неповно в такому разі представляються і потреби, інтереси і та цілі управляючих об'єктів. Об'єктні зворотні зв'язки відображають надійність взаємодії органів держави, місцевого самоврядування з об'єктами управління, показують зміст і обсяг їх інформаційного обміну між собою.

Суб'єктні зворотні зв'язки характеризують мету і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльності суб'єкта місцевого управління в цілому та його складових. Вони дають можливість побачити, зрозуміти і оцінити, як кожний нижчий рівень управління реагує на рішення і дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, що відбувається в результаті його власної діяльності, яке його реальне ставлення до вищого рівня управління та багато іншого. До суб'єктних зворотних зв'язків належать: контроль, аналіз та оцінка організації і діяльності місцевих органів управління.

І об'єктні, і суб'єктні зворотні зв'язки передбачають забезпечення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією суб'єкта для досягнення намічених цілей.

Саме тому реалізація принципу системності місцевого управління залежить від принципу інформаційної достатності як додаткового (забезпечувального) принципу. Адже інтенсивність комунікаційних процесів і обсяг інформаційних потоків постійно збільшується, і завдяки їм посилюється зв'язок елементів системи.

Однак не можна обійти увагою явища викривлення інформації, прямого обману, корупції, які створюють неправдиву картину управлінських процесів. На жаль, ще й на сьогодні в місцевому управлінні не викоріненні такі негативні явища, як надання неправдивої інформації, причому як в бік завищення, так і заниження показників. Так наприклад, Хмельницькою державною адміністрацією було проведено перевірку офіційно поданих звітних даних щодо заборгованості з виплати заробітної плати [176]. За її результатами виявлено заниження звітних даних: у ВАТ «Шепетівський завод культиваторів» борги по звітності становили 645 тис. грн., а за матеріалами перевірки – 809 тис. грн.; дослідне господарство «Самчики» Старокостянтинівського району: за звітом – 15,3 тис. грн., фактично – 29 тис. грн. Було виявлено випадки завищення у звітності суми заборгованості: ВАТ

«Шепетівське підприємство по забезпеченню нафтопродуктами» при фактичній заборгованості 122 тис. грн. у звіті показано 171,5 тис. грн.

Отже, важливою умовою діяльності місцевого управління є достовірність інформації. Лише достовірна інформація дає змогу уникнути управлінських помилок. Історія розвитку нашої держави знає приклади, коли обмеженість та недостовірність інформації, постійні приписки і приховування істинного стану справ негативно вплинули на розвиток всього радянського суспільства.

Реалізація принципу системності місцевого управління також залежить від структури місцевого управління. Самостійні складові публічної влади державна влада та місцеве самоврядування на рівні адміністративно-територіальної одиниці є цілісною системною управління на місцях. Особливість цієї системи полягає в тому, що вона є не просто сума управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади і управління на місцях.

Система місцевого управління, як будь-яка соціально організована спільність, складається з функціонально об'єднаних зв'язками підсистем, які мають специфічні особливості. Організаційно-функціональна структура місцевого управління являє собою певним чином організований, функціонально взаємопов'язаний склад структурних частин. Її складовими є державні органи, що забезпечують функціонування системи державного управління на місцевому рівні і місцеве самоврядування, в їх вертикальній і горизонтальній залежності та організаційній взаємодії. Така взаємодія «визначається факторами організаційно-функціональної стабільності: підсистемами цілей і принципів, розмежуванням компетенції, розподілом функцій і повноважень, а також формами, методами, засобами і ресурсами, що використовуються в управлінні» [15, с. 4-5].

Система місцевого управління та її будова залежать від:

- ✓ характеру та рівня розвитку об'єкта місцевого управління;

- ✓ суспільних цілей, що поставлені та вирішуються місцевим управлінням в певний історичний відрізок часу;
- ✓ конкретизації визначення об'єктів місцевого управління;
- ✓ наявності ресурсів місцевого управління;
- ✓ внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку місцевого управління як певного системного суспільного явища.

Місьцеве управління як система з організаційною структурою формується за лінійно-функціональним принципом, який також є додатковим (забезпечувальним принципом).

Лінійна побудова створює структуру, за якої переважає вертикальна, однобічна підлеглість органів, що створює, з рештою, сувору ієрархічну піраміду. Такі органи, зазвичай, функціонують на засадах принципу єдиноначальності, коли одна особа на кожному рівні вертикалі зосереджує у своїх руках управління в очолюваному нею державному органі. Лінійні структури чітко формалізовані і надають системі стабільності, надійності і послідовності [19, с. 74]. Тому цей принцип в місцевому управлінні застосовується при створенні і функціонуванні місцевих органів виконавчої влади. Лінійна система більш проста. При ній легше забезпечити відповідальність за стан об'єкта управління, у ній краще реалізується принцип комплексності управління. Однак при лінійній системі, в результаті підлеглості одній особі, не достатньо вираженні зворотні зв'язки, а це знижує її універсальність і ефективність.

Функціональна система полягає в тому, що кожною окремою функцією управління чи групою функцій відає спеціальний орган чи його структура. Це «дозволяє під кожну з функцій управління, що реалізується, підібрати високопрофесійний апарат спеціалістів» [207, с. 65], що посилює професійні основи в управлінні, дозволяє більш якісно виконувати кожен функцію. У той же час в даних системах породжуються дуже складні проблеми «міжфункціональної координації» [19, с. 74], яка обмежує переваги спеціалізованої реалізації окремих функцій управління.

Лінійно-функціональний принцип побудови системи місцевого управління забезпечує поєднання властивостей і лінійного, і функціонального принципів і сприяє створенню структури, у якій одні органи приймають управлінські рішення і власне проводять їх в життя, а інші забезпечують їх інформацією консультативного, статистичного, координаційною та інших властивостей. Ці органи, у своїй більшості, функціонують на основі принципу колегіальності. Принцип колегіальності означає таку організацію і діяльність відповідного колективного органу, коли до його складу входить відповідне число осіб, вибраних персонально у встановленому законом порядку, а питання, що належать до компетенції колегіального органу, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного, вільного та ділового обговорення [126, с. 17]. Колегіальність створює найширші можливості для використання професійних знань, досвіду, організаторських здібностей усіх осіб, які входять до складу колегій.

Ради як представницькі органи територіальних громад функціонують колегіально. Регулярне проведення сесій – одна з основних умов послідовного здійснення принципу колегіальності і підвищення активності депутатів.

Принцип колегіальності лежить в основі організації й органів ради. Колегіальними є постійні та тимчасові контрольні комісії рад.

Колегіальність існує і в ряді єдиноначальних органів управління – там, де є колегіальні структурні підрозділи. Однак рішення таких структурних одиниць набувають юридичної сили лише в разі згоди з ним єдиноначального керівника і оформлюється шляхом видання ним відповідного акта управління.

У юридичній літературі точаться гострі дискусії з приводу того, чи є місцеві державні адміністрації єдиноначальними, чи колегіальними органами [64, с. 86]. Одні вчені вважають, що вони є колегіальними, оскільки є органами загальної компетенції, а колегіальність є продукт загальної компетенції [82, с. 31]. Інші вважають їх єдиноначальними органами, владні

повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками [41, с. 394-395].

Спираючись на конституційні положення, згідно з якими керівництво місцевими адміністраціями здійснюють голови, що їх очолюють і персонально формують їх склад, одноособово приймають рішення в межах своїх повноважень, вбачається обґрунтованим висновок, що місцеві державні адміністрації на відмінну від органів місцевого самоврядування є єдиноначальними.

Колегіальність створює атмосферу для більш детального, всебічного розгляду питань з урахуванням різних точок зору. Це особливо важливо при вирішенні складних комплексних питань. Різноманітність підходів і точок зору допомагає прийняттю правильного рішення і є гарантією від суб'єктивізму та зловживання владою.

Негативною властивістю колегіальності є «безособовість» прийнятих рішень, які є рішеннями всього органу. Крім того, колегіальне рішення вимагає більше часу для його прийняття, ніж одноособове.

Отже, система органів місцевого управління діє за принципом поєднання колегіальності і єдиноначальності.

Принцип системності в місцевому управлінні безпосередньо пов'язаний із ще одним важливим принципом - принципом цілеспрямованості.

Тільки науково обґрунтована, чітко визначена ціль і оптимальний шлях руху до неї може дати можливість місцевому управлінню як управлінській системі діяти на повну силу, обираючи такі способи і засоби руху, які забезпечать досягнення мети найкоротшим шляхом і за найменших витрат наявних ресурсів. Тільки в такому разі ефективність місцевого управління буде найвищою. Досягти цієї мети можна оптимальним або іншим шляхом, що залежить від комплексу причин: організаційної структури, процесу прийняття рішень, професійної підготовки управлінських кадрів, технічної бази та ін. Проте може бути обрана і помилкова «траєкторія» управління, і тоді система управління стає неефективною. Більше того, можливий і

неправильний шлях руху до заданої мети, який не тільки не приведе до неї, а й може викликати розлад системи і втягти її на незворотний шлях [234, с. 51].

Яскравим прикладом цього може бути Україна, коли після проголошення незалежності були допущені серйозні помилки не тільки в місцевому управлінні, але й у загальних підходах до суспільного розвитку, що призвело до нестабільності організації управління на місцях. Безперервна зміна організаційної складової місцевого управління, нестабільний розвиток його шляхом проб і помилок, а тому і неефективне його функціонування. Місцевому управлінню потрібні не стільки періодичні зміни (революції, реформи, реорганізації чи інші різкі перетворення), скільки такий його стан, за якого удосконалення управління на місцях носило б постійний, системний характер, що дало змогу в будь-який історичний момент гарантувати його високий рівень.

Цілі являють собою продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Тому при формуванні цілей суб'єкт управління повинен володіти вичерпною інформацією про потреби і інтереси суспільства, соціальних груп та громадян. Суб'єкту управління необхідно мати чітке уявлення про ресурсну базу в найширшому розумінні, включаючи матеріальні, фінансові, інтелектуальні, організаційні можливості, правове забезпечення і т. ін. Саме це «по можливості повинно звести до мінімуму елементи суб'єктивізму при визначенні цілей управління» [15, с. 6-7].

Цілі також повинні бути зумовлені характером суспільних відносин, правовими реформами, рішенням стратегічних завдань, закономірностями суспільного розвитку, історичним досвідом, природними і людськими ресурсами, демократизмом, законністю, духовними цінностями, культурними традиціями та ін.

Проведений аналіз дає можливість зробити висновок, що цілі місцевого управління, як і цілі будь-якого управління, повинні бути:

- об'єктивно зумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

- соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів мешканців певної території і відповідати їм;
- науково обґрунтованими, тобто підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку території;
- системно організованими, тобто бути взаємопов'язаними, взаємодіяти та доповнювати одна одну;
- реальними, тобто забезпеченими в ресурсному плані. Саме від цього залежить обґрунтованість і дієвість цілей місцевого управління.

Аналіз наукових розробок стосовно цілей державного управління і місцевого самоврядування [36, с. 11; 47, с. 215-216; 18, с. 197; 119, с. 128, 197] дає підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний з цілями місцевого управління і включає в себе такі забезпечувальні принципи:

✓ єдності цілей місцевого управління, що означає чітке визначення цілей і функцій органів виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування, уникнення їх дублювання та суперечностей;

✓ концентрація цілей місцевого управління, що передбачає звуження кола проблем завдяки їх кращому розумінню та якісному вирішенню. Він спрямований на професіоналізацію управлінської діяльності шляхом досягнення оптимального результату в конкретній сфері місцевого управління;

✓ вибіркості засобів для досягнення цілей місцевого управління з врахуванням факторів, які суттєво впливають на досягнення цілей суб'єктів місцевого управління, і ті, які не відіграють суттєвої ролі;

✓ послідовності у реалізації цілей місцевого управління, що передбачає перетворення результатів втілення в життя одних цілей на джерело інших;

✓ розподілу цілей місцевого управління відповідно до потреб та завдань об'єктів управління, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.

Ціль місцевого управління це створення оптимальних умов для досягнення певного рівня розвитку певної території відповідно до намічених перспектив у різних сферах життєдіяльності.

В разі досягнення цілей за рахунок адекватного вибору засобів та з найменшими ресурсними затратами, при умові, що ціль була вірно визначена, можна говорити про ефективне управління.

Отже, ефективне застосування принципу системності місцевого управління потребує застосування принципу оптимальності, який невід'ємно пов'язаний з іншими додатковими (забезпечувальними) принципами, адже чим послідовніше суб'єкт управління буде дотримуватись принципу оптимальності в управлінні, тим успішнішим буде досягнення цілей місцевого управління.

Оптимальність функціонування системи місцевого управління потребує таких умов: наявності функціонально відповідних об'єкту місцевого управління суб'єктів (органів) місцевого управління; прийняття управлінських рішень на основі об'єктивної інформації, що адекватно відображає стан об'єкта місцевого управління; наявності достатніх ресурсних можливостей для вирішення поставлених завдань перед органами місцевого управління; наявності добре налагодженого механізму зворотних зв'язків.

У цілому для системи місцевого управління, як і для будь-якої управлінської системи, визначальним є зміст діяльності та кінцевий результат її функціонування. У цьому основна суть і соціальне призначення місцевого управління.

Результат дії суб'єкта місцевого управління на об'єкт з метою (ціллю) досягти успішного функціонування всієї системи місцевого управління при найменших трудових і організаційно-матеріальних витратах можна визначити як досягнення ефективного функціонування системи місцевого управління.

При оцінці ефективності місцевого управління повинні як мінімум порівнюватись:

- ✓ цілі, що практично здійснюються місцевим управлінням, з цілями, які об'єктивно детерміновані громадськими запитами на певній території;
- ✓ реалізовані цілі з результатами, отриманими при об'єктивізації місцевого управління (рішень і дій його управлінських елементів);
- ✓ об'єктивні результати місцевого управління з громадськими потребами і інтересами;
- ✓ витрати, що пішли на місцеве управління, з об'єктивними результатами, отриманими внаслідок такого управління;
- ✓ можливості, закладені в управлінському потенціалі органів місцевого управління, зі ступенем їх реального використання.

В оцінці ефективності системи місцевого управління важлива роль належить оцінці результатів діяльності органів місцевого управління як суб'єктів управління. Загальна ефективність місцевого управління – це наслідок конкретної ефективності окремих управлінських зусиль органів місцевого управління.

Кожен орган місцевого управління (орган місцевого самоврядування чи державної влади на місцях) має цілі у відповідності до яких компетенцію, зміст, можливості та межі діяльності, а кожна посада в ньому – своїми кваліфікаційними ознаками, відображає роль і участь її у реалізації компетенції відповідного органу.

Отже, можливо розробити нормативну модель управлінської діяльності, яку розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності місцевого управління за схемою: ефективність системи місцевого управління ↔ ефективність діяльності органів місцевого управління ↔ якість роботи персоналу органів місцевого управління.

Підвищення ефективності системи місцевого управління потребує забезпечення координації зусиль її складових - органів місцевого управління щодо впровадження єдиної політики на місцевому рівні, а також створення умов для підвищення якості роботи колективів органів місцевого управління.

Для цього необхідне впровадження цілої низки заходів.

Необхідно на законодавчому рівні розробити чітку схему діяльності кожного з органів місцевого управління, що буде сприяти усуненню дублювання та протиріч між їхніми повноваженнями.

Такий захід є найбільш складним, бо вимагає в першу чергу змін на рівні законодавства. Необхідно визнати на рівні держави, що в Україні існує місцеве управління, організація і ефективне функціонування якого має величезне значення для стабільного та прогресивного функціонування і розвитку територій. А це у свою чергу дасть підставу для внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зміни до цих законів повинні виражатися в тому, що в їх змісті потрібно залишити ті норми, які стосуються діяльності кожного з цих органів лише як представника певної гілки публічної влади, вилучивши статті, пов'язані з їх взаємодією, як органів місцевого управління. Так наприклад, в Законі «Про місцеве самоврядування» вилучити ст. 72 – підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, ч. 2 ст. 76, в главі 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» статтях 27-41 – необхідно залишити лише власну компетенцію. Із Закону «Про місцеві державні адміністрації» необхідно вилучити п. 1 ст. 14, ст. 29, ст. 33, ст. 34, ст. 35.

Вилучені статті необхідно покласти в основу пропонованого закону «Про взаємодію органів місцевого управління». Необхідність прийняття такого закону викликана:

по-перше, надзвичайною важливістю питань взаємодії органів місцевого управління для ефективного та безконфліктного функціонування місцевого управління;

по-друге, відсутністю детального законодавчого регулювання більшості основних питань, пов'язаних із взаємодією цих органів (делегування повноважень, узгодження діяльності та ін.);

по-третє, тим, що незначна кількість чинних правових норм стосовно взаємодії органів місцевого управління розпорошені або ж дублюються в різних законодавчих актах, в першу чергу – в Законі України «Про місцеве самоврядування» та Законі України «Про місцеві державні адміністрації»;

по-п'яте, прийняття цього закону дасть змогу розглядати органи місцевого управління не як представників різних видів публічної влади, що мають власні інтереси на відповідній території, а як рівноправних партнерів у справі забезпечення максимально ефективного управління цією територією;

по-шосте, його прийняття дасть можливість більш детально розробити механізми діючих форм взаємодії органів місцевого управління різних рівнів, а також передбачити комплексний підхід до планування основних напрямків розвитку місцевого управління його органами за рахунок розробки взаємоузгоджених стратегічних, оперативних та поточних планів, а також їхню обґрунтованість і реалістичність. Для покращання організації виконання планів передбачити детальну процедуру розробки технології розподілу повноважень, координації дій, матеріального, фінансового та кадрового забезпечення кожного заходу. Виписати прозору процедуру взаємного контролю та механізм взаємної відповідальності (Див.: Розділі 3).

Наступним заходом для підвищення ефективності системи місцевого управління є підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління, а це в першу чергу залежить від відкритості, прозорості діяльності органів місцевого управління та своєчасності реагування на звернення громадян.

Є і проблеми, які перешкоджають якісній діяльності персоналу органів місцевого управління. На сьогодні чи не найголовнішою проблемою у цій сфері є відсутність кваліфікованих кадрів. Мала заробітна платня і не престижність роботи в органах місцевого управління (як державної виконавчої влади, так і місцевого самоврядування) не сприяють припливу кваліфікованих кадрів. Особливо гостро це питання стоїть в сільській місцевості, де такі кадри взагалі відсутні. Сьогодні, органи місцевого

управління на рівні міста, району, області намагаються відповідно до своїх можливостей надавати органам місцевого самоврядування нижчого рівня методичну та практичну допомогу щодо якості юридичного оформлення їх діяльності. Наприклад, з працівників апаратів Теофіпольської районної державної адміністрації і районної ради (Хмельницька область) створено чотири робочі групи, за якими закріплені сільські, селищні ради. Робочі групи вивчають роботу сільських рад, надають допомогу у веденні документації, вирішенні інших питань [73].

Крім того, є така форма допомоги, як спільні наради-семінари. Наприклад, Кам'янець-Подільська районна рада і райдержадміністрація проводять наради-семінари з селищними, сільськими головами, секретарями рад. Для селищних, сільських голів з 1999 року розроблено спільний план юридичного всеобучу [175].

Доцільно також регулярно проводити аналіз та вдосконалення роботи персоналу органів місцевого управління. Саме з такою метою на базі закладів комунальної власності створюються центри підвищення кваліфікації для службовців органів місцевого управління. Наприклад, у Хмельницькому центрі підвищення кваліфікації державних службовців, у період з 1996 по 2006р. пройшли навчання 5869 працівників органів державної влади, 4880 посадових осіб органів місцевого самоврядування, 2107 працівників державних установ, підприємств та організацій.

Та всі ці дії мають характер тимчасової допомоги і вирішити проблему в перспективі навряд чи зможуть. Кращим варіантом виходу з такої ситуації було б залучення до роботи в органах місцевого управління випускників вищих навчальних закладів за управлінською, економічною чи юридичною спеціальністю.

На сьогодні як органами місцевого управління так і вищими навчальними закладами (особливо державної або комунальної форми власності) робляться певні спроби підготовки кадрів для місцевого управління під конкретне замовлення певного органу місцевого управління.

Наприклад, Хмельницьким університетом управління та права вже кілька років проводиться набір студентів за направленням органів місцевого самоврядування, які навчаються за рахунок відповідних бюджетів. При чому абітурієнт має постійно проживати на території громади орган якої направив його на навчання. Будучи студентом він в обов'язковому порядку проходить навчальну практику в відповідному органі місцевого самоврядування. Крім того тема його дипломного дослідження також має бути пов'язана з проблемами місцевого самоврядування, в цілому, або діяльністю його органів зокрема. По закінченні навчання випускник зобов'язаний відпрацювати певний термін в даному органі місцевого самоврядування.

Однак така практика підготовки кадрів показала і свої недоліки. В першу чергу це пов'язано з тим, що орган потребує певних кадрів та направляючи на навчання з цією метою не може залишатись без певного спеціаліста п'ять років. Тому дуже часто випускники, що вивчилися за кошти бюджету, не можуть працевлаштуватись в органі який їх направляв на навчання з причини відсутності вакансій.

Ще однією проблемою є те, що необхідність кадрів для органів місцевого управління є проблемою самих органів. А не завжди орган який потребує кваліфікованих кадрів має відповідні бюджетні кошти для їх навчання.

Саме тому необхідно прийняття державної програми з підготовки кваліфікованих кадрів для органів місцевого управління. Основою її повинно стати централізоване державне замовлення на спеціалістів в сфері економіки, управління, права та інших необхідних спеціальностей для місцевого управління причому як для органів місцевого самоврядування так і для місцевих державних адміністрацій.

Даною програмою повинен бути визначений орган, що виступатиме від імені держави. Вбачається доречним не створювати нову структуру, а передати ці повноваження міністерству освіти.

В межах даної програми буде потрібна регламентація відносин між: державою і органами місцевого управління; державою і навчальними закладами, що готуватимуть кадри; державою і особою, що навчатиметься за даною програмою; спеціалістом та органом місцевого управління.

Стосовно відносин держави і органів місцевого управління то вони повинні стосуватись питань замовлення та фінансування підготовки даних спеціалістів. Так кожен орган місцевого управління, що потребує певних кадрів на початку кожного року повинен подати до міністерства інформацію про кількість та спеціальність необхідних кадрів. На підставі цієї інформації повинно формуватись державне замовлення.

Фінансуватись дана програма має коштом як державного так і місцевих бюджетів. При чому, як варіант, може бути розглянуто дольове фінансування. Так суму потрібну на підготовку кадрів в державних масштабах пропонується поділити на три частини: 50 відсотків якої закладати щорічно в державний бюджет, 25 відсотків поділити порівно на всі обласні бюджети, а ще 25 між всіма районними бюджетами незалежно від потреби в кадрах на цей рік. Пропонується звільнити від цього фінансування сільські і селищні бюджети однак залишивши за ними право подавати кадрове замовлення.

Стосовно відносин держави з навчальним закладом, що готуватиме кадри то повинні бути на умовах конкурсу відібрані навчальні заклади (державної чи комунальної форми власності, що готують кадри необхідних спеціальностей) в яких відкрито бюджетні групи з кількістю студентів відповідно до державного замовлення. Кількість місць в таких групах може змінюватись відповідно до потреб органів місцевого управління в спеціалістах тієї чи іншої галузі. Дані навчальні заклади повинні бути зобов'язані готувати студентів з максимальною спеціалізацією стосовно майбутньої діяльності в органах місцевого управління. Крім того дані студенти повинні направлятись на практику до органів саме місцевого

управління, а дипломні дослідження проводити з актуальних питань місцевого управління.

Відносини держави з майбутнім спеціалістом повинні регламентуватись договором. За умовами якого держава оплачує навчання особи, а особа зобов'язана після закінчення навчання відпрацювати в органах місцевого управління певну кількість років, наприклад, у такому співвідношенні: оплата одного року навчання у вищому навчальному закладі – до року роботи в органах місцевого управління. Причому особа направляється не за місцем свого постійного проживання, а в орган місцевого управління в якого є потреба в даних кадрах. Якщо ж випускник відмовляється від направлення то він повинен відшкодувати витрати на своє навчання, а навчальний заклад може запропонувати дану вакансію іншим випускникам повернувши їм кошти за оплату навчання.

Однак дана програма повинна охоплювати і відносини між спеціалістом та органом місцевого управління на місцях. Повинні бути обумовлені питання матеріального забезпечення молодого спеціаліста, наприклад житлом (постійним чи тимчасовим), або ж можливість отримання житла в кредит за державними програмами.

Тільки за такої комплексної співпраці держави і органів місцевого управління можливо забезпечити останніх необхідними спеціалістами.

2.2. Принцип територіальності в системі принципів місцевого управління

Розкриття даного принципу потребує розкриття адміністративно-територіального поділу держави і воно є визначальним щодо ефективності даного принципу.

Функціонування місцевих органів влади й управління здійснюється в межах певних територій (природний і соціальний потенціал географічного

простору, що перебуває під юрисдикцією органів державної влади і місцевого самоврядування, в межах якого поширюються їх владні повноваження і управлінські рішення [33, с. 60]), на які ділиться загальна територія держави. Такий поділ державної території називають адміністративно-територіальним поділом. Адміністративно-територіальна будова формується під впливом різних історичних, політичних, географічних, соціально-економічних і демографічних факторів. Хоча невеликі держави (Науру, Сінгапур, Тувалу) можуть взагалі не мати адміністративно-територіального поділу [237, с. 48].

Переважає більшість держав має дво – трирівневий адміністративно-територіальний поділ з значними розмежуваннями в характері і ролі окремих видів адміністративно-територіальних одиниць і відповідних їм органів управління на місцях.

В Україні він трирівневий: вищий рівень територіальних одиниць становлять: Автономна Республіка Крим, області і міста Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус; середній рівень – райони і міста обласного підпорядкування, нижчий (базовий) рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села¹.

Законодавчо закріплена система адміністративно-територіального поділу держави відповідно до якого здійснюється організація та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування складає адміністративно-територіальний устрій. На місцевому рівні відповідно до адміністративно-територіального устрою закріплюються основи організації місцевого управління: по-перше, система місцевих органів

¹ Низова одиниця адміністративно-територіальної структури в різних країнах різні – населені пункти (місто, село, селище), групи сіл (наприклад, в Бангладеш), міські райони (у багатьох великих містах світу) і навіть окремі квартали (наприклад, в Індонезії). Своєрідною низовою одиницею є кочове плем'я чи рід (як в Малі, Нігерії). Середню одиницю адміністративно-територіального поділу становлять вищестоящі одиниці (провінції, префектури, області). Одиниці адміністративно-територіального поділу є одночасно і низовими ланками місцевого самоврядування [78, с. 16-17].

У країнах з континентальною моделлю місцевого управління (насамперед у Франції) розмежування йде між створеними «штучними» територіальними одиницями (райони, області, волості) і такими утвореннями, що «природно» склались і лише визнані центральними властями (наприклад, місто, село). Існує думка, що в управлінні першими повинні переважати інтереси держави, у той час як другі можуть бути наділені значною самостійністю і керуватися в першу чергу місцевими інтересами. Вважається, що лише природні утворення мають право територіальних колективів і в обов'язковому порядку формують свої представницькі органи. У штучно створених утвореннях представницькі органи взагалі можуть і не формуватися, а управління ними може здійснюватись виключно представниками центральної влади [237, с. 48].

державного управління, яку представляють місцеві органи виконавчої влади; по-друге, система представницьких органів місцевого самоврядування.

Законодавчо закріплений зв'язок між адміністративно-територіальним поділом держави та організацією місцевого управління і становлять основу принципу територіальності як місцевого управління взагалі, так і його складових.

Розглянемо зміст принципу територіальності стосовно організації державного управління на місцях. Ст.1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [166] містить положення, що місцеві державні адміністрації як представники державної виконавчої влади на місцях у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Адміністративно-територіальний поділ маючи кілька рівнів, визначає тим самим ієрархічність у побудові єдиної централізованої системи державних органів, що діють на різних територіальних рівнях державного управління. Тобто побудова виконавчої вертикалі прямо залежить від адміністративно-територіального поділу країни.

За умови прийняття доповнень до Конституції України стосовно адміністративно-територіального поділу та залишення в системі державного управління на місцях лише обласних державних адміністрацій принцип територіальності не порушується, оскільки їх дія однаково поширюється на певну адміністративно-територіальну одиницю.

Стосовно місцевого самоврядування принцип територіальності має свої особливості. Органи місцевого самоврядування діють в межах певної територіальної одиниці, що становить територіальну основу місцевого самоврядування. Питання територіальних основ місцевого самоврядування по – різному вирішувалось на етапах виникнення та становлення місцевого самоврядування в Україні.

Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» 1990 року [159], визначаючи територіальні

основи місцевого самоврядування, виходив з чинного на той час адміністративно-територіального поділу. При цьому, Закон виділяв низовий територіальний рівень місцевого самоврядування: сільрада, селище (район), місто (район у місті). Закон допускав також можливість з урахуванням місцевих умов і національних особливостей виділяти і інші рівні місцевого самоврядування. Відповідно до рівнів адміністративно-територіальних одиниць будувалась і єдина централізована система місцевого самоврядування за принципом підпорядкованості нижчестоящої ради вищестоящій.

Законом Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 1992 року [167] було ліквідовано ієрархічність у системі місцевого самоврядування, але вона однозначно залежала від адміністративно-територіального поділу. У цьому Законі відповідно до статті 1 самоврядування здійснювалось у межах: місцеве – сільради, селища, міста; регіональне – район, область. В Законі був вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких повинні були діяти органи місцевого самоврядування. Він не допускав можливості здійснення місцевого самоврядування на інших територіях.

Із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [165] місцеве самоврядування відповідно до Конституції (від 28 червня 1996р.) було виведено з вертикалі виконавчої влади, також було введено поняття територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування.

Однак Конституція України (як згодом і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») первинним суб'єктом місцевого самоврядування проголосили не адміністративно-територіальну одиницю (область, район, місто, район у місті, селище, село), а територіальну громаду (згідно із статтею 140 Конституції України право на здійснення місцевого самоврядування має будь-яка територіальна громада, тобто населення будь-якого міста, села, селища). Прив'язка місцевого самоврядування до

територіальної громади (як певної кількості населення, об'єднаною за територіальною ознакою з метою задоволення, в межах закону, своїх колективних потреб, запитів і захисту своїх законних прав та інтересів), а не до певної території призвело до порушення принципу територіальності місцевого самоврядування.

Система адміністративно-територіального поділу України має недолік це можливість входження одних населених пунктів до меж інших. Наприклад, у межах адміністративних кордонів 83-х міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення - 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл [123, с. 5]. При цьому значна частина населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування, хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування. Таким чином виникає ситуація «матрьошки» – де частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом та представницьким органом. Останні у свою чергу на основі закріплених за ними законом об'єктів муніципальної власності та джерел прибутку місцевого бюджету самостійно і під свою відповідальність, виходячи з інтересів населення, вирішують питання місцевого значення по щодо забезпечення життєдіяльності територіальної громади. Це положення закріплене в ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [165], а саме – у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватись у місті районні ради.

Саме така ситуація і порушує принцип територіальності місцевого самоврядування відповідно до якого на одній території не повинно бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Доцільно, щоб у процесі адміністративно-

територіальної реформи втратили статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць такі населенні пункти, які перебувають в межах адміністративних кордонів інших населених пунктів. Відповідно, статус повноправного суб'єкта місцевого самоврядування втратять і територіальні громади цих населених пунктів, хоча це не виключає можливості здійснення ними певних самоврядних функцій у межах, визначених відповідною радою. При цьому подібні територіальні громади могли б формувати і відповідні органи, наприклад, органи самоорганізації населення. Ст. 14 Закону «Про місцеве самоврядування» передбачає можливість територіальної громади реалізувати своє право на місцеве самоврядування, а саме, за ініціативою жителів (та дозволом сільської, селищної, міської, районної в місті ради) створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Інакше кажучи у законодавстві йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, а не лише через органи місцевого самоврядування.

Підтвердженням правильності такого кроку може бути досвід зарубіжних країн. Адже в країнах сучасного світу представницькі органи також створюються далеко не в кожній адміністративно - територіальній одиниці. Вони іноді не створюються в невеликих спільнотах, що вирішують найбільш важливі питання свого життя з використанням форм безпосередньої демократії. Подібні органи можуть бути відсутні і на середньому (регіональному) рівні. Їх немає, наприклад, у французьких кантонах і округах, в округах німецьких земель, болгарських областей, польських воєводствах. В останніх, правда, при представнику державної адміністрації (воєводі) функціонує «Сеймик самоврядування воєводства», що створюється общинами, які входять до складу відповідного воєводства. Цей орган, однак, не має самостійних, владних повноважень і здійснює консультативні функції [118, с. 5].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок що, місцеве самоврядування пов'язане з адміністративно-територіальним поділом держави, та цей зв'язок не носить абсолютного характеру. Тому одна територіальна громада може здійснювати місцеве самоврядування як в межах всієї адміністративно-територіальної одиниці, так і її частини. У той же час наявність самої по собі адміністративно-територіальної одиниці не тягне за собою здійснення на її території в обов'язковому порядку місцевого самоврядування лише однією територіальною громадою.

Ще однією проблемою ефективної реалізації принципу територіальності є невизначеність меж адміністративних кордонів населених пунктів. За законодавством України адміністративні кордони міст визначаються Верховною Радою України (пункт 29 статті 85 Конституції України). Стосовно адміністративних кордонів інших населених пунктів, то порядок їх визначення повинен бути встановлений законом [97, с. 20-21]. Однак відсутність такої регламентації в чинному законодавстві на практиці спричиняє виникнення низки проблем, пов'язаних з територіями, в межах яких територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

У чинному законодавстві не визначено що слід розуміти під термінами «район» та «район у місті», хоча з аналізу законодавства зрозуміло, що під терміном «район», виходячи з п.29 частини першої ст.85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині першій ст.133, частині п'ятій ст.140, частині першій ст.142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з п.29 частини першої ст.85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах. Положення п.41 частини першої ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті, законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Тому на рівні міста це вирішити неможливо. Хоча ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України [178], може вирішувати Київська міська рада до їх повного законодавчого врегулювання [194].

Вирішення цих проблем можливе шляхом реформування низового рівня системи адміністративно-територіального устрою України. В основу такого реформування має бути покладено забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто здійснення його на територіях, які відмежовані одна від одної. Без такої реформи є неконструктивним і невиправданим проведення реформування у сфері місцевого управління.

Територія громади має визначатися централізовано з урахуванням волевиявлення населення та на підставі певних, встановлених Верховною Радою України, критеріїв. Таким критерієм може стати величина території, з одного боку, вона не повинна бути надто великою – населення, яке проживає в її межах, має бути об'єднане спільними інтересами щодо питань, вирішення яких віднесено законом до відання місцевого самоврядування. З іншого, – необхідно, щоб ця територія була достатньою з точки зору доцільності здійснення місцевого самоврядування тобто наявності певної кількості населення, наявності матеріальних, природних та інших ресурсів, можливості формування комунальної власності, місцевого бюджету, виборних органів місцевого самоврядування, на цій території мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг населенню.

Сьогодні в Україні нараховується близько тридцяти тисяч двохсот населених пунктів. Причому вони поділені незалежно від кількості населення на їх територіях, наявності необхідних матеріальних і фінансових ресурсів або інших чинників.

Переважна більшість з тридцяти тисяч територіальних громад не мають і навіть теоретично не спроможні створити необхідні матеріальні та фінансові основи, які б належним чином забезпечили виконання функцій та повноважень стосовно надання населенню тих соціальних послуг, що віднесені до компетенції місцевого самоврядування. Навіть якщо взяти до уваги, що не всі територіальні громади самостійно реалізують право на місцеве самоврядування (всього функціонує 448 міських, 894 селищних та 10198 сільських рад [123, с. 6]), їхня кількість є досить значною. Наприклад, у Норвегії чи Фінляндії, які за територією лише у два рази менші за Україну, таких громад (комун, муніципалітетів) відповідно 450 і 460 [136, с. 1].

На жаль, Конституція та чинне законодавство України прямо не передбачають радикальних та ефективних шляхів вирішення проблеми формування самодостатніх територіальних громад. Відповідно до ст.140 Конституції цей процес може відбуватися через об'єднання територіальних громад лише сіл і виключно на добровільній основі. Через це конституційне обмеження неможливо об'єднати, наприклад, територіальну громаду міста з територіальною громадою іншого міста, селища або села, що перебуває в межах адміністративних кордонів міста чи межує з ним. У той же час в Україні є досить значна кількість міст (не кажучи вже про селища), які через малу чисельність населення та відсутність необхідної інфраструктури не можуть сформувати належної матеріальної та фінансової бази для ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування. Наприклад, населення міста Угнів (Львівська область) нараховує 1,2 тис. чоловік, міста Берестечко (Волинська область) - 1,9 тис. чоловік тощо [123, с. 6].

Ефективна реалізація принципу територіальності пов'язана з потребою зміни адміністративно-територіального устрою який, в свою чергу,

зумовлений інтеграційними процесами, що відбуваються в Україні стосовно наближення до європейських стандартів, прагненням удосконалення та досягнення більш ефективної місцевої політики та управління на місцевому рівні. Варто також відзначити, що українська система місцевого управління не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України (ратифікована Верховною Радою України в 1997 році). Невиконання положень Хартії, і, як наслідок, взятих на себе зобов'язань є суттєвою перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

Необхідність перегляду адміністративно-територіального устрою держави з метою більш повного використання природного, економічного, наукового, соціального та політичного потенціалу регіонів об'єктивно назріла. Адже нинішня система, яка створювалася у 30-х роках минулого століття не задовольняє теперішні потреби суспільства, більше того, вона призводить до очевидних диспропорцій кількості управлінців щодо населення регіону. Наприклад, найменший район в Україні за кількістю населення становлять 9 тис. чоловік, а найбільший – 180 тис. чоловік, а кількість управлінців в обох районах майже однакова [123, с. 6].

Наслідком такої політики є наявність в Україні різних за складовими

- областей:

Одеська – площа – 33,3 тис.км², чисельність населення – 2,5 млн.чол.

Чернівецька – площа – 8,1 тис.км², чисельність населення – 0,9 млн.чол.

- районів (наприклад, Хмельницької області):

Кам'янець-Подільський район – площа – 1,54 тис.км², чисельність населення – 72,8 тис.чол.; сільських рад – 43;

Вінковецький район – площа – 0,65 тис.км², чисельність населення – 29,1 тис.чол., сільських рад – 18.

- сіл та селищ (наприклад, у Хмельницькому районі):

Гвардійська сільська рада – чис. населення 3820 чол., кількість сіл – 4;

Шпичинецька сільрада – чисельність нас.= 450 чол., кількість сіл – 1.

- міст обласного значення:

м. Кременчуг Полтавської області – 237 тис.чол.

м. Моршин Львівської області – 9,4 тис.чол.

Чи ще такий приклад, місто Хмельницький нараховує 261 тисячу мешканців, одну міську раду і виконавчий комітет, а місто Чернівці при кількості мешканців 258 тис.чол., міську раду, виконавчий комітет і ще три райвиконкоми [136].

Система адміністративно-територіального устрою на сьогодні є основним гальмом для проведення ефективних соціально-економічних перетворень, вона вносить дисбаланс у фінансову сферу та не забезпечує ефективними державними послугами громадян України. Саме це дає змогу стверджувати, що адміністративний поділ не враховує принципи економічної діяльності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій. Так, при нормативі видатків на управління з розрахунку на душу населення – 13,5 грн/рік, на практиці, маємо таку ситуацію:

В. Дилерська сільська рада (10 тис. населення) – 7,5 грн. на особу в рік;

Немішаєвська сільська рада (6,4 тис. нас.) – 11,3 грн. на особу в рік;

Зазимська сільська рада (2,105 тис. нас.) – 12,1 грн. на особу в рік;

Кулаженська сільська рада (297 осіб) – 48,9 грн. на особу в рік. [123, с. 47]

Сума всіх наведених факторів на рівні місцевого управління веде до неефективної реалізації принципу територіальності місцевого управління взагалі. Гарантією ефективною реалізації цього принципу може стати адміністративно-територіальна реформа, але вона не повинна розглядатися поза адмініструванням (діяльністю публічної влади) територій, а виступати складовою реформи адміністративно-територіального устрою в державі. Ця теза була підтримана Президентом України В. Ющенком на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування, де він зазначив, що

«наріжним каменем» демократичних змін в Україні є реформа управління, першою складовою якої є ефективний територіальний устрій [29, с. 6].

Саме тому вона не повинна проводитись насіпх, непродумано, оскільки може призвести до розбалансування і дезорганізації системи публічної влади, а як наслідок, – і до кризи системи місцевого управління.

Небезпідставно науковцями пропонується на першому етапі реформи вдатися лише до змін на рівні громад і провести їх реорганізацію з урахуванням самодостатності, а вже потім рухатися далі [97, с. 20-21]. Забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами, дало б змогу зміцнити місцеве управління в цілому. Але слід при створенні нових адміністративно-територіальних одиниць (зокрема таких, як громади) також пам'ятати про конституційне право її жителів самостійно, добровільно групуватись у територіальні громади, а не об'єднуватись за вказівкою чи наполяганням влади зверху.

Загалом в Україні понад 28,8 тис. сільських населених пунктів, об'єднаних у більш ніж 10 тис. самостійних адміністративно-територіальних одиниць (сільрад) [228, с. 43]. За територіальною реформою пропонується визначити базовою – громаду, яка об'єднує не менше п'яти тисяч жителів. Враховуючи те, що таких адміністративно-територіальних одиниць у країні трохи більше ста, а решта, понад 10 тисяч громад це малонаселені пункти, такий підхід до створення нових укрупнених самодостатніх адміністративно-територіальних формувань є досить проблематичним. По-перше, через відсутність адміністративно-управлінської практики і досвіду самоорганізації місцевих керівників в умовах укрупнення органів управління регіонами. По-друге, за умови обмеженого бюджетного фінансування соціальної сфери, зокрема відсутності не тільки стандартів, але й мінімально необхідних норм

медичного, культурного, транспортного, комунально-побутового, інформаційно-освітнього та іншого соціального забезпечення населення сільських громад. По-третє, через загальну бідність більшості населених пунктів і їх мешканців та соціально-економічну неспроможність держави забезпечити унормований спектр соціальних послуг, забезпечити належний рівень життя населених пунктів і громадян та інші фактори.

При цьому не враховуються особливості різних регіонів України за природно-географічними, економічними, національно-етнічними, релігійними і навіть мовними ознаками. Якщо, наприклад, на Поділлі, Волині чи Київщині завдяки скупченості населених пунктів об'єднання декількох сіл в одну сільську громаду з чисельністю населення 5 тис. осіб можливе, то в гірському Закарпатті або на Івано-Франківщині в результаті великої віддаленості та мало чисельності населених пунктів це зробити буде проблематично, неефективно і навіть недоцільно.

Така концепція розмежування територіальних громад за кількісним показником видається хибною, оскільки економічна самостійність залежить не від чисельності населення громади, а від ряду інших, в першу чергу, виробничо-господарських, природно-земельних, соціально-економічних, науково-технічних і навіть духовно-культурних факторів забезпечення життєдіяльності населених пунктів і територій.

Недоречними є зміни меж районів і областей, які сформувалися як чітко визначені економічно-виробничі і соціально-культурні комплекси за економічними, соціальними, науково-технічними, виробничими, управлінсько-адміністративними стосунками, традиціями.

Не можна не погодитись, що укрупнення регіонів може призвести до невиправданих фінансових витрат, збільшення відстані до нового обласного центру, ускладнення доступу мешканців області до державних, медичних, освітніх та соціально-культурних установ і закладів, погіршення транспортного та комунікаційного сполучення, а також зниження рівня життя населення. Віддалення органів державної влади вимагатиме

делегування і дублювання функцій і багатьох повноважень органами влади нижчого рівня, що призведе до збільшення чисельності управлінського персоналу [109].

Потрібні виважені заходи в цьому напрямку, адже маємо вітчизняний історичний досвід адміністративно-територіальних змін 50-60-х років минулого століття, коли ліквідація районів призвела до повного занепаду процвітаючих у соціально-економічному плані колишніх райцентрів. Скажімо, колись процвітаючі на Хмельниччині містечка-райцентри Гриців, Солобківці, Базалія, Чорний Острів, Миньківці, Смотрич, Оринін, Остропіль, Вовковинці, Меджибіж, Михампіль, Плужне перетворилися в запустілі, економічно і соціально відсталі поселення.

Крім того, проведення адміністративно-територіальної реформи вимагає великих коштів, щонайменше 20-30 млрд. євро. Такі кошти витрачено, наприклад, на проведення адміністративної реформи в Польщі. В Україні таких коштів немає, а тому є недоречним розпочинати такі реформації системи адміністративно-територіального устрою [136] не маючи відповідного забезпечення.

Суттєво ускладнює процес формування нового адміністративно-територіального устрою держави, що є головним фактором організації публічної влади в центрі і на місцях, відсутність нової нормативно-правової бази.

Такій реформі повинна передувати величезна робота як організаційна, так і законодавча. За підрахунками Міністерства юстиції України, кількість законодавчих актів, тобто законів і кодексів, які потребували б змін або викладення в новій редакції, у разі запровадження реформи територіального устрою, становила б понад 300 [69, с. 22]. Потрібно внести відповідні зміни до Конституції, викласти в нових редакціях (а бажано б прийняти нові) закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», внести зміни до виборчого, земельного, бюджетного законодавства тощо.

Створення нової законодавчої бази, в першу чергу, повинно бути спрямовано на унормування системи управління на місцевому рівні, регламентації взаємовідносин між центром і територіями, зокрема, встановлення рівноправного партнерства, чіткого розподілу повноважень і фінансів між центром і територіями, взаємоповаги і взаємоконтролю між структурами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Саме ці питання можливо було б вирішити прийнявши закон «Про взаємодію органів місцевого управління».

Вбачається доречним проведення реформ як послідовного системного процесу, а саме:

- ✓ розроблення Програми адміністративно-територіальної реформи та реформування адміністративно-територіального устрою з конкретними цілями, чіткими строками проведення реформи в цілому та окремих її етапів, із чітким визначенням кола заходів на кожному етапі, джерел забезпечення цих заходів, відповідальних виконавців та інше;
- ✓ розроблення і прийняття Програми бюджетного забезпечення реформ, яка б визначала витрати на їх проведення поетапно та в повному обсязі;
- ✓ широке громадське обговорення проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні»;
- ✓ з'ясування волі населення певних територій на всеукраїнському чи місцевих референдумах [136];
- ✓ бажано було б розпочати реформу з локального експерименту в окремо взятій області, де протягом певного періоду виявити всі можливі наслідки та прогалини як у моделі адміністративно-територіального поділу, так і в організації та функціонуванні нової системи місцевого управління, і лише тоді розпочинати реформу в державних масштабах.

При прийнятті Закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» стосовно територіальності місцевого управління вбачається необхідним:

- законодавчо закріпити адміністративно-територіальний устрій як систему поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування місцевого управління (органів державної влади та місцевого самоврядування);
- законодавчо розмежувати поняття «адміністративно-територіальної одиниці», як територіального утворення, сума яких становить систему адміністративно-територіального устрою держави (область, район, місто, село, селище), та «населеного пункту» як поселення разом з прилеглими територіями (місто, село, селище);
- законодавчо надати населеному пункту статусу базової адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, стосовно реалізації принципу територіальності місцевого управління, – є необхідним проведення реформи адміністративно-територіального устрою та її складової адміністративно-територіальної реформи як головного фактора та гарантії забезпечення ефективного функціонування механізму місцевого управління, збалансування і розмежування владних функцій і повноважень органів місцевого управління з метою забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку територіальних громад, населених пунктів і регіонів, а найголовніше, – задоволення прав і свобод громадян.

2.3. Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні

Твердження про поєднання централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади породило багато невизначеностей у термінології як державного управління, так і місцевого самоврядування [215, с. 55-56].

Аналіз наукової літератури показав, що децентралізація (як і централізація) розглядається одночасно і принципом [57, с. 15], і процесом [30, с. 118]. Поділяючи дану точку зору необхідно визначити співвідношення

між принципом та процесом. Будь-який процес ґрунтується на певних засадах – основоположних ідеях які надають процесу цілісності та спрямованості. Отже принципи передують, закладають основу процесу, а потім і супроводжують його реалізацію, а відтак категорія «принцип» є визначальною до «процесу».

Стосовно організації місцевого управління (місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади на місцях) принцип централізації та децентралізації в системі запропонованої класифікації принципів відноситься до основних.

Конституція проголосивши Україну суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст.1) із принципами гарантованого місцевого самоврядування (ст. 7), тим самим закріпила децентралізацію публічної влади, децентралізовану систему державного управління і децентралізацію державної влади на місцевому рівні. Ці принципи визначають тип відносин між центральними та місцевими органами влади і управління тобто між центральними органами влади і управління та органами місцевого управління. Отже, першим рівнем на якому діє даний принцип стосовно місцевого управління умовно можна назвати *зовнішнім* – систему суб'єктів якого складають центральні органи влади і управління та органи місцевого управління.

Однак це не єдиний прояв даного принципу в місцевому управлінні. Дія принципу централізації та децентралізації поширюється і на органи місцевого управління безпосередньо і цей рівень умовно можна назвати *внутрішнім*. Принцип централізації та децентралізації на цьому рівні реалізується у взаємовідносинах органів виконавчої влади на місцях, а саме місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Реалізація принципу централізації та децентралізації на кожному з рівнів має свої особливості.

Зміст принципу централізації та децентралізації на зовнішньому рівні залежить від цілої низки факторів та зумовлений особливостями історичного розвитку конкретної держави.

У будь-якій державі відповідний рівень централізації публічної влади є присутнім, і більше того – доцільним і необхідним. Але за умови розвитку та панування авторитарного та тоталітарного режимів, відсутності розвинутих елементів громадянського суспільства рівень централізації владних повноважень наближується до критичного, – гіперцентралізації влади і практично існує лише державне управління центрального рівня з декоративними ознаками нижчих рівнів. Підтвердженням може слугувати досвід державного управління в демократичних європейських країнах та радянський досвід, який свідчить, що централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть неієздатності системи публічного управління. Натомість саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є основою організації місцевого управління в розвинутих країнах, що підтвердила свою економічну перевагу над централізованою владою.

Під час реалізації процесів децентралізації держави, постає питання про зміну внутрішньої організації нещодавно централізованої держави, яка прагне налагодити більш ефективну організацію державного управління та внутрішніх зв'язків. Країна, яка прагне побудувати оптимальну структуру публічної влади неминуче постане перед необхідністю реорганізації внутрішніх державних відносин центрального рівня з місцевими. Такі процеси переважно супроводжується певними ознаками децентралізації системи організації публічної влади та розробки переліку засобів обґрунтованого втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня.

Тому побудова гармонічної системи дій суб'єктів владних відносин під час децентралізації публічної влади, в унітарній державі, повинна мати кілька істотних ознак.

По-перше, презумується право центрального рівня публічної влади на застосування всього комплексу правових засобів щодо захисту своєї державної, економічної і правової єдності.

По-друге, інструменти захисту інтересів центрального рівня і санкції по відношенню до порушників у середині держави мають бути чітко врегульовані у законі.

Констатація та доведення хоча б одної з закріплених у законі підстав дає право центральному рівню організації публічної влади вживати відповідних заходів, які отримали назву інституту „державного втручання”.

Основою для застосування засобів „державного втручання” є порушення вимог Конституції, тих її положень, що гарантують збереження цілісності державного устрою країни, єдність її правового простору.

Інститут „державного втручання” як система взаємоузгоджених правових норм повинна бути визначена законодавством та регламентувати а) умови для застосування засобів „державного втручання”; б) правову основу їх застосування; в) склад суб’єктів „державного втручання”; г) перелік органів, що мають право застосовувати відповідні засоби; д) процедури застосування засобів „державного втручання”; є) тимчасові чи постійні зміни у державному устрої, що спричинені застосуванням засобів „державного втручання”.

Засоби „державного втручання” закріплюються Конституцією України (ст. 106) і законодавством (ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування» та інші) як система політичних, економічних та організаційних засобів із захисту принципів державного устрою держави. А саме можливість введення режиму надзвичайного стану, прямого президентського правління, розпуску представницьких органів влади і призначення нових виборів, відміна незаконного рішення органів місцевого управління.

Які саме з наведеного вище переліку засобів „державного втручання” держава, що прагне оптимізувати систему організації публічної влади, має використовувати у своїй внутрішній політиці – це суверене право держави. Однак необхідно дотримуватись доцільності, обґрунтованості, законності застосування таких заходів та запровадження певного засобу втручання у внутрішні справи місцевого рівня не має обмежувати права та свободи людини, порушувати природні права місцевого рівня крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, можна зробити висновок, що в окремих чітко визначених Конституцією та законом випадках втручання центрального рівня у внутрішні справи місцевого рівня допускається однак лише в інтересах всього суспільства.

Крім того проявами централізації на зовнішньому рівні потрібно визнати наявність зобов'язань держави (детальніше див. розділ 3). Тобто на законодавчому рівні встановлюється перелік обов'язкових повноважень органів місцевого управління (включаючи і органи виконавчої влади на місцях і органи місцевого самоврядування) які вони зобов'язані виконувати в інтересах всього суспільства не залежно від бажання. Такими можна визнати повноваження в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації [169], або ж обов'язок надати необхідні приміщення, забезпечити їх охорону, надати транспортні засоби, засоби зв'язку та інше під час виборів народних депутатів [152] та багато інших (більш детально ці повноваження буде досліджено в 3 розділі).

Отже на зовнішньому рівні централізація, в чітко визначених законом рамках, необхідна для не допущення повної автономізації адміністративно-територіальних одиниць та з метою гарантування збереження цілісності державного устрою країни і єдності її правового простору.

Децентралізацію відносно місцевого управління взагалі (як діяльності місцевих органів державного управління та органів самоврядування) потрібно розглядати як комплексний процес перетворень, спрямованих на посилення ролі місцевого управління, розширення участі громадянського суспільства в процесах прийняття важливих політичних рішень. Тобто, місцеве управління у відносинах з центральним рівнем управління потрібно розглядати як децентралізацією публічної влади на місцях.

Децентралізація на зовнішньому рівні передбачає процедуру розподілу та перерозподілу повноважень між центральним та місцевими органами децентралізація місцевого управління – це не процес поділу держави, а керований перерозподіл функцій та повноважень управління. Причому повноваження центральних органів управління можуть бути залишені за ним тільки за умови неможливості їх виконання на місцевому рівні. Так ще Ж.

Ведель, обґрунтовуючи необхідність децентралізації, стверджував, що «децентралізація, передаючи безпосередньо в руки зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «більш реальний в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональному» [41, с. 397]. Крім того передача повноважень на місцевий рівень може і повинна сприяти зниженню транзакційних витрат, підвищенню ефективності і створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Отже, головним завданням процесу децентралізації на нинішньому етапі повинно бути чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дозволяє отримати певний засіб вирішення конфліктів, а також є одним з методів досягнення ефективності діяльності держави.

В Європейському Союзі Маастрихтським договором [58, с. 31] запроваджено субсидіарність, як можливість індивідууму вносити свою частку у вирішення соціальних проблем, завжди має забезпечуватися на найнижчому практичному рівні. У цьому значенні субсидіарність є опозиційно вираженою стосовно централізації та надмірного самоуправління на місцевому рівні.

Субсидіарність передбачає достатньо високий ступінь фінансової та адміністративної децентралізації. Важливим і нескладним, але дещо спрощеним показником адміністративної децентралізації є коефіцієнт відношення витраток місцевих органів влади до національного ВВП. Найбільш високі значення цього показника в Європі зареєстровані у північних країнах, де через місцеві органи влади витрачається понад 20% ВВП. У країнах Центральної та Східної Європи цей показник, як правило, нижчий і не перевищує 10% [208, с. 7].

У кожній країні, де місцевому управлінню притаманні процеси децентралізації, можна виділити певні властиві йому загальні ознаки:

1. Законодавство зобов'язує органи місцевого управління дотримуватись не лише закону, а й прямо вказує на здійснення ним загальної, державної

політики. Місцеве управління визначається в законодавстві, як своєрідна ланка управління державою.

2. Місцеві колективи вибирають колегіальні представницькі органи (ради), які перш за все відстоюють місцеві інтереси. Але до місцевої адміністрації, управлінського апарату закон становить особливі вимоги, які забезпечують вплив держави на місцевому рівні [16, с. 468-469].

3. При децентралізації місцеві органи не зовсім самостійні в прийнятті рішень. Наприклад, якщо місцевий бюджет буде затверджений без урахування державних потреб і інтересів, в нього можуть бути примусово внесені поправки і включені статті, що передбачають обов'язкові видатки, наприклад, на фінансування освіти.

4. При децентралізації місцеве управління знаходиться не лише під прямим наглядом держави і її органів але й під постійним контролем. Який є не лише законодавчий, фінансовий і судовий, але й контроль з боку прокуратури.

Наприклад, заступником прокурора Дніпропетровської області було винесено протест про визнання незаконним рішення Дніпропетровської обласної ради [225] від 18 листопада 1997 р. «Про відшкодування витрат Дніпропетровському державному рибокомбінату по переробці та реалізації продукції «Дніпропетровськриба».

Опротестовуватись можуть і рішення органів місцевого самоврядування. Так, Хмельницькою міською прокуратурою було винесено протест на рішення міської ради № 2 від 27.09. 2000р. «Про договори найму житла, обслуговування житлових будинків та надання комунальних послуг» в частині затвердження типового договору на обслуговування та ремонт будинків та прибудинкової території, де в п. 1 був затверджений перелік договорів на всі види комунальних послуг, які надаються комунальними службами, зокрема договір на обслуговування та ремонт будинку та прибудинкової території. Пунктом 2.1.4 зазначеного договору визначено, що в разі порушення Власником умов договору, у тому числі несвоєчасної

сплати квартирної плати протягом 3-х місяців до ліквідації заборгованості, споживач частково обмежується у наданні послуг.

Розглянувши протест прокуратури та керуючись ст. ст. 16, 546, 623 ЦК України, ст. ст. 16, 24 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.98 р. № 939 «Про вдосконалення системи державного регулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкових територій», міська рада прийняла рішення протест задовольнити. А пункт 2.1.4. типового договору на обслуговування та ремонт будинку та прибудинкової території – про часткове обмеження у наданні послуг (крім тих, що впливають на технічний стан будинку) в разі порушення Власником умов договору, в тому числі несвоєчасної сплати за обслуговування житла протягом 3-х місяців до ліквідації заборгованості, скасувати [174].

Отже, досліджувані процеси зовнішнього рівня функціонування місцевого управління з центральними органами влади та управління дали змогу зробити висновок: принципами побудови місцевого управління у відносинах з центральними органами влади і управління є як принцип централізації, так і принцип децентралізації.

Однак крім зовнішнього рівня принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації місцевого управління має прояв і на *внутрішньому* рівні. Тобто прояв цих процесів всередині місцевого управління.

Стосовно визначення меж застосування децентралізації в науці є різні підходи. Так, є точка зору, що децентралізація носить публічний характер і поширюється на всі органи місцевого управління [96; с. 143]; друга, що цей процес поширюється лише на органи виконавчої влади [58; с. 146]; третя, що поширюється тільки на органи місцевого самоврядування [182]. Під «децентралізацією державного управління» розуміють «діяльність незалежного місцевого самоврядування в наслідок передачі (не шляхом делегування, а перетворення державних функцій у самоврядні) повноважень

державою» [182, с. 88]. Можна погодитись, що стосовно місцевого самоврядування таке твердження має місце, але в контексті наділення цих органів власними (самоврядними) повноваженнями потрібно говорити не про «децентралізацію державного управління», а про «децентралізацію публічної влади на місцях».

«Справжня децентралізація, на думку І. Грицяка, передбачає, насамперед, передачу повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади, а представникам центральної виконавчої влади на місцях» [58, с. 293-294]. Тієї ж думки дотримується й І. Пахомов, який вважає місцеве самоврядування формою децентралізації виконавчої влади: «..чим більшу кількість загальних інтересів ... вони охоплюють, тим більшою мірою вони здобувають суспільно-політичний характер, в результаті вони попадають у залежність від загальнодержавних інтересів і входять до складу державного управління» [144, с. 18-19]. Не можна не погодитись із твердженням, що чим більше місцеве самоврядування перебирає на себе повноважень держави (через делегування), тим більше воно стає підконтрольна виконавчій владі. Зважаючи на те, що сьогодні в компетенції органів місцевого самоврядування делегованих повноважень більше, ніж власних, то й контроль з боку держави досить вагомий. Але наділення місцевого самоврядування делегованими державними повноваженнями і, як результат, збільшення контрольних функцій держави стосовно місцевого самоврядування все ж таки не дає підстав говорити про місцеве самоврядування як частину державного управління.

Ф. Бородкін, вважає, що «процес децентралізації принципово не може привести до самоврядування, а лише до його мутації. Більш того, протилежний характер державного управління та місцевого самоврядування – основа постійної конфліктної ситуації. У ній опоненти – орган державного управління та місцевого самоврядування. Конфлікт може бути подоланий лише тоді, коли зліквідувати або одне, або інше. Інакше зіткнення між цими організаціями неминучі» [35, с. 100]. Однак автор все ж погоджується, що

конфлікти можуть бути вирішені в розвинутих демократіях, де взаємовідносини докладно регламентуються законом та системою норм та цінностей, яких дотримується населення [69, с. 30]. Отже, децентралізація можлива, якщо існує відповідне законодавство про врегулювання відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням.

А. Коваленко бачить децентралізацію в тому, що «політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності та ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування» [81, с. 3-4].

Іншою є думка М. Корнієнко, що розрізняє дві форми децентралізації: «децентралізацію демократичну, коли мова йде про передачу частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, територіальних колективів) та обраних ними органів, тобто на місцеве самоврядування і децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (префектур, місцевих державних адміністрацій) і наділення їх повноваженнями по здійсненню виконавчої влади». При цьому вчений вказує, що в останньому випадку варто говорити не стільки про децентралізацію виконавчої влади, скільки «про делегування функцій і повноважень по вертикалі зверху вниз» [96, с. 37-38].

Поділяючи дану точку зору можна зробити висновок, що децентралізація – як принцип організації місцевого управління означає, що державним органам, які здійснюють виконавчу владу на місцевому рівні, а також органам місцевого самоврядування передається ряд повноважень центральних органів виконавчої влади, причому органи місцевого самоврядування мають максимально можливу незалежність в усьому, що стосується рішення справ місцевого значення. У цьому твердженні простежується подвійність процесу децентралізації щодо місцевого управління.

Обґрунтування такої точки зору можна знайти в роботах науковців, які

виділяють у процесі децентралізації дві складові: деконцентрацію [140, с. 278; 106, с. 236-237] та деволюцію [245, с. 26]. В місцевому управлінні процеси деконцентрації в основному поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, а деволюційні процеси своїм об'єктом мають сферу місцевого самоврядування.

Деконцентрація – один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом передачі повноважень своїм агентам у територіальних одиницях. На здійснення деконцентрованих повноважень може серйозним чином впливати вищий орган. При деконцентрації йдеться про делегування повноважень від органу вищого рівня органів, який за субординацією підпорядковується і контролюється ним.

Ласло Ваш пише, що «деконцентровані підрозділи – це швидше місцеві руки центру, ніж наділені владою субстанції. До того ж розподіл завдань між територіальними адміністративними підрозділами (об'єднаннями) центрального уряду і місцевими урядами не є чітко визначеним, отже діяльність деконцентрованих підрозділів, де-факто, обмежує простір для місцевої автономії. Інший головний чинник – це недостатність ресурсів місцевих урядів, які залежать від підтримки центрального уряду» [245, с. 42].

Найбільш детально це поняття розроблене у французькій літературі. Так, видатний спеціаліст з питань управління Ж. Ведель під деконцентрацією розуміє «організаційну техніку, яка полягає в передачі важливих прав з питання рішень представникам центральної влади, поставлених на чолі різних адміністративних округів чи державних служб» [41, с. 392].

Деволюція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову та управлінську діяльність. Деволюція передбачає, що місцеві органи самоврядування законодавчо набувають незалежний статус, вони розглядаються як адміністративний рівень, за яким уряд може здійснювати лише опосередкований контроль, бо органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

Деволуція може бути ефективною у тих сферах та питаннях державної діяльності, де не вимагається проведення єдиної державної політики [94].

Деволуція має своїм об'єктом, передусім, сферу місцевого самоврядування і здійснюється на засадах:

- визнання місцевого самоврядування самостійною складовою публічної влади;
- законодавчої передачі територіальній громаді певних повноважень держави;
- забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими й іншими ресурсами та юридичними гарантіями для реалізації делегованих повноважень.

Отже, деволуція як принцип організації управління на місцях припускає організацію і діяльність місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади на місцевому рівні в результаті трансформації суверенних прав держави у власні, самоврядні права територіальних громад.

Підсумовуючи зауважмо, що місцевому управлінню характерні як деволуція, так і деконцентрація, які є відображенням різних форм більш широкого поняття децентралізації.

Отже, місцеве управління є децентралізацією публічної влади на місцях. Якщо ж розглядати державну складову місцевого управління – органи державної виконавчої влади на місцях – то стосовно побудови виконавчої вертикалі діє централізація, а стосовно виконання наданих їм державних повноважень в межах певної території – децентралізація у формі деконцентрації. Стосовно діяльності недержавної складової місцевого управління (органів місцевого самоврядування) то діє принцип децентралізації: стосовно здійснення власних повноважень – децентралізація публічної влади у формі деволуції, а делегованих – у формі деконцентрації виконавчої влади.

Чинна в Україні ієрархічна система виконавчої влади зумовлює необхідність поєднання принципів централізації і децентралізації в цій сфері.

Таке поєднання повинно бути збалансованим і найбільш оптимальним. Оптимальне співвідношення процесів централізації і децентралізації у сфері виконавчої влади на місцях повинно знайти своє закріплення у відповідних правових нормах з конкретними та чітко окресленими в них предметами відання і повноваженнями місцевих органів виконавчої влади.

Децентралізація державного управління є ключовим виміром демократичності держави і суспільства. Децентралізація буде успішною, коли методи її проведення та інституціональна структура будуть сприяти вираженню загальних інтересів, коли рішення прийматимуться на підставі широкого консенсусу всіх зацікавлених сторін [113, с. 121]. Децентралізація у сфері виконавчої влади підриває бюрократичну практику, гарантує максимально можливу самостійність місцевих органів виконавчої влади, відкриває широкі можливості у виборі управлінських рішень, а також дозволяє вирішувати певні загальнодержавні завдання з урахуванням місцевих інтересів.

Крім того внутрішній рівень дії досліджуваного принципу проявляється в розподілі повноважень між органами місцевого управління. Він проявляється як через делегування повноважень так і через публічний договір у формі акту делегування прав та обов'язків. Договір має становити невід'ємну, але вторинну складову організації місцевого управління первинність належить Конституції та законам держави. (детальніше дивись розділ 3)

Для формування оптимального співвідношення централізації та децентралізації виконавчої влади такі дослідники як І. Бобров, О. Рой [195; с. 58, 49-58; та ін.] пропонують використовувати принцип комплементарності, принцип департаменталізації, принцип демократизму та інші. Принцип комплементарності передбачає установку на неперервність у структурі влади. Він націлює на створення умов рівномірного розподілу владних функцій у розрізі всієї вертикалі управління. Характерною ознакою рівномірного розподілу влади у структурі управління є виділення владних повноважень як зверху так і знизу. Принцип департаменталізації вказує на необхідність

поєднання в управлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує проведення єдиної політики з обслуговування інтересів населення. Необхідність дотримання державних норм і стандартів життєвого рівня у місцевому управлінні максимально наближує соціальні пріоритети до економічних. Принцип демократизму націлює на необхідність широкої участі населення у прийнятті управлінських рішень. Дія принципу полягає в розробці програм, що базуються на оволодінні механізмами залучення населення до поточних справ держави, виділення зон повноважень за організованими на територіях громадськими об'єднаннями.

Певні особливості є і при реалізації цих принципів органами місцевого самоврядування.

На думку В. Токовенко, місцеве самоврядування можна розглядати як результат децентралізації управління в державі та реалізації принципу субсидіарності, тобто наближення громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, що свідчить про підвищення його рівня і значення в процесі управління. «В цілому державно-управлінські відносини можна розглядати як соціальні, а саме - такі, що складаються між громадянами і державою з приводу всебічного задоволення потреб людини та її соціального захисту» [223, с. 136-137].

Принцип децентралізації спрямований на досягнення найбільшої ефективності управлінського впливу місцевого самоврядування, і передбачає: утворення найкращих територіальних умов діяльності місцевого самоврядування, а саме – формування і функціонування місцевого самоврядування в територіальній громаді, що утворилася в процесі природно-історичного розвитку, як правило, на рівні села, селища, міста; забезпечення діяльності місцевого самоврядування, спрямованої на максимально ефективний соціально-економічний розвиток відповідної території з використанням її природного, інтелектуального, матеріально-фінансового та іншого потенціалу; наявність і ефективне використання

місцевим самоврядуванням переважно місцевих кваліфікованих кадрових ресурсів, зручне для населення територіальне розташування органів місцевого самоврядування тощо.

Слід зазначити, що обсяг повноважень, якими наділені органи місцевого самоврядування, є таким, за яким визначається ступінь довіри держави до своїх громадян і обраних ними органів місцевої влади, оскільки особливість децентралізації полягає в «передачі на вирішення громадянам чи органам, обраним ними, тих справ, врегулювання яких до певного часу належало державі» [80, с. 29]. Саме такий підхід повинен бути в основі Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», та «Про взаємодію органів місцевого самоврядування».

Відповідно до принципу субсидіарності, можна сформулювати схему розподілу потреб та повноважень.

Потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або в результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. На цьому рівні забезпечується конкуренція, а відтак і право вибору громадянина, і можливість одержати найякісніші послуги за найменшу ціну. Втручання держави на цьому рівні – мінімальне і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо.

Послуги, які не можуть бути ефективно реалізовані самими громадянами, але можуть бути організовані безпосередньо органами місцевого управління. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Звичайно, кожен громадянин може самостійно вивозити своє сміття на звалище, проте про ефективність такого методу годі й говорити. Кожен громадянин може укласти договір з приватною компанією, яка за певну плату буде вивозити його сміття, проте очевидно, що далеко не всі громадяни погодяться на це, виникатимуть проблеми оплати відповідно до кількості сміття тощо. Найкраще цю послугу може організувати орган

місцевого самоврядування, фінансуючи цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування; ефективність тут також має відігравати певну роль.

Певні послуги не можуть бути ефективно організовані низовими ланками місцевого управління і переносяться на рівень району, області. Прикладом є, скажімо, медична допомога. Село чи невелике місто не може забезпечити повний спектр медичних послуг - кваліфіковані вузькі спеціалісти просто не матимуть достатньо роботи, жодного місцевого бюджету не вистачить для того, щоб закупити весь спектр діагностичного обладнання, яке, до того ж, буде простоювати більшість часу.

І, нарешті, повноваження, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека тощо [185, с. 2-3; 127, с. 5].

Реалізувати даний поділ повноважень можливо зафіксувавши їх в Законі «Про взаємодію органів місцевого управління» на засадах максимальної децентралізації, передаючи на місцевий рівень більше повноважень і більше відповідальності.

Гарантією реалізації принципів децентралізації та субсидіарності в місцевому управлінні повинна стати реформа адміністративно-територіального устрою, якою передбачається утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав та повноважень. Реалізація цих принципів зробить можливим для місцевих громад на практиці реалізувати місцеве самоврядування, під яким розуміють право і реальну можливість громад регулювати та управляти значною частиною державних справ у межах, визначених законом, на підставі власної відповідальності та на благо власного населення [38, с. 96-98; 54, с. 92-97; 68, с. 263-265].

Втілення в життя цих принципів у результаті проведення реформи адміністративно-територіального устрою створить умови для вирішення суспільних проблем із максимальним наближенням місцевого управління до громадян. Адже саме безпосередня обізнаність представницьких органів влади з проблемами на місцях є запорукою реалізації орієнтованої на людину місцевої та регіональної політики.

Окрім цього, наближення влади безпосередньо до громадян спільно з запровадженням механізмів бюджетної автономії самоврядних одиниць дозволить на практиці реалізувати одне з основних завдань адміністративно-територіальної реформи – забезпечити отримання громадянами максимально можливої кількості якісних суспільних благ. У той же час наділення представницької влади на місцях широким колом повноважень забезпечить реалізацію принципу «чим більше повноважень – тим більша відповідальність», що сприятиме підвищенню прозорості процесу прийняття рішень [17].

Отже, принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні, як вже було зазначено, не закріплено нормативно, та за умови не тільки визнання, а й законодавчого закріплення, він міг би скласти підставу для проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні.

Крім того необхідно також сформулювати законодавство стосовно централізації та децентралізації місцевого управління. Це повинна бути сукупність законодавчих актів з різних галузей права, об'єднаних ознакою переходу на якісно новий принцип взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме принцип взаємодії органів місцевого управління.

Основою повинні стати Бюджетний і Земельний кодекси, Закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також прийняття законів «Про взаємодію органів місцевого управління», «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», «Про розмежування

земель державної та комунальної власності», «Про місцеві податки і збори» та інші.

Висновки до другого розділу.

Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що системність, як принцип місцевого управління має фундаментальне теоретичне і методологічне значення.

Система місцевого управління – це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають наявність взаємозалежних елементів: суб'єкта місцевого управління, об'єкта місцевого управління та їх взаємодії. Особливість такої системи полягає в тому, що вона є не просто сума управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади і управління на місцях.

У результаті проведеного дослідження було встановлено, що принцип системності як основний принцип місцевого управління доповнюється та конкретизується додатковими (забезпечувальними) принципами, якими є: принцип прямих і зворотних зв'язків у системі місцевого управління; принцип достовірності інформації; принципом лінійно-функціональної побудови організаційної структури місцевого управління; принцип оптимальності місцевого управління; принцип ефективності місцевого управління та ін.

Аналіз наукових розробок дав підстави стверджувати, що принцип системності нерозривно пов'язаний із цілями місцевого управління і охоплює такі забезпечувальні принципи: принцип єдності цілей місцевого управління; принцип обмеження цілей місцевого управління; принцип вибірковості цілей місцевого управління; принцип послідовності в реалізації цілей місцевого управління; принцип розподілу цілей місцевого управління відповідно до потреб та завдань об'єктів управління, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам місцевого управління.

Досліджено принцип територіальності, що є одним з основних принципів місцевого управління, бо лише наявність поділу території держави дає можливість встановити систему державних і недержавних органів управління територіями, а отже організацію місцевого управління.

Визначено, що необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою зумовлена: відсутністю єдиного законодавчого акта; невизначеністю щодо питань встановлення і зміни меж областей, районів у містах, ліквідації останніх, а також їх найменування і перейменування; неможливості об'єднання в одну громаду жителів населених пунктів різних рівнів (крім сіл); не вирішеністю питання щодо статусу адміністративно-територіальних одиниць, що перебувають під юрисдикцією органів інших адміністративно-територіальних одиниць; включенням значної частини населених пунктів у межі інших населених пунктів, що викликає фактичну підпорядкованість одних територіальних громад іншим та інші.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що принцип територіальності по різному реалізується при організації діяльності складових місцевого управління. Організація функціонування державної складової місцевого управління повністю відповідає принципу територіальності, а діяльність місцевих державних адміністрацій поширюється в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Організація функціонування недержавної складової місцевого управління (місцевого самоврядування) на сьогодні не повністю відповідає принципу територіальності. Саме тому основні реформи стосовно дотримання принципу територіальності місцевого управління повинні брати до уваги встановлення територіальності місцевого самоврядування, а саме недопущення існування на одній території кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування, позбавивши статусу повноправного суб'єкта місцевого самоврядування територіальні громади цих населених пунктів та надавши право їм здійснювати певні самоврядні функції в межах, визначених відповідною

радою, та формувати відповідні органи, наприклад, обирати сільського голову, органи самоорганізації населення.

В процесі дослідження було доведено, що до основних принципів організації місцевого управління також відносимо принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації. Запропоновано розглядати два рівні дії цього принципу стосовно місцевого управління: зовнішній та внутрішній. Суб'єктами зовнішнього рівня є центральні органи влади і управління, а внутрішнього безпосередньо органи місцевого управління: місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Доведено необхідність формування законодавства відносно централізації та децентралізації місцевого управління складовою частиною якого повинен стати Закон «Про взаємодію органів місцевого управління».

Запропоновано доповнення до проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій» стосовно забезпечення ефективної реалізації принципу територіальності місцевого управління.

РОЗДІЛ 3

Принципи діяльності органів місцевого управління та проблеми їх вдосконалення

3.1. Принцип оптимальної взаємодії органів місцевого управління

Конституція характеризує Україну як демократичну державу, в якій існує республіканська форма правління, а це, у свою чергу, припускає участь населення в управлінні державою безпосередньо через органи державної влади, а також через організацію місцевого самоврядування. Від того, як будуть розвиватися взаємини органів державної влади й органів місцевого самоврядування, залежить реалізація населенням своїх прав на місцевому рівні. Тому проблема взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування займає одне з основних місць у становленні української державності. Саме зміцнення місцевого управління (передусім, взаємодоповнююча взаємодія обох підсистем влади на місцях) забезпечує дійсну демократизацію і реально забезпечує ефективність управління територіями.

Саме тому завдання розроблення, налагодження і реалізації механізмів оптимальної взаємодії між органами місцевого управління виходять на перший план.

На жаль, сучасна практика свідчить, що органи місцевого управління (органи виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування) віддають перевагу самостійності, навіть ізольованості, а не взаємодії. Натомість світовий досвід доводить протилежне: «...один рівень управління не може функціонувати в ізоляції. Виникаючі проблеми вимагають негайного розв'язання у більшості випадків – об'єднання зусиль двох і більше рівнів управління» [127, с. 208].

Ефективна діяльність органів місцевого управління можлива лише за реалізації принципу їх оптимальної взаємодії, що у свою чергу:

по-перше, дозволяє найбільш ефективно реалізувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях;

по-друге, сприяє співпраці органів місцевого управління (зводячи до мінімуму конкуренцію між ними) на основі принципу диференціації та фіксації компетенцій органів місцевого управління;

по-третє, пов'язане із застосуванням принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління;

по-четверте, сприяє здійсненню принципу делегування повноважень.

Світовий і вітчизняний історичний досвід показують, що така оптимальність досягається лише в такому разі, коли система місцевого самоврядування буде розумітися не як «придаток» державних органів, “нижня сходинка” у їх чіткій ієрархії, а як відносно самостійний інститут влади, організаційно відособлений від вказаної ієрархії [230, с. 164]. Однак вони, у свою чергу, мають забезпечувати колективні потреби населення, з одного боку, як агенти держави на місцях, а з іншого, як представницькі органи. Перші, забезпечуючи ці потреби, повинні виходити з позицій народу, а другі – з позицій громади [211, с. 277-278].

Ефективне застосування принципу поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів залежить перш за все від чіткого розуміння, які інтереси є інтересами держави, а які мають місцеве значення. Конституція України та закони в сфері місцевого управління не дають чіткого розмежування сфер державних і місцевих інтересів, а лише вказують на необхідність «поєднання місцевих і державних інтересів» (ст.4 Закону «Про місцеве самоврядування», ст.3 Закону «Про місцеві державні адміністрації»).

Інтерес – це певна форма прояву потреб суб'єкта (у цьому випадку держави і первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади). Інтерес є категорія динамічна, бо задоволення інтересу не веде до його згасання, а навпаки, викликає нові інтереси, що відповідають більш високому рівню розвитку, діяльності суб'єкта. З виникненням інтересу

починається пошук його реалізації, який «...складається із забезпечення такого стану соціальних умов, при якому можливість задоволення потреб суб'єктів перетворюються в дійсність» [212, с. 56].

Державний інтерес полягає у створенні умов для вільного і всебічного розвитку кожного члена суспільства, його суть виражається в задоволенні життєвих потреб усіх членів суспільства.

Державний інтерес охоплює ті сфери суспільних потреб, які держава визнає загальнозначимими для суспільства в цілому та які поширюються на оборону і безпеку країни, зовнішню політику, державний бюджет і загальнодержавні фінанси, на забезпечення загального благоустрою народу.

Державні органи, що здійснюють виконавчу владу на місцях (місцеві державні адміністрації, а також територіальні підрозділи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) і є структурними елементами вертикалі виконавчої влади, виражають інтереси перш за все держави, тобто державні інтереси. Вони є носіями чи «провідниками» державного інтересу на місцях. Це впливає з їх юридичної природи і проявляється в їх функціях, які вони здійснюють (ст. 119 Конституції).

Коло місцевих інтересів складають питання місцевого значення [102, с. 102]. Річ у тім, що визнання та конституційне закріплення в Україні місцевого самоврядування як форми організації місцевої влади свідчить, що держава визнає наявність одночасно із загальнодержавними (національними в широкому значенні цього поняття) так званих локальних (місцевих) інтересів – законних інтересів, що формуються територіальними громадами.

Аналіз національного законодавства дозволяє віднести до місцевого інтересу управління комунальною власністю, благоустрій територій населених пунктів, соціально-економічний і культурний розвиток сіл, селищ, міст, вирішення житлово-комунальних і побутових питань, медичне обслуговування населення, управління закладами освіти, культури і спорту і т.ін.

Таким чином, державні інтереси охоплюють всю територію держави і виражають інтереси всіх громадян України, а місцеві інтереси обмежуються відповідними територіями і виражають інтереси асоціацій – територіальних громад – жителів села, селища, міста.

Тому місцеве управління з одного боку залежить від державної влади і є своєрідним продовженням державної адміністративної машини на територіальному рівні, а з іншого – є легітимним виразником ідей територіальних громад, відображає локальні інтереси і «самостійну роль місцевих громад у більш широкому державному цілому» [139, с. 110].

У результаті в системі місцевого управління проявляються інтереси двох різних суб'єктів, потреби яких можуть збігатися. Однак співпадіння потреб не завжди приводить до співпадіння інтересів. «Державні і місцеві інтереси можуть внутрішньо суперечити, але це протиріччя повинно бути конструктивне. Протиріччя інтересів не повинно трансформуватись в протиріччя їх носіїв (суб'єктів), так як в даному випадку обов'язковим наслідком буде ущемлення інтересів однієї з сторін. Слабкість ж одного з цих органів: чи то ради, чи то адміністрації призводить до затушування проблем та їх тривалого не вирішення» [211, с. 277-278].

Особливістю української моделі місцевого управління є те, що місцеві інтереси постійно вплітаються в загальнонародний інтерес. Спроби відстояти, а інколи тільки порушити «про самоврядні» інтереси, розцінюються як протиставлення місцевих інтересів державним. Однак тільки те суспільство прогресивно розвивається, у якому «переважає плюралізм як риса суспільних процесів загалом та державного зокрема, а демократизм влад та демократизм інтересів взаємно узгоджується не «силою», а шляхом діалогу та компромісу» [98, с. 147-152].

Аналізуючи результати наукових досліджень останніх років [24, с. 20], які в певних аспектах можуть вважатись дискусійними, з'ясовуємо, що локальні (місцеві) інтереси (за метою та обсягом) часто не співпадають з загальнодержавними інтересами, інколи навіть їм протирічать, і, як наслідок,

потребують відокремленого захисту, в першу чергу через місцеве самоврядування. Саме на такому аспекті діяльності місцевого самоврядування, до речі, акцентується увага в п.1 ст. 2 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування і в п.1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування [204, с. 51].

Більше того, протиріччя інтересів взагалі може носити позитивний характер, так як веде до зростання ініціативи територіальних громад, їх зацікавленості у більш ефективній діяльності органів місцевого самоврядування та її результативності.

Абсолютизація місцевого інтересу, його повна відірваність від державного, в першу чергу, негативно впливає на результативність задоволення колективних і особистих потреб.

Реалізація державного і місцевого інтересів повинна проходити таким чином, щоб «один інтерес, реалізуючись, сприяв чи прямо передбачував інший» [201, с. 11]. Тільки в цьому випадку можна говорити про поєднання інтересів, яке може бути досягнуте шляхом узгодження. «Узгодження інтересів – найбільш універсальний, мирний спосіб уникнення конфліктів, так як в основі любих економічних, політичних, правових, ідеологічних розбіжностей лежать, в кінцевому рахунку, інтереси» [201, с. 11].

Взаємозв'язок державного і місцевого інтересів носить діалектичний характер. Це виражається в тому, що державні інтереси можуть бути задоволені лише при умові задоволення місцевих інтересів, і, навпаки, при задоволенні потреб держави збільшується можливість задоволення місцевих інтересів. Справедливо вказує В.Ф.Сіренко, що «орієнтація на загальнодержавний інтерес при задоволенні місцевих потреб – важливий критерій реальності інтересів територій. Ігнорування ж загальнодержавних інтересів, пошук задоволення перш за все своїх потреб обов'язково вироджується в местничество» [202, с. 94].

До сфер суспільного життя, де найбільш тісно переплітаються державні і місцеві інтереси, належать: соціальний захист населення, житлово-

комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, охорона правопорядку й екологічна безпека, економічний і соціальний розвиток територій і т. ін. Вирішення цих питань потребують взяття до уваги інтересів як держави, суспільства в цілому, так і окремих територіальних громад. Тому, мати певний обсяг повноважень у цих сферах повинні як органи місцевого самоврядування, так і держава (її органи, у тому числі і на місцях).

Підтвердженням може слугувати міжнародний досвід. Надзвичайно цікавим прикладом поділу повноважень між органами місцевого управління у сфері, де представлені як державні так і місцеві інтереси, є питання освіти. З одного боку, для забезпечення якісної освіти вона повинна бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і кадрового потенціалу громади. З іншого боку, організація й управління освітою мають бути децентралізованими, максимально наближеними до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо.

Вирішуються освітні питання в європейських країнах по-різному хоча найтипівішим є порядок, коли муніципалітети повністю відповідають за неповну середню освіту (Нідерланди, Ісландія, Данія, Угорщина). При цьому держава затверджує певні мінімальні обов'язкові стандарти навчальних програм, а місцева влада має право деталізації цих програм на свій розсуд. Середня освіта закріплюється за регіональним рівнем (Норвегія, Румунія, Словачія), у невеликих державах це є загальнодержавна функція (Албанія, Кіпр) [185, с. 4-5].

Скажімо, у Вірменії надання початкової та середньої освіти перебуває у сфері повноважень центрального уряду, який фінансує навчальні заклади та керує ними, наймає викладачів, визначає стандарти навчальних програм та успішності [187, с. 414].

В Естонії згідно закону “Про організацію місцевих органів влади” сільські та міські муніципалітети відповідають за забезпечення дошкільних закладів, шкіл (з 1 по 9 класи), середніх шкіл (з 10 по 12 класи) та

спеціалізованих шкіл. Близько десяти інших законів та більш як двадцять указів регламентують сфери відання місцевих органів влади, серед яких - курси підвищення кваліфікації вчителів, організація методичної допомоги освітнім закладам, професійна орієнтація для дітей та молоді, організація шкільного транспорту та інше [60, с. 126].

Отже, встановлення оптимального балансу повноважень між органами місцевого управління в кожній із сфер їх діяльності в інтересах громадянського суспільства (місцевих і державних) – це передумова забезпечення найбільшої ефективності взаємин і співробітництва цих органів.

За таких умов слід підносити роль місцевого самоврядування заборонивши практику передачі повноважень органів місцевого самоврядування структурам державної виконавчої влади надавши їх виконавчим органам місцевого самоврядування.

В юридичній літературі існує думка, що створення поряд з місцевих рад органів державної виконавчої влади зовсім не обов'язково [64, с. 86]. Адже існують країни де на місцях діють лише органи місцевого самоврядування і їх виконавчі органи, до повноважень останніх входять і державні, і самоврядні. Наприклад в США відсутня виконавча вертикаль, а на місцевому рівні діють лише органи місцевого самоврядування і їх виконавчі органи, які здійснюють як власні так і делеговані повноваження.

Потрібно зазначити, що позитивом такого підходу є усунення міжособистісних конфліктів між керівниками органів місцевого управління, що на сьогодні в Україні є досить поширеним явищем. Тому досить часто якість місцевого управління залежить від того чи знайдуть спільну мову на рівні особистостей голови відповідних адміністрацій і рад.

Нерідко на практиці виникають компетенційні спори – спори між суб'єктами місцевого управління (органами місцевого управління, місцевого самоврядування та їх посадовими особами) з приводу реалізації їхньої компетенції, у тому числі делегованих повноважень. Ці конфлікти виникають

тому, що нерідко вищезазначені органи мають різне розуміння меж здійснення ними їхніх функцій і повноважень. Сьогодні такі непорозуміння найчастіше виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами, між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Найкоротший шлях до зменшення компетенційних спорів – це передача повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевого самоврядування. Бо концентрація повноважень стосовно управління даною територією в одних руках дасть змогу більш конструктивного та безконфліктного вирішення питань, що виникатимуть. Крім того досудова процедура вирішення таких спорів повинна бути передбачена в законі «Про взаємодію органів місцевого управління».

Певні спроби поєднати державні і самоврядні повноваження в діяльності одного органу можна знайти в національній практиці здійснення місцевого управління. Причому є приклади інтеграції таких повноважень як в компетенції державних органів, так і самоврядних.

Так, лише сільська, селищна, міська та районні в місті ради утворюють свої виконавчі органи. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, не створюють таких органів (ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування»). Натомість вони делегують повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям (ст.44 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст.34 Закону «Про місцеві державні адміністрації»), які у частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Тобто, по суті, ці місцеві державні адміністрації виконують роль виконавчих органів обласних та районних рад.

Крім того, це підтверджується і наявністю певних повноважень голів цих органів. Так, ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає право голів місцевих державних адміністрацій вносити на розгляд

відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь (ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Якщо недовіру голові місцевої державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Вбачається, що підмінна державними адміністраціями виконавчих органів місцевого самоврядування є недоречним, бо веде до одержавлення місцевого самоврядування, ускладнює та затягує здійснення самого процесу місцевого самоврядування. Крім того це суперечить принципу децентралізації та міжнародним стандартам у сфері місцевого самоврядування, котрі передбачають, що держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть вирішити органи місцевого самоврядування.

Є в практиці здійснення місцевого управління в Україні й протилежні приклади. Так, після ухвалення спеціального Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» Київська міська рада сформувала власний виконавчий орган на базі міської державної адміністрації з назвою «Київська міська державна адміністрація». Сьогодні в місті Києві міська державна адміністрація існує лише як «самоврядний орган» - виконавчий орган Київської міської ради. Цьому органу делеговані певні повноваження у сфері виконавчої влади. Київська міська державна адміністрація як орган,

визначений частиною першою ст. 118 Конституції України, а саме орган виконавчої влади, у Києві відсутній.

Отже, однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві є зосередження в Київській міській державній адміністрації повноважень виконавчої влади і місцевого самоврядування. Безпосередньо повноваження у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Повноваження місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо (статті 14, 16 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» [178]).

Створення в місті Києві єдиного в організаційному плані органу, який виконує повноваження виконавчого органу Київської міської ради та паралельно повноваження місцевого органу виконавчої влади, що з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, є підзвітним і підконтрольним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади - відповідним органам виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), відповідає положенням частин 1, 2 ст. 118, частин 1, 2 ст. 140 Конституції України.

Створення такого органу також узгоджується з Європейською Хартією місцевого самоврядування (пункт 1 ст. 3), яка визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [66].

Таким чином, заслуговує на увагу позиція науковців [132, с. 20] стосовно того, що виконавчі органи місцевих рад повинні зосереджувати в єдиному комплексі всі повноваження виконавчої влади, які стосуються соціально-економічного розвитку відповідної території. Виконавчу владу в регіонах повинні здійснювати не державні адміністрації, а виконавчі органи

при радах, які мають виконувати паралельно (одночасно) і повноваження виконавчих органів місцевих рад, і повноваження представників державної влади на місцях.

Таке поєднання всіх повноважень державної влади на місцях в єдиному виконавчому органі жодним чином не знижуватиме, а навпаки, підсилить значення і можливості місцевого самоврядування, бо рішення місцевих рад є обов'язковими для виконання виконавчим органом місцевої влади. Стосовно назви виконавчих органів, то це питання має вирішуватися, виходячи з положень Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 6 п.1) та Конституції України (ст. 140). Слід підкреслити, що в них мова йде не про виконкоми, а саме про виконавчі органи місцевих рад, які повинні діяти на певній території. Тобто назва цих органів може бути визначена органами місцевого самоврядування самостійно. Їх можна назвати «виконкомами рад» або «місцевими адміністраціями», але будь-що вони повинні мати подвійні функції: по-перше, бути виконавчими органами місцевого самоврядування (тобто враховувати місцеві потреби в інтересах місцевого населення) і, по-друге, забезпечувати ефективне управління регіоном на підставі реалізації державної соціально-економічної та регіональної політики.

За відсутності таких органів питання, пов'язані з реалізацією планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням державної підтримки місцевого самоврядування за виконанням окремих державних повноважень, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних і місцевих органів, вимагають скоординованої спільної діяльності місцевих державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Саме така скоординована та ефективна діяльність можлива за умови реалізації принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління.

Реалізацію цього принципу більш ефективно можна вирішити шляхом створення спільних органів, які представляють інтереси і держави, і місцевого самоврядування.

У Росії, наприклад, процес удосконалення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування бачиться як створення різних об'єднань. Так, Є. Нехвядович вважає, що «ефективним інструментом взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади має стати Конгрес муніципальних утворень Російської Федерації й аналогічних союзів і асоціацій місцевого самоврядування, які б могли через систему договорів з відповідними органами державної влади регулювати чергові задачі і проблеми муніципальних утворень». Подібна практика добре зарекомендувала себе в ряді країн, зокрема в Данії [133, с. 76].

Отже, є доцільним створення, в ряді випадків, спільних робочих органів місцевого управління як тимчасових (для розв'язання значимих, але локальних проблем), так і постійних. Оскільки компетенція місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування розділена, а втручання одних органів у діяльність інших не припускається, порядок створення і діяльності спільних органів повинен бути регламентований відповідними правовими актами. Бажано було б врегулювати такі процеси в законі про взаємодію органів місцевого управління, де передбачити механізм врегулювання процесів співпраці та взаємодії цих органів, а також порядок створення і діяльності спільних органів (постійних чи тимчасових); правову природу актів, що ними будуть прийматись; визначити можливі підстави, порядок укладання та форму договору про співпрацю органів місцевого управління, а також порядок вирішення конфліктів та компетенційних суперечок між цими органами. Однак більш детальну регламентацію діяльності цих органів пропонується зафіксувати в положенні щодо їх діяльності. Яке повинно бути розроблене спільною комісією відповідних органів місцевого управління та підписане головами цих органів.

Зазначені органи можуть розробляти пропозиції для прийняття рішень органами місцевої державної виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування або здійснювати управління реалізацією спільних планів і

програм, не приймаючи самостійних рішень з проблем, віднесених до компетенції органів місцевого управління.

Крім того створення спільних органів місцевого управління є організаційною гарантією реалізації принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління. Саме тому ч.5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка констатує, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори та створювати спільні органи» потребує деталізації з питань правової процедури створення, діяльності і повноважень спільних органів та регламентування цих питань в законодавстві, а саме в законі про взаємодію органів місцевого управління.

Отже, у законі можна виділити кілька видів таких органів за метою взаємодії:

- координаційні органи, що розробляють пропозиції та узгоджують прийняття рішень органами місцевого управління;
- робочі органи щодо реалізації спільних планів і програм;
- консультативні органи, що створюються з метою підвищення ефективності чи удосконалення співпраці органів місцевого управління в різних сферах суспільного життя території.

Необхідність створення та регламентації функціонування таких органів підкріплена взаємодією органів місцевого управління на практиці.

Прикладом координаційних органів можуть бути координаційні ради, створені в ряді областей, наприклад в Сумській [118] та Одеській [190]. Однак вважаємо недоречним їх створення при голові обласної ради, що юридично передбачає їх залежність від обласної ради.

На нашу думку, подібний орган повинен бути в правовому плані самостійним і очолюватись виборним (з числа його членів) керівником. Такий орган не повинен функціонувати постійно, а збиратись за необхідності. Причому його склад повинен нараховувати рівну кількість представників рад і адміністрацій (на обласному рівні бажане входження

голів рад та глав адміністрацій, включаючи мерів міст обласного підпорядкування). Тільки в такому разі орган не буде прототипом відновлення єдиної вертикалі влади на місцях, а буде сприяти консолідаційній діяльності органів місцевого управління. Бажано створити такі координаційні органи не тільки на рівні області, але й у містах з районуванням для координації спільної діяльності районних в містах рад.

Робочі органи можуть вирішувати практичні питання взаємодії органів місцевого управління, що виникають при реалізації повноважень органами місцевого управління і потребують оперативного вирішення. Особливістю цих органів є те, що вони можуть не мати постійного складу й існувати у формі робочих зустрічей, тим самим усуваючи можливість виникнення певних неузгодженостей у рішеннях органів місцевого управління.

Незважаючи на відсутність законодавчо визначеного механізму створення та діяльності таких органів, на практиці, відчуваючи потребу в них, органи місцевого управління створюють робочі органи.

Наприклад, у Хмельницькій області з працівників апарату Теофіпольської районної державної адміністрації і районної ради створено чотири робочі групи, за якими закріплені сільські, селищні ради. Робочі групи координують діяльність цих рад, надають допомогу в підготовці та проведенні організаційно-масових заходів, заходів по благоустрою та з інших питань [74].

Ще одним засобом сприяння ефективної взаємодії органів місцевого управління, що часто застосовується на практиці, є різнопланові робочі зустрічі. Так, у Хмельницькому проводяться спільні засідання Президії обласної ради і колегії обласної державної адміністрації [208]. У Хмельницькому районі кожний четвер проводиться «день секретаріату», у рамках якого працівники райдержадміністрації спільно з працівниками виконавчого апарату районної ради виїжджають у сільські ради, де комплексно вивчається їх робота, надається методична допомога з питань діловодства, організовується прийом громадян, вирішуються інші питання

[73]. Райдержадміністрація Кам'янець-Подільського району Хмельницької області з керівництвом районної ради розробляють і здійснюють заходи пов'язані з проведенням державних свят [61].

Інколи необхідність створення спільних органів викликана потребою удосконалити діяльність органів місцевого управління в певній сфері. У такому разі орган, що створюється, виступає як спільний представник (чи виражає спільні інтереси) органів місцевого управління у відносинах з іншими суб'єктами публічних відносин. Наприклад, з метою підвищення ефективності співпраці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з організаціями політичних партій і громадських об'єднань у Хмельницькій області і 12-ти районах створені консультативно-політичні ради, співголовами яких є голова державної адміністрації і голова місцевої ради [156].

Отже, дослідження показало, що необхідність створення та функціонування спільних органів не тільки є теоретично обґрунтованою, але й підтверджена практикою.

Потрібно зазначити, що ефективна дія принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління неможлива без правових гарантій, а саме судового захисту інтересів органів місцевого управління, що базується на конституційному праві на судовий захист (ст. 145 Конституції України). Органи місцевого самоврядування вправі звертатися до суду з питань здійснення взаємодії з місцевими державними адміністраціями, наприклад, якщо останні порушують законодавчо закріплені основи такої взаємодії (втручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування, компетенційну самостійність органів місцевого самоврядування, обов'язкове інформування та ін.) чи взагалі нездійснення взаємодії з органами місцевого самоврядування, порушуючи ст. 119 Конституції України і п.6 ст. 2 Закону «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві органи виконавчої влади також вправі звернутись до суду з того ж обвинувачення, оскільки за

принципом місцевого управління взагалі і місцевого самоврядування зокрема законодавством передбачено поєднання місцевих і державних інтересів.

Вважаємо доречним та своєчасним, зважаючи на специфіку цих справ, віднесення такої категорії справ Кодексом про адміністративне судочинство до юрисдикції адміністративних судів (ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства) [83].

Певна роль у врегулюванні розмежування повноважень органів місцевого управління відводиться Конституційному Суду України. Він має право тлумачення Конституції і законів України, що може стати важливим джерелом розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Хоча самі місцеві державні адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу їх компетенційних спорів, але вони можуть направляти до нього свої звернення щодо роз'яснення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути ці звернення і прийняти відповідний акт тлумачення конфліктної ситуації.

Саме тому з метою забезпечення принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління необхідно розробити і прийняти Закон «Про взаємодію органів місцевого управління» де вичерпно врегулювати питання розмежування компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на місцях.

3.2. Принцип диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління

Ефективне функціонування місцевого управління забезпечується перш за все в ході реалізації його органами (місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування) своєї компетенції. Компетенція є

необхідним правовим інструментом взаємодії системи відносин органів місцевої влади та управління, а також правовим вираженням принципу децентралізації. А принцип диференціації та інтеграції компетенцій місцевого управління є одним з основних принципів його функціонування.

Необхідність визначення та розмежування компетенцій органів місцевого управління викликана в першу чергу тим, що вони є представниками різних підсистем публічної влади на місцевому рівні: державної і самоврядної.

Органи місцевого управління є різними за юридичною природою, та це не означає, що вони повинні здійснювати свою діяльність абсолютно автономно. Компетенційна самостійність повинна бути не абсолютною, а відносною. Здійснення управлінської діяльності з єдиними завданнями передбачає взаємну підтримку органів двох самостійних підсистем публічної влади. Закон «Про місцеві державні адміністрації» (ч.1 ст. 35) передбачає таку можливість, встановлюючи, що місцеві державні адміністрації на відповідних територіях взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами і сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, а саме – у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування [166]. Ефективне ж управління певною територією може здійснюватись тільки за умови наявності чіткого визначення та розмежування компетенцій.

Поняттю «компетенція органів місцевого управління» в юридичній науці приділено недостатньо уваги. У радянський час у літературі розглядалися поняття «компетенція місцевої Ради», «компетенція органів державного управління на місцях» [108, с. 21; 9, с. 179; 1, с. 29-30], що за своєю суттю були тотожні. У сучасний період досліджують окремо поняття «компетенція місцевого самоврядування» і «компетенція місцевих державних адміністрацій». Такий відокремлений підхід до наукового

вивчення та практичного застосування компетенції органів різних підсистем публічної влади, які відстоюють кожен свої інтереси, а діють на одній території і в тих самих сферах, веде до дублювання повноважень, виникнення конфліктів, а тому і дезорганізує діяльності цих органів. Очевидно, що діяльність органів для досягнення єдиної мети неможлива без їх тісної взаємодії. Лише у взаємодії вони дають повну картину діяльності органів місцевого управління, адже вони є двома складовими одного управлінського процесу на місцях – місцевого управління і їх діяльність направлена на досягнення єдиної мети – ефективного управління на місцях. Отже, виникає потреба досліджувати їх у комплексі, а саме – як складові поняття «компетенція органів місцевого управління».

Компетенцію органів місцевого управління становлять:

- а) виключна компетенція місцевих державних адміністрацій;
- б) виключна компетенція органів місцевого самоврядування;
- в) спільна компетенція органів місцевого управління, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються правами і обов'язками в одній галузі суспільного життя.

Однак, щоб аналізувати компетенцію цих органів, спочатку потрібно чітко розуміти, який зміст вкладається в поняття «компетенція».

У законодавстві компетенцію синонімічно прирівняно до таких понять, як функції, повноваження, права. Так, у Конституції України для характеристики статусу державних органів і органів місцевого самоврядування використовуються такі поняття, як «повноваження», «права», «компетенція». У Концепції адміністративної реформи категорії «компетенція», «повноваження», «функції» вживаються в недозволеному багатомайтті. У зв'язку з чим виникає питання про співвідношення функцій і компетенції. Функція – це певний напрямок діяльності. Компетенція ж - це надана державою можливість владно вирішувати питання в конкретних сферах суспільних відносин. Компетенція є правовою формою виразу функцій і, крім того, є правовим засобом її здійснення. Основна різниця між

функціями і компетенцією в тому, що компетенція виражає міру необхідного і неможливого в діяльності цих органів, тоді як функції – це визначена частина реального (фактичного) змісту роботи. Встановлення компетенції впливає на здійснення функцій. Однак слід мати на увазі, що вихідним моментом для встановлення компетенції є здійснення функцій, і в цьому відношенні компетенція є похідною від функцій.

Розробляючи теорію розмежування компетенцій органів місцевого управління, учені [75, с. 112] в основному вказують на необхідність розмежування «функцій і повноважень» місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Розмежування функцій і повноважень перебувало в центрі уваги протягом усього періоду становлення системи органів місцевого управління в Україні.

За часів Радянського Союзу (1917 – 1991 рр.) панувала така система організації місцевої влади, яка характеризувалася наявністю єдиної системи органів, наділених функціями і повноваженнями державної влади, і тому проблема розмежування цих функцій і повноважень у процесі їх здійснення майже не вимагала розв'язання. Причому функції і повноваження вищестоящих органів дублювались в функціях і повноваженнях органів нижчестоящих то питання їх розмежування, навіть коли вони й виникали, вирішувалися централізовано. У той же час радянська система організації місцевої влади суперечила нормам демократичного розвитку держави і суспільства.

Із здобуттям незалежності України першочерговим завданням стало розмежування управління на місцях: державні інтереси перебрали на себе місцеві органи державної виконавчої влади в особі представників Президента України та місцевих державних адміністрацій [173], колективні ж інтереси – органи місцевого та регіонального самоврядування [168]. У червні 1994 року Верховною Радою було розглянуто проект Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів», який так і не було прийнято через внесений Президентом України проект Закону України «Про організацію державної

влади та місцевого самоврядування», котрий пізніше було схвалено у формі Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України від 8 липня 1995 року [170].

Таким чином, у перші роки незалежності України вирішувалися передусім питання про розмежування функцій та повноважень органів місцевого управління. На нашу думку розмежування функцій органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність на місцях, практично неможливе. І органи місцевого самоврядування, і місцеві державні адміністрації здійснюють однакову діяльність – управління територією, а організація цього потребує наявності в обох управлінських центрах таких функцій, як регулятивна, управлінська, комунікативна, контрольна, інформаційна, нормотворча й інших. Отже, розмежовувати «функції» є теоретично безпредметним і таким, що дезорганізує практику, а чітке визначення компетенцій, навпаки, веде до ефективної взаємодії органів місцевого управління.

Слово «компетенція» походить від латинського «competentia», що в одному із значень перекладається як «відання, здатність, належність по праву», «погодженість частин, розмірність, симетрія» [37, с. 11] і має два найбільш поширені значення: а) перелік питань, у яких суб'єкт має знання («відає щось»); б) коло повноважень – прав та обов'язків («відає чимось»). У зв'язку з цим говорять про фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і про офіційну компетентність органів та посадових осіб [110, с. 11].

Існує чимало точок зору щодо того, що ж таке компетенція. Традиційною [19, с. 121; 28, с. 52-53; 45, с. 9; 108, с. 31; 184, с. 58-59; 233, с. 127] є та, відповідно до якої елементами компетенції є права і обов'язки, а серед інших складових вказують предмети відання, функції, завдання, які стоять перед органом, та відповідальність.

Компетенція також визначається як сукупність усіх повноважень (прав і обов'язків), якими в конкретній галузі своєї діяльності наділений будь-який

орган, громадська організація чи службова особа. Ці повноваження визначені Конституцією, законами, указами, а також виданими на основі і на виконання їх нормативними актами місцевих рад і актами державного управління [37, с. 12]. З цією точкою зору важко погодитись, бо юридична наука для характеристики сукупності прав і обов'язків якого-небудь органу використовує спеціальний термін – «повноваження».

Багато теоретиків визнають компетенцію як сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи, стосовно цих предметів відання [221, с. 99; 27, с. 28; 242, с. 105].

Отже, стосовно суті компетенції є кілька основних наукових підходів, але всі автори однозначні в тому, що її обов'язковою складовою є права і обов'язки. Основною відмінністю є наявність чи відсутність у структурі цього поняття такого елемента, як «предмет відання». Щодо самого визначення «предмет відання», в юридичній літературі немає кардинальних розбіжностей, і суть різних трактувань зводиться до того, що це «сфери суспільного життя» (коло суспільних відносин) [78, с. 79], «сфери керівництва» [142, с. 451], «сфери життєдіяльності населення» [107, с. 246], у яких конкретний орган здійснює свої повноваження. Наукові суперечки ведуться лише стосовно того, чи входить «предмет відання» в поняття компетенції органу.

Є учені-правознавці, які не погоджуються з тим, що предмет відання є елементом компетенції. На думку Б. Лазарєва, вказівка на «предмет відання» у правових нормах про компетенцію органу необхідна для об'єктивної характеристики повноваження. Самі ж суспільні відносини, керовані об'єкти та їх діяльність є елементами не компетенції, а того реального життя, на яке орган покликаний впливати. «Вказівка у правовій нормі на такий об'єкт або на таку сферу життя ніяк не можуть зробити їх елементами самої компетенції органу, тим більше існуючого поряд з його повноваженнями. До компетенції належать саме право і обов'язок вирішення тих чи інших питань або участь у їх вирішенні, а не питання самі по собі». Тому, на його думку, варто говорити

не про питання, «що належать до компетенції», а про питання, які відносяться до неї [111, с. 241].

В поняття «компетенції» також включають права, обов'язки та предмет відання органу. Так, О. Кутафін і К. Шеремет, досліджуючи компетенцію місцевих рад, визначають її як «сукупність предметів відання, обов'язків і прав, закріплених у законодавчому порядку як безпосередньо за самими місцевими радами, так і за всіма його органами, що створюються ними і діють під його керівництвом і контролем» [107, с. 46]. Вони визнають предмет відання «першим необхідним елементом компетенції», аргументуючи тим, що мета створення органу передбачає визначення певних сфер суспільних відносин, у яких належить їм діяти і, відповідно, сфера діяльності органу повинна бути юридично визначеним шляхом її відображення в концепції. На підставі цього робиться висновок, що «логічно концепція всякого органу... починається із встановлення певної сфери суспільних відносин, у рамках якої діє орган...» [108, с. 22]. Ці аргументи вважаємо обґрунтованими, оскільки предмет відання певним чином визначає повноваження органу, його характер і зміст. Крім того, предмет відання є законодавчо закріпленою сферою реалізації цих повноважень. Таким чином, предмет відання нерозривно пов'язаний з компетенцією органу і є одним з його основних елементів. Аналогічної точки зору дотримуються Н. Олександров [12, с. 239], В. Фадєєв [226, с. 51] та інші.

Є автори, які, окрім предмета відання та повноважень, включають ще й третю складову. О. Карлов до структури компетенції відносить три елементи – предмет відання, сукупність прав і обов'язків і територіальну сферу діяльності органу [78, с. 79]. Схожої точки зору дотримується С. Авак'ян, вважаючи, що до поняття компетенції повинно бути віднесено просторові і часові межі діяльності органу [1, с. 20].

Проаналізувавши та узагальнивши різні точки зору і підходи, вважаємо, що стосовно органів місцевого управління розкриття поняття «компетенції» є найбільш виправданим через єдність предметів відання та

повноважень (прав і обов'язків). Розглядати компетенцію органів місцевого управління як сукупність лише прав і обов'язків цих органів (навіть детальну їх конкретизацію), зважаючи на те, що вони здійснюють свою діяльність у межах однієї території, з однією метою в одних і тих самих сферах суспільного життя, не дасть позитивного результату, а саме – можливості уникнути протиріччя, дублювання і «зіткнення» їх інтересів. Саме ці засади покладено в основу додаткового (забезпечувального) принципу фіксованості компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення предметів відання та повноважень.

Органи місцевого управління виявляють себе як суб'єкти, які реалізують певні функції у визначеній системі суспільних відносин. Поділ управлінського впливу двох органів публічної влади у межах однієї території є основою ефективного функціонування апарату місцевого управління: кожний орган діє у своїй визначеній сфері. Кожен орган місцевого управління повинен мати своє поле діяльності, діяти відповідно до своїх завдань і цілей стосовно певних видів суспільних відносин. Тому правове регулювання компетенції органу місцевого управління передбачає перш за все визначення кола його діяльності, сфери суспільних відносин, поля його дії, що є предметом відання.

Предмет відання як структурний елемент поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, на які поширюються владні дії певного органу. Причому важливо зважати на те, що предмети відання – це не сукупність питань, а узагальнене, юридично значуще визначення сфер суспільних відносин, у яких слід діяти органу. Суспільні відносини є об'єктом впливу лише в остаточному підсумку. Якщо дивитися на проблему в широкому, філософському плані, з «погляду компетентно-структурного – то це персонально люди, трудові і територіальні колективи, різноманітні організації, а з функціональної точки зору - це поведінка, діяльність людини, діяльність колективів та організацій» [111, с. 242]. Предмет відання – це підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів,

предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [27, с. 28]. Отже, предмет відання органів є першим складовим елементом компетенції що передуює наділенню його певними повноваженнями.

Предмет відання органів місцевого управління – необхідний елемент правового статусу кожного з його органів. Предмет відання місцевого управління, що закріплюється нормами права, перш за все визначає ті галузі життєдіяльності населення, на які поширюється їх юрисдикція.

Сьогодні українське законодавство (на відміну від російського) не закріплює окремо предмети відання ні для жодного з органів місцевого управління, хоча перші спроби вже є. Так, у Концепції адміністративної реформи вживається такий термін, як «сфера компетенції», а ґрунтовний аналіз тексту дозволяє зробити висновок, що мова йде саме про предмет відання. Також спробою виділити і закріпити предмет відання можна вважати ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у якій зазначено, що до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки та інші. Та незважаючи на такий прогресивний крок все ж законодавець, на жаль, ще не розрізняє предмета відання та повноважень органу. Підтвердженням цього є зміст частини 2 цієї ж статті: «Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законами до їх повноважень».

Предмети відання не збігаються і з закріпленням компетенції в нормативних актах. Ця форма залежить від особливостей нормативного акта і його структури, законодавчої техніки, традицій, що склалися в регулюванні правового стану того чи іншого органу держави або місцевого самоврядування, та деяких інших чинників [204, с. 14-16]. Предмети відання закріплюються в законодавстві в статтях з назвами «компетенція»,

«повноваження» або «права й обов'язки», у яких перераховуються відповідні сфери суспільних відносин і стосовно яких указуються повноваження або відповідні права й обов'язки органу. На думку деяких авторів, виклад предметів відання одночасно із завданням і повноваженнями органу дає можливість уникнути формального закріплення компетенції, спрощує структуру законодавчого акта [108, с. 23]. За такою схемою побудовано главу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, назви статей 27-38 Закону, по суті, є переліком повноважень органів місцевого самоврядування в межах предмета відання. Наприклад, ст. 38 «Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян», ст. 37 «Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою», ст. 31 «Повноваження у галузі будівництва» та інші.

В. Токовенко має точку зору, відповідно до якої, закріплення предметів відання повинно бути в окремих розділах або статтях нормативного акту, що дозволяє більш чітко визначити сферу діяльності органу або посадової особи [241, с. 32].

Наступним додатковим (забезпечувальним) принципом є принцип комбінованості предметів відання органів місцевого управління з метою здійснення ефективної управлінської діяльності на місцях.

Проаналізувавши чинне законодавство і виділивши сфери, які відносяться до предмета відання органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади на місцях, зауважимо: за винятком кількох (вирішення питань адміністративно-територіального устрою та зайнятості населення, праці та заробітної плати) – усі сфери компетенції (предмети відання) органів місцевого управління дублюються. Наприклад, управління соціально-економічним розвитком відповідної території (ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст. 17 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); управління у сфері бюджету і фінансів (ст. 28 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст. 18 Закону «Про місцеві державні

адміністрації»); житлово-комунальним господарством, побутовим, торговельним обслуговуванням, транспортом, зв'язком (ст. 30 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст. 20 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); освітою, охороною здоров'я, культурою, фізкультурою і спортом (ст. 32 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст. 22 Закону «Про місцеві державні адміністрації») та інші.

Отже, виникає логічне запитання, як можуть представники двох складових публічної влади діяти в одних і тих самих сферах, відстоюючи кожен свої інтереси при цьому не конфліктувати і не дезорганізувати діяльність один одного? Для цього необхідно намагатися, по можливості, розділити предмети відання органів місцевого управління або конкретно вписати їх в законодавстві поклавши в основу принцип диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління. В ідеалі, коли б чітко розділити предмети відання (сфери впливу) на місцевому рівні між органами місцевого самоврядування і органами державної влади на місцях, – це могло б сприяти не тільки їх конструктивній співпраці, але й забезпечувало б реалізацію управлінських функцій різних органів місцевого управління, не припускаючи при цьому дублювання і паралельності. Тому в оптимально можливих межах такий поділ потрібен.

Однак не всі сфери життєдіяльності населення на певній території можна поділити на державну і муніципальну. Так, якщо управління об'єктами власності, землекористування і використання природних ресурсів, планування і забудову населених пунктів, будівництво доріг та інші сфери можливо поділити, то є такі, що не підлягають поділу, бо здійснюються не тільки в інтересах населення відповідної території, а всієї держави (наприклад, оборона та мобілізаційна підготовка, які неможливо поділити на державні і муніципальні). На місцевому рівні повноваження в таких сферах, по можливості, повинні передаватися в управління органам місцевого самоврядування шляхом делегування їм повноважень. Такий принцип, наприклад, закріплено щодо предмета відання органів місцевого

самоврядування в Російській Федерації [88] (ст. 6 «Предмети відання місцевого самоврядування» закріплює, що у віданні муніципальних утворень знаходяться питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділитися органи місцевого самоврядування).

До предметів відання органів місцевого самоврядування було б доречно віднести: місцеві фінанси; економічний розвиток населених пунктів; управління об'єктами комунальної власності; комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів; планування і забудову населених пунктів; дороги місцевого значення і їх будівництво; каналізацію, електро-газо- та водопостачання, освітлення населених пунктів; житлове будівництво; роботу місцевого громадського транспорту; благоустрій парків і садів; утримання кладовищ і надання ритуальних послуг; роботу дошкільних закладів, організацію початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я; роботу комунальних закладів культури, фізкультури, спорту і туризму; працевлаштування і організацію громадських робіт; окремі питання охорони навколишнього природного середовища, громадського порядку, пожежної безпеки і прав споживачів.

До предмета відання місцевих органів виконавчої влади пропонується віднести лише ті сфери управління, які не можуть бути передані органам місцевого самоврядування: загальний нагляд за дотриманням Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій; відповідні повноваження з управління об'єктами державної власності; координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством; контроль у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

Таким чином, предмет відання (як перший елемент компетенції) – це завжди визначені в законодавстві в тій або іншій формі суспільні відносини, що являють собою сферу правового регулювання певного органу.

Реалізація принципу диференціації та інтеграції (пов'язаності) компетенцій органів місцевого управління можлива за умови реалізації додаткового (забезпечувального) принципу субсидіарності, як розмежування повноважень органів місцевого управління.

Тлумачний словник визначає «повноваження» як офіційне надання кому-небудь права якої-небудь діяльності, ведення справ [135, с. 571]. Юридична наука використовує термін “повноваження” для характеристики прав і обов'язків якого-небудь органу, посадової особи: він в рівній мірі охоплює і права, і обов'язки.

Повноваження органів місцевого управління – це закріплені в законодавстві за місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій управління на місцях.

Потрібно зазначити, що поняття «повноваження органів місцевого управління» є комплексне і складається з понять «повноваження місцевих державних адміністрацій» та «повноваження органів місцевого самоврядування».

Питаннями розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування займалось багато українських і зарубіжних дослідників – О. Батанов [26, с. 23], В. Борденюк [34, с. 54], Л. Веліхов [42], М Пухтинський [186, с. 22-26], С. Телешун [214, с. 289-293] та ін. Однак теоретичні основи цієї проблеми розроблені недостатньо.

Як відомо, повноваження – це вид владної дії і саме наявність повноважень на здійснення певного виду владних дій і є суттєвою ознакою юридичної компетентності відповідного органу [108, с. 26]. Будь-який вид управлінського впливу, чи то державної влади, чи самоврядування, не можливий без владних повноважень. Матеріальна сутність владних повноважень – це, звичайно, влада, що складається з організаційних правових, матеріальних, речових, фінансових факторів, а також із так званої «вимоги» на повагу цієї влади, тобто можливість удаватися до примусової

охорони владних повноважень, погроза застосування сили для здійснення певної поведінки, визначеної правомочним суб'єктом [82, с. 30].

Отже, владні повноваження – як елемент компетенції – є забезпечена законом вимога вповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних і юридичних осіб, це вид і міра впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально-корисного результату.

Ю. Тихомиров [219, с. 139] вважає, що «владне повноваження є забезпечена законом вимога уповноваженого суб'єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб». При цьому виділяє його основні елементи: а) наявність уповноваженого суб'єкта; б) веління (команду, вимогу), звернене до іншої сторони публічно-владних відносин; в) забезпеченість законом (законодавча регламентація владних повноважень); г) система гарантій, що сприяє реалізації повноважень. Органи реалізують належні йому владні повноваження в адміністративному порядку, характерною рисою якого є використання засобів примусу. І це не випадково, бо сутність реалізації влади «зводиться до здійснення в державі організованого примусу» [41, с. 26]. Владним повноваженням, праву приймати обов'язкові для виконання рішення кореспондує обов'язок підкорятися чужій волі, виконувати команди. «Реальна влада існує лише там, де є реальне підпорядкування, інакше вона формальна, фіктивна, декларативна» [27, с. 75]. Позасудове використання владою заходів державного примусу припустиме лише у випадках і в порядку, передбачених законом, і не всіма, а тільки уповноваженими на те органами з метою забезпечення дотримання Конституції і законів України. Певна річ, органи і посадові особи не позбавлені такого засобу забезпечення виконання законів, як переконання, яке також має важливе значення.

За радянської системи всі органи управління на місцях були державними, а тому були наділені державно-владними повноваженнями.

Державно-владні повноваження були предметом не одного дослідження [91, с. 247; 238, с. 4]. Більшість учених погоджується з тим, що їх елементами є: а) прийняття рішень, обов'язкових до виконання усіма громадянами, посадовими особами і організаціями, на яких поширюється компетенція органу держави; б) матеріальне забезпечення виконання прийнятих рішень (державний бюджет, позабюджетні фонди); в) охорона рішень від порушень шляхом застосування різних методів: переконання, виховання, заохочення, а також державного примусу.

В. Медведчук [124, с. 198] стверджує, що державно-владні повноваження практично виражаються у виданні державними органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних актів, в здійсненні ними контролю за суворим та неухильним дотриманням вимог, що містяться в цих актах, в забезпеченні і захисту цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення і заохочення, а в необхідних випадках і заходів державного примусу.

О Кутафін, Ю. Тіхоміров та інші науковців [221, с. 100; 107, с. 252], погоджуються з тим, що владні повноваження в державі мають не лише державні органи, а і органи місцевого самоврядування, але владні повноваження останніх не носять державного характеру і не здійснюються від її імені (окрім делегованих повноважень).

Однак повноваження місцевого самоврядування – це закріплені законом за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць. Повноваження місцевого самоврядування визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження муніципальною власністю.

Реалізація повноважень у сфері місцевого самоврядування включає:

- видання обов'язкових до виконання на відповідній території правових актів:

- акти індивідуального характеру, якщо коло відповідних відносин врегульоване нормативними актами;
- нормативні акти за умови, якщо здійснюється загальне нормативне регулювання у цій сфері;
- захист правових актів від порушень за допомогою власного впливу і примусової сили держави;
- матеріальне забезпечення їх виконання;
- забезпечення їх виконання заходами виховання, переконання і заохочення;
- скасування, припинення дії своїх раніше виданих актів і актів підконтрольних органів [204, с. 19-21].

Наслідком їх реалізації є встановлення, зміна, припинення правомочності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також прав та обов'язків підприємств, установ, організацій, інших юридичних осіб і громадян. Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Тому владні повноваження, якими наділені органи місцевого управління, не є державно-владними (що «виражають волю держави і передаються нею службовим особам на підставі закону» [82, с. 50]), а є юридично-владні, що не виражають безпосередньо волю держави, але мають законний характер.

Отже, владні повноваження органів місцевого управління складаються з державно-владних повноважень місцевих державних адміністрацій та юридично-владних повноважень органів місцевого самоврядування.

Повноваження як місцевих державних адміністрацій так і рад повинні бути чітко виписані в законодавстві на підставі принципу розподілу повноважень. Так, є перші спроби законодавчого закріплення цього принципу стосовно діяльності органів місцевого самоврядування (п.3 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), суть якого в тому, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством.

У Європейській Хартії місцевого самоврядування [198, с. 246-254] закріплюється принцип субсидіарності, який визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі.

Поняття «субсидіарності», як взаємодоповнюючої діяльності різних ланок влади та управління [48, с. 407], в практиці європейського місцевого управління об'єднує питання розподілу та перерозподілу повноважень (функцій, прав та обов'язків, відповідальності) між управлінськими органами різних рівнів.

Сучасне сприйняття принципу субсидіарності відображає практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками. Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна мислити як статичну якість організаційно-управлінських структур. Поняття субсидіарності має на увазі, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного часу. Ця теза підтверджується І. Грицяком: «Субсидіарність не є статичною концепцією» [52, с. 34].

Повноваження органів місцевого управління не можливо визначити як статичне явище (і не потрібно), бо в процесі їх реалізації може виникнути потреба в їх розширенні, зміні чи удосконаленні, а це потребуватиме оперативного втручання, а не зтяжної процедури внесення змін до Конституції чи законів.

Тому пропонується закріпити в Конституції лише предмети відання органів місцевого управління як визначення сфери компетенції, в межах якої відбувається наділення цих органів повноваженнями. Деталізація повноважень повинна бути в законодавстві.

Такими законами є чинні базові закони місцевого управління – Закон України «Про місцеве самоврядування» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації», а також спеціальні – закони, які визначають повноваження органів місцевого управління в певній сфері. Наприклад, Закон України «Про освіту», «Про житлово-комунальні послуги», «Про меліорацію земель», «Про транспорт» та інші. Повноваження у сферах спільного впливу бажано зафіксувати в законі «Про взаємодію органів місцевого управління», де також передбачити умови, підстави, форму, зміст, порядок укладення, а також контроль, відповідальність та інші умови договору між органами місцевого управління стосовно повноважень, які можуть конкретизувати, відповідно до закону, їх взаємні права й обов'язки у всіх сферах діяльності цих органів.

Очевидно, що й акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнювати і змінювати окремі положення щодо розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування.

На практиці існують також інші способи розмежування повноважень між органами влади на місцях. Місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування мають право укласти такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права й обов'язки. Перспективним, зокрема, є спосіб укладання договорів і угод щодо загальної діяльності у відповідних сферах громадського життя (наприклад, у вирішенні питань соціально-економічного розвитку регіону [71]).

Отже, лише конкретне визначення та законодавче закріплення предмета відання органів місцевого управління та чітке розмежування повноважень в його межах (як законодавче, так і договірне) дасть змогу не

тільки конструктивно здійснювати управління певною територією, але й усуне можливість втручання цих органів в компетенцію один одного.

Можемо зробити висновок, що принцип диференціації та інтеграції (пов'язаності) компетенцій органів місцевого управління, досліджений у цій главі, є комплексним принципом і включає в себе такі додаткові принципи:

принцип фіксованості компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення предметів відання та повноважень;

принцип комбінованості предметів відання органів місцевого управління з метою здійснення ефективної управлінської діяльності на місцях;

принцип розмежування повноважень органів місцевого управління як прояв принципу субсидіарності.

3.3. Принцип делегування повноважень в діяльності органів місцевого управління

Необхідно виділити та дослідити принцип делегування повноважень як самостійний принцип і як продовження принципу оптимальної взаємодії та принципу диференціації та інтеграції (пов'язаності) компетенцій органів місцевого управління, а саме його додаткового принципу розмежування повноважень органів місцевого управління.

Делегування має глибокі історичні корені. Першим його застосував у своїх наукових роботах Дж. Локк: «депутати парламенту, як агенти міста, не можуть делегувати свої повноваження іншим особам» [23, с. 91].

Конституція України (ст. 119) допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних та міських рад, а також обласних і районних рад – обласній та районній державним адміністраціям.

У чинному законодавстві України термін «делегування» повноважень застосовується часто. Так, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачаються різні види делегування: повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (ч.13 ст. 1); передача сільськими, селищними, міськими радами повноважень обласним і районним радам (ч.2 ст. 10); повноважень органів місцевого самоврядування відповідним місцевим державним адміністраціям (ч.13 ст. 1), а також передача частини повноважень місцевими радами районним у містах радам (ч.1 ст. 14). У Законі «Про місцеві державні адміністрації» ст. 14 визначає повноваження місцевого самоврядування, делеговані місцевим державним адміністраціям відповідними радами.

В контексті даного дослідження нас цікавитимуть повноваження органів виконавчої влади, що делегуються органам місцевого самоврядування, та повноваження органів місцевого самоврядування делеговані відповідним місцевим державним адміністраціям.

Аналіз законодавства показує, що стосовно повноважень органів місцевого управління використовуються терміни «повноваження, надані законом», «власні повноваження», «надані повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» використовує термін «повноваження місцевих державних адміністрацій» (глава 1 даного Закону). Стосовно здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів використовуються два терміни: частина 1 ст. 14 передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм відповідними радами повноважень місцевого самоврядування: частина 2 ст. 14 передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями переданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня.

Закон «Про місцеве самоврядування» виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів

сільських, селищних, міських рад (глава 2 Закону). Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування становлять питання, що вирішуються лише на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (ст. 26) та районної і обласної ради (ст. 43), а також власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (глава 2 Закону).

Термін «власні (самоврядні) повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування» для окреслення власної сфери компетенції місцевого самоврядування, в межах якої «органи місцевого самоврядування... наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади» [67, 90]. Отже, власні повноваження це ті, які визнані державою такими і законодавчо закріплені. Цей аспект висвітлено в роботах А. Крусян, А. Коваленко, П. Любченко.

Поняття «надані повноваження» використовується при закріпленні компетенції як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій. Терміном «повноваження надані законом» оперує і Конституція України. Так у її трактуванні цей термін тотожний терміну «надані повноваження». Згідно із ст. 143 Конституції України надання повноважень може здійснюватись виключно законом, що у свою чергу зумовлено положеннями п.п.12 та 15 ст. 92 Конституції України, які відносять організацію та діяльність органів виконавчої влади та засади місцевого самоврядування до питань, що визначаються виключно законами України.

У той же час в юридичній літературі та законодавстві набув поширення термін «делеговані повноваження (ст. 11 Закону України «Про автомобільний транспорт» [149], ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» [150] та ін.). Цей термін у тому ж значенні що й конституційний термін «надані повноваження», було використано при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Така підміна термінів вбачається не

зовсім коректною. «Надання повноважень» має більш загальне значення і може здійснюватися не лише у формі делегування, а й іншими шляхами.

У наукових дослідженнях [239, с. 13-14; 196, с. 42] розрізняють кілька форм надання повноважень:

- встановлення – такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган в Конституції і законах визнає компетенцію органів місцевого управління.
- передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження одного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції іншого органу.
- делегування – надання державним органом належного йому права вирішення питань на один раз, на деякий час або на невизначений строк.

Делегування слід відрізнити від передачі повноважень. При передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу і включається до компетенції іншого. У свою чергу делегування – це надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання в його вирішення.

Делегування повноважень необхідно відрізнити від доручень вищестоящого органу нижчестоящому, які є проявом звичайного керівництва, без внесення будь-яких змін до компетенції обох органів [110, с. 253].

Дехто з науковців визначає делегування повноважень як «двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший - належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу» [116, с. 128-129]. З таким визначенням стосовно органів місцевого управління погодитись неможливо. Делегування повноважень у місцевому управлінні відбувається між рівноправними ієрархічно не пов'язаними органами, тому повинні носити договірний, а не імперативний характер.

Після делегування в місцевому управлінні компетенція органу, що делегує повноваження, не міняється, а компетенція органу, якому делеговано повноваження, розширюються, але таке розширення носить тимчасовий характер, «делеговані повноваження можуть бути будь-коли відкликані» [115, с. 8]. Розширення компетенції відбувається за рахунок права на реалізацію повноважень від імені і в інтересах органу, якому вони належать. При передачі відбувається перерозподіл частини компетенції (з одночасним закріпленням зміненої компетенції органів на законодавчому рівні) відбувається заміна уповноваженого суб'єкта (органу).

Делегування і передача повноважень є владно-правовий акт органу (держави чи місцевого самоврядування), наділеного власною компетенцією, що надає певну її частину іншому органу (держави чи місцевого самоврядування), із збереженням права контролю за їх реалізацією. Ступінь і межі такого контролю різні залежно від виду надання повноважень (делегування чи передачі). Делегування передбачає більш високий ступінь контролю з боку делегуючого органу з правом видання нормативних юридичних актів з цього кола питань. Таким чином, можна погодитись з тим, що делегування і передача повноважень є реальними правовими інструментами, які «характеризують різну ступінь децентралізації окремих функцій виконавчої влади» [196, с. 43].

Таким чином, «делегування» означає, як правило, надання 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 повноважень; він повинен фінансувати із власних коштів їх здійснення або передавати в користування необхідні для цього майнові об'єкти [95].

Конституція застосовує термін «делегування» лише стосовно повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (обласними і районними радами) відповідним державним адміністраціям (ст. 119 Конституції). У ст. 143 Конституції мова йде про «надання законом окремих

повноважень органів виконавчої влади» органам місцевого самоврядування, що логічно передбачає їх «передачу». У результаті зміст правової категорії «делегування повноважень», закріпленої в ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування», не відповідає духу Конституції. Крім того у цій статті делегованими повноваженнями визнаються не лише 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. Наприклад, на підставі статей 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» третя сесія Хмельницької обласної ради 25 вересня 1998 року делегувала окремі повноваження (всього 23) обласної ради обласній державній адміністрації [155].

Отже, до компетенції місцевих державних адміністрацій входять і повноваження делеговані їм обласними і районними радами (ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування»), які здійснюють делеговані їм повноваження з метою забезпечення місцевих інтересів населення району чи області і несуть відповідальність за їх реалізацію.

Аналіз ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» дозволяє зробити висновок, що всі викладені в ній повноваження спрямовані на реалізацію рішень районних і обласних рад, а також виконання інших завдань, які стоять перед представницьким органом місцевого самоврядування: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (п.п.1, 2, 3, 4 ч.1 ст. 44 Закону); у сфері бюджету і фінансів (п.п.5, 6 ч.1 ст. 44 Закону); у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, транспорту та зв'язку (п.п.7,8 ч.1 і ч.2 ст. 44 Закону); у галузі будівництва, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (п.п.10,13 ч.1 ст. 44 Закону); у сфері землекористування і охорони навколишнього природного середовища (п.п.14, 15, 16, 17 ч.1 і п.п.2, 3, 4, 5, 6 ч.2 ст. 44 Закону).

Таким чином, місцевим державним адміністраціям делегуються повноваження, які повинні належати виконавчим органам обласних і районних рад. Згідно із ст. 58 Закону «Про місцеве самоврядування» районні і обласні ради утворюють відповідні виконавчі апарати, які здійснюють «організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності» відповідних рад. Отже місцеві державні адміністрації в певних галузях діяльності здійснюють роль «виконавчих органів» обласних і районних рад. Це суперечить не лише загально українським, але й міжнародним принципам організації місцевого самоврядування, а отже і місцевого управління. Саме тому виконує необхідність ліквідувати сам інститут делегування самоврядних повноважень державним місцевим адміністраціям.

Із змісту ст. 143 Конституції України, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, виходить, що в структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійсненням функцій місцевого самоврядування. А аналіз Закону показує, що компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе більше делегованих повноважень, ніж власних. Так, у главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» перераховано 68 власних повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і 78 делегованих.

Отримуючи делеговані повноваження, органи місцевого управління стають підконтрольні в частині їх здійснення органам, що їх надали. Наприклад, отримуючи делеговані повноваження, органи місцевого самоврядування стають підконтрольні в частині їх здійснення органам виконавчої влади на місцях. А зважаючи на те, що делегованих повноважень в органів місцевого самоврядування більше, ніж власних, можемо зробити висновок, що державна влада через інститут делегованих повноважень має значний контроль над органами місцевого самоврядування. Отже, можна

повністю погодитись із твердженням: «органи місцевого самоврядування є під сильним контролем з боку державної виконавчої влади» [144, с. 18-19].

Крім того, делеговані повноваження включені до компетенції органів місцевого самоврядування в імперативному порядку (на рівні з власними повноваженнями). Таке імперативне делегування опосередковано робить органи місцевого самоврядування продовженням вертикалі державних органів, а це не припустимо. Як представники двох підсистем публічної влади, органи місцевого управління у сфері управління територією повинні бути рівноправними самостійними партнерами.

Тому вбачається доречним у статтях, що закріплюють компетенцію органів місцевого самоврядування, залишити перелік лише власних повноважень, а ті повноваження, які можуть бути їм делеговані виписати окремою статтею, тим самим передбачивши право органів місцевого самоврядування погодитись чи відмовитись від виконання останніх за умов, коли вони не в змозі їх належно виконувати (відсутність досвідчених працівників, достатніх фінансових ресурсів).

Однак зважаючи на те, що повноваження, які делегуються мають різну ступінь вираження загальнодержавного інтересу, пропонуємо виписати в законі окремою статтею не просто державні повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, а провести їх поділ. Важливо, щоб у законі чітко і однозначно закріплювались державні повноваження, якими органи місцевого самоврядування можуть бути наділені (за певних умов) а які повинні виконуватись ними обов'язково (незалежно від їх бажання) і постійно. Доцільність і необхідність цього впливає з логіки суспільних відносин при здійсненні особливо важливих загальнонаціональних завдань.

Законодавство конкретно не виділяє «обов'язкових делегованих повноважень» та такі повноваження завжди були присутні в компетенції органів місцевого самоврядування. По суті справи, і на сьогодні виконання деяких державних повноважень законодавством покладено на органи

місцевого самоврядування як обов'язкові. Так, відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [169] від 21.10.1993р. органи місцевого самоврядування (ст. 17) організують розробку мобілізаційних планів, утворюють і утримують мобілізаційні органи, організують і забезпечують мобілізаційну підготовку та інше. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів» [152] від 25.03.2004 року (ст. 54) органи місцевого самоврядування під час виборів народних депутатів зобов'язані надати необхідні приміщення, забезпечити їх охорону, надати транспортні засоби, засоби зв'язку та інше.

Тому доречно розглядати делеговані повноваження в класичному їх розумінні: повноваження, делеговані органам місцевого самоврядування на обмежений чи необмежений строк тільки за їх згоди, що супроводжується передачею фінансових матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення; та як зобов'язання держави (обов'язкові державні повноваження, що делегуються органам місцевого самоврядування на невизначений строк незалежно від їх бажання на базі використання комунальної власності).

У зв'язку з цим до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно внести такі зміни:

✓ Ст.1 «поняття делегованих повноважень» змінити і викласти в такій редакції

«Органи місцевого самоврядування можуть бути наділені повноваженнями органів державної виконавчої влади в силу делегування чи зобов'язання держави.

Делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування на підставі добровільної угоди на обмежений чи необмежений строк і виконання яких супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення.

Зобов'язання держави – це повноваження виконавчої влади, які надаються органам місцевого самоврядування в обов'язковому порядку

законом і виконання яких здійснюється на базі використання муніципальної власності».

✓ Змінити назву глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» на «Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад».

Назву ст.36 «Повноваження в галузі оборонної роботи» змінити на «Зобов'язання держави в галузі оборонної роботи».

Вичерпний перелік зобов'язань держави, права та обов'язки сторін (як органів місцевого самоврядування, так і державних органів), шляхи чи джерела компенсації органам місцевого самоврядування за здійснення таких повноважень, а також відповідальність за їх невиконання чи неналежне виконання повинні бути чітко прописані в законі. Оптимальним в такому разі, аби уникнути дублювання в кількох нормативних актах (а саме базових законах місцевого управління), було б регламентування цих норм у законі про взаємодію органів місцевого управління.

✓ Вилучити зі статей 27-35, 38 ті пункти, в яких перераховуються делеговані повноваження та винести їх у главу 2' «Повноваження, що можуть делегуватись органам місцевого самоврядування».

Стосовно делегування повноважень, то, коли не брати до уваги принцип імперативності, відносини між органами місцевого управління у цій сфері повинні будуватись на договірній основі. Чинним законодавством (ст. 35 Закону «Про місцеві державні адміністрації») передбачено можливість укладення договорів між органами місцевого управління, але необхідно зафіксувати норму про обов'язкове укладення договору з приводу делегування конкретних повноважень між конкретними органами.

Такий договір повинен мати адміністративно-правову природу, оскільки заключається між суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є державним органом стосовно здійснення державно-владних повноважень. Адміністративний договір між органами місцевого управління – це добровільна угода суб'єктів місцевого управління, одному з яких

надаються делеговані повноваження у сфері державного управління, що укладаються у формі правового акта, який встановлює (змінює, припиняє) їх взаємні права та обов'язки. У договорі чітко повинні бути визначенні умови здійснення делегованих повноважень, тобто механізм фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання делегованих повноважень, а також порядок і терміни їх надання щодо кожного повноваження. У договорі можливо передбачити додаткові заходи контролю за виконанням делегованих повноважень.

Однак певні положення стосовно делегування повинні бути зафіксовані в законодавстві, а саме: перелік підстав, за яких орган місцевого управління може відмовитись від виконання делегованого повноваження (відсутність відповідних кадрів чи організаційних можливостей); вичерпний перелік підстав, за яких може бути призупинено виконання чи відмовлено в подальшому виконанні делегованих повноважень органом, якому делеговано повноваження (призупинення фінансування органом, що делегував повноваження, чи не надання відповідної матеріальної бази). На сьогодні держава, делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування, при формуванні бюджету не передає необхідні для цього кошти, що призводить до неякісного виконання таких повноважень. Делегування ж органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинне здійснюватися лише за умови відповідного фінансового і матеріального забезпечення. З одного боку, такий стан речей має гарантувати повну реалізацію наданих повноважень на відповідному рівні, з іншого - не зашкодити їх здійсненню. Також необхідно законодавчо зафіксувати процедуру призупинення повноважень органом, що делегував повноваження, у разі невиконання, неналежного виконання делегованих повноважень чи бездіяльності органів, яким делеговано повноваження.

Важливою умовою делегування органам місцевого управління окремих повноважень є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням з боку органів, що їх надали.

При цьому, як передбачено в Європейській Хартії місцевого самоврядування (ст. 8), будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватись таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була відповідна значенню інтересів, які це втручання має на меті захистити.

За національним законодавством, державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Такий контроль передбачає: надання можливості органам виконавчої влади приймати рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, з питань, що стосуються реалізації наданих повноважень; право цих органів оцінювати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування, з питань реалізації наданих повноважень з огляду на їх законність та доцільність, а також скасовувати і припиняти дію відповідних актів; захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку відповідних органів виконавчої влади при здійсненні наданих повноважень.

Наділення органів місцевого управління окремими делегованими повноваженнями не повинно трактуватись як звільнення органів, що делегували повноваження, від відповідальності за їх здійснення. Такий контроль, як справедливо зауважує К. Шеремет, «повинен включати можливість дачі вказівок з приводу здійснення переданих повноважень, оцінку прийнятих органом місцевого самоврядування відповідних актів з точки зору не тільки законності, але й доцільності» [92, с. 566-567]. У зв'язку з цим законодавчо закріплено право голів місцевих державних адміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, а також голови обласних і районних державних адміністрацій мають право дорадчого голосу в радах відповідного рівня.

Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, у частині виконання повноважень, делегованих відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Отже, контроль може здійснюватись на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією та Законами України, та повинен передбачати відповідальність органів, яким делеговано повноваження, чи їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання цих повноважень. Однак чинне законодавство не містить механізму здійснення такої відповідальності. А наявність контролю за відсутності відповідальності веде не тільки до безкарності, але й до втрати контролем свого призначення.

Також в законодавстві не регламентовано процедури призупинення чи відкликання делегованих повноважень делегуючим органом у разі невиконання, недостатнього виконання делегованих повноважень чи бездіяльності органів, що здійснюють делеговані повноваження. Цей факт не може не впливати на якість роботи зазначених органів і структур, а також їх посадових осіб у частині виконання ними делегованих повноважень.

Вирішенню цієї проблеми сприяло б включення до змісту закону про взаємодію органів місцевого управління розділу, у якому виписано механізм делегування, а саме:

- 1) Зобов'язання держави, які повинні виконуватись органами місцевого управління незалежно від їх волі (вичерпний перелік зобов'язань держави, права та обов'язки сторін (як органів місцевого самоврядування, так і державних органів), шляхи чи джерела компенсації органам місцевого самоврядування за здійснення таких повноважень, а також відповідальність за їх невиконання чи неналежне виконання);
- 2) Державні повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування;

- 3) Принципи делегування;
- 4) Суб'єкти процесу делегування: суб'єкт, що делегує, та суб'єкт, якому делегують відповідні повноваження;
- 5) Умови делегування;
- 6) Акт делегування (у формі адміністративного договору);
- 7) Контроль за виконанням делегованих повноважень;
- 8) Відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень, а саме: відповідальність органів і посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання наданих їм повноважень; відповідальність за відмову без об'єктивно обґрунтованих причин від виконання делегованих повноважень; відповідальність органів, що делегували повноваження, та їх посадових осіб за незабезпечення ресурсами, передбаченими для належного виконання делегованих повноважень; матеріальну відповідальність органів, що делегували повноваження, та їх посадових осіб, у разі, якщо їх рішення, дії чи бездіяльність призвели до неможливості подальшого виконання делегованих повноважень чи потягли за собою матеріальні збитки.

Висновки до третього розділу.

Ефективна взаємодія органів місцевого управління можлива лише за реалізації принципу їх оптимальної взаємодії, що у свою чергу: по-перше, дозволяє найбільш ефективно реалізувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, сприяє співпраці органів місцевого управління (зводячи до мінімуму конкуренцію між ними) на основі принципу диференціації та фіксації компетенцій органів місцевого управління; по-третє, тісно пов'язане із застосуванням принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління; по-четверте, сприяє здійсненню принципу делегування повноважень.

Доведено, що ефективне застосування забезпечувального принципу поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів в українській моделі місцевого управління носить діалектичний характер тобто державні інтереси можуть бути задоволені лише за умови задоволення всіх місцевих інтересів, і навпаки, при задоволенні потреб держави збільшується можливість задоволення місцевих інтересів.

Вбачається за доцільне здійснення управління територією органами, які мають виконувати подвійні завдання: по-перше, бути виконавчими органами місцевого самоврядування (тобто враховувати місцеві потреби в інтересах місцевого населення) і, по-друге, забезпечувати ефективне управління регіоном на основі реалізації державної соціально-економічної та регіональної політики.

Доцільним є створення, в ряді випадків, спільних робочих органів місцевого управління як тимчасових (для розв'язання значимих, але локальних проблем), так і постійних. Необхідність створення та регламентації функціонування таких органів не тільки є теоретично обґрунтованою, але й підтверджена практикою.

Отже, у законі про взаємодію органів місцевого управління запропоновано закріпити можливість утворення кількох видів спільних органів за метою взаємодії: координаційні органи; робочі органи з реалізації спільних планів і програм; консультативні органи.

Потрібно зазначити, що ефективна дія принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління неможлива без функціонування додаткового (забезпечувального) принципу судового захисту інтересів органів місцевого управління, що базується на конституційному праві на судовий захист.

Досліджено комплексне поняття «компетенція органів місцевого управління», до змісту якого віднесено: а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій; б) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування; в) суміжну компетенцію органів місцевого управління (коли

місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються правами і обов'язками в одній галузі суспільного життя).

Проаналізувавши та узагальнивши різні точки зору і підходи, вважаємо, що, стосовно органів місцевого управління, розкриття поняття «компетенції» найбільш виправданим є через єдність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків).

Стверджено, що предмет відання органів є перший складовий елемент компетенції і передує наділенню органа певними повноваженнями.

Встановлено, що владні повноваження органів місцевого управління складаються з державно-владних повноважень місцевих державних адміністрацій та юридично-владних повноважень органів місцевого самоврядування.

Визнається доречним закріплення в Конституції лише предметів відання органів місцевого управління як визначення сфери компетенції, в межах якої відбувається наділення цих органів повноваженнями.

Деталізація повноважень повинна бути передбачена в законодавстві, в базових законах місцевого управління – Законі України «Про місцеве самоврядування» та Законі України «Про місцеві державні адміністрації», а також у спеціальних законах, які визначають повноваження органів місцевого управління в певній сфері (наприклад, Закон України «Про освіту», «Про житлово-комунальні послуги», «Про меліорацію земель», «Про транспорт» та інші). Повноваження у сферах спільного впливу органів місцевого управління запропоновано зафіксувати в законі «Про взаємодію органів місцевого управління».

Принцип диференціації та фіксації компетенцій органів місцевого управління є комплексним принципом і включає в себе такі додаткові (забезпечувальні) принципи: принцип фіксованості компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення предметів відання та повноважень; принцип комбінованості предметів відання органів місцевого управління з метою здійснення ефективної управлінської діяльності на

місцях; принцип розподілу повноважень органів місцевого управління відповідно до предмета відання.

Досліджено принцип делегування повноважень як продовження принципу оптимальної взаємодії та принципу диференціації та фіксації компетенцій органів місцевого управління, а саме його додаткового (забезпечувального) принципу розмежування повноважень органів місцевого управління.

Розглянуто зміст поняття «делегування» в теорії та законодавстві.

Проведено аналіз законодавства стосовно змісту термінів «повноваження, надані законом», «власні повноваження», «надані повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

Доведено твердження про недоцільність делегування повноважень органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям.

Стверджується необхідність відмови від імперативного закріплення делегованих повноважень до компетенції органів місцевого самоврядування.

Запропоновано закріпити в законодавчому порядку делеговані повноваження в класичному їх розумінні та як зобов'язання держави.

Пропонується законодавчо закріпити процедуру контролю та відповідальності за здійснення делегованих повноважень.

Запропоновано внесення відповідних змін до діючих Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації».

ВИСНОВКИ

Дослідження принципів місцевого управління показало, що розглянуті проблеми є не лише надзвичайно актуальними, але й мають важливе значення для наукової теорії, політичної та законодавчої діяльності, а також практики. Комплексний підхід до вивчення проблеми принципів місцевого управління як його основоположних засад дозволив обґрунтувати наступні висновки:

1) Пропонуємо запровадити на законодавчому рівні термін «місцеве управління», який є всеохоплюючим поняттям, основне змістовне навантаження в якому несе слово “місцеве”, тим самим включаючи всі одиниці управління нижче загальнонаціонального рівня.

Місцеве управління – є діяльність державних і самоврядних органів влади та управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, яка спрямована на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересу з метою найбільш ефективного керування публічними справами.

Місцевому управлінню, як цілісному явищу, притаманна низка ознак: воно є частиною соціального управління; це управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; метою функціонування його є досягнення максимально ефективного управління даною територією; діяльність його органів направлена на оптимальне поєднання державного і місцевого інтересу; реалізується в процесі діяльності органів публічної влади на місцях (державних і недержавних (самоврядних) органів), що здійснюють управління даною територією; одночасно є інструментом державного контролю над місцевими громадами і противагою цьому контролю.

Підвищення ефективності управління на місцях потребує прийняття державної програми підтримки місцевого управління тим самим визнавши на рівні держави, що в Україні існує місцеве управління, як єдиний процес, організація і ефективне функціонування якого має величезне значення для стабільного та прогресивного функціонування, та розвитку територій;

внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації»; а також прийняття закону «Про взаємодію органів місцевого управління».

2) В роботі запропоновано визначити **принципи місцевого управління** – як основні положення, що відображають закономірності розвитку відносин місцевого управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі на основі якого будується і функціонує апарат місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях).

Доводиться, що принципам місцевого управління можуть бути визнані лише ті ідеї, які: відображають не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини і взаємозв'язки місцевого управління; характеризують лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки місцевого управління; охоплюють переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які притаманні місцевому управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний а не частковий характер; відображають специфіку місцевого управління, його відмінність від інших видів управління.

3) Дослідження та ґрунтовний аналіз системи принципів місцевого управління дали змогу розглянути її в широкому та вузькому розумінні.

В широкому розумінні система принципів місцевого управління складається з трьох блоків принципів: принципи державного управління; принципи місцевого самоврядування; та принципи взаємодії органів публічної влади на місцях.

У вузькому розумінні, систему принципів місцевого управління пропонується розглядати як принципи взаємодії органів місцевого управління.

4) Систему принципів місцевого управління, за ступенем поширеності пропонується поділяти на загальні і спеціальні принципи.

Загальні принципи – об’єктивні закономірності, що відображають та розкривають соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і обумовленість суспільством, тобто обумовлені його природою вихідні ідеї, що виражають головне і вирішальне в організації і діяльності органів місцевого управління по рішенню питань місцевого значення.

Вони мають загальний, універсальний і обов’язковий характер. Як конструктивні засади вони є єдині для всіх органів місцевого управління. До них можна віднести принципи: законності, демократизму, соціальної спрямованості, об’єктивності, гласності; саморегуляції та ін.

Спеціальні принципи – це правила організації і функціонування безпосередньо органів місцевого управління. Саме завдяки цим принципам можливе подальше вдосконалення організації і роботи апарату місцевого управління, а отже, підвищення ефективності його діяльності і соціальної ролі як знаряддя будівництва демократичного суспільства.

Спеціальні принципи, в свою чергу, за сферою дії запропоновано поділяти на:

- принципи організації місцевого управління та
- принципи діяльності органів місцевого управління.

Принципи організації місцевого управління – це основні (визначальні) закономірності побудови організаційної структури місцевого управління.

До них відносяться принципи: системності, цілеспрямованості; стабільності системи місцевого управління; принцип раціонального поєднання властивостей цілісності і відокремленості елементів системи; принцип рухомості і стабільності елементів системи; ефективності; територіальності; зворотного зв’язку; принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації; та ін.

Принципи діяльності органів місцевого управління пропонується розглядати як основні (визначальні) закономірності раціонального і ефективного ведення управлінської діяльності місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування.

До останніх відносяться принципи оптимізації місцевого управління, диференціації та фіксації компетенцій; розподілу функцій і повноважень, делегування повноважень, поєднання державних і місцевих інтересів; оптимальної взаємодії органів місцевого управління; виборності та призначення; принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності; відповідальності перед людьми та державою за свою діяльність та ін.

5) Результатом проведеного дослідження є висновок, що принцип гласності як один з принципів місцевого управління має тенденцію до розширення та трансформації і його зміст включає: а) доступність місцевого управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності; б) відкритість функціонування органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування); в) громадський контроль, в тому числі і через засоби масової інформації; г) судовий контроль за додержанням в місцевому управлінні конституційно визначених засад, прав і свобод громадян.

На сьогодні не створено достатніх правових гарантій для реалізації принципу гласності тому пропонується прийняття єдиного правового акту яким повинен стати Закон України «Про забезпечення гласності та відкритості діяльності органів публічної влади» (в тому числі і органів місцевого управління).

В дисертації доведено необхідність розширити розуміння принципу захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління як комплексного принципу соціальної спрямованості місцевого управління. Зміст останнього розкривається через принципи:

- ✓ принцип соціальної рівності людини і громадянина, який проявляється в рівності усіх людей у своїй гідності і природних правах, а також як рівність усіх громадян України в їх конституційних правах і свободах;
- ✓ принцип пріоритету соціальної спрямованості в діяльності органів місцевого управління, тобто в рівній мірі поважне і відповідальне ставлення до основних прав і свобод людини (громадянина) в діяльності

всіх органів місцевого управління, рівні можливості кожної людини (громадянина) мати і могли користуватися у взаємовідносинах з органами місцевого управління всім обсягом передбачених Конституцією і чинним законодавством України прав та обов'язків без будь-якої дискримінації з боку цих органів, здійснення з боку органів місцевого управління (державних органів і органів місцевого самоврядування) відповідних дій по забезпеченню цих прав на місцевому рівні, а також не допущення порушення актами органів місцевого управління прав і свобод, як окремих особистостей так і територіальних громад в цілому.

В роботі обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення принципу соціальної справедливості на рівні Конституції України та базових законів. Так, пропонується доповнити принципом соціальної справедливості ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», та ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а також закріпити принцип соціальної справедливості при прийнятті Закону «Про взаємодію органів місцевого управління».

б) Система місцевого управління – це система суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, які передбачають наявність взаємозалежних елементів, а саме суб'єкта місцевого управління (державних органів на місцях, органів місцевого самоврядування) та об'єкта місцевого управління (як сфери управлінського впливу суб'єкта).

Враховуючи системність як визначальну рису місцевого управління з метою правового врегулювання взаємовідносин між центром і територіями, а також беручи до уваги відсутність детального законодавчого регулювання більшості основних питань пов'язаних з взаємодією органів місцевого управління (делегування повноважень, узгодження діяльності, контролю, відповідальності та ін.) доводиться необхідність розробки і прийняття Закону «Про взаємодію органів місцевого управління». Саме прийняття такого закону сприятиме встановленню рівноправності між органи місцевого управління в сфері забезпечення максимально ефективного управління

даною територією, сприятиме більш детальній розробці механізму взаємодії органів місцевого управління різних рівнів, а також сприятиме покращенню матеріального, фінансового та кадрового забезпечення місцевого управління та розробці прозорої процедури взаємного контролю та механізму взаємної відповідальності.

7) Дослідження змісту принципу територіальності організації місцевого управління довело необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи. Доведено роль адміністративно-територіальних перетворень в країні як головного фактора організації політичної та адміністративної влади в центрі і на місцях, забезпеченням ефективного функціонування механізму місцевого управління, збалансування і розмежування владних функцій і повноважень органів місцевого управління з метою забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку територіальних громад, населених пунктів і регіонів, а найголовніше, задоволення прав і свобод громадян.

В роботі формулюються пропозиції до проекту закону України «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» відносно місцевого управління, зокрема пропонується закріпити визначення адміністративно-територіального устрою – як системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування місцевого управління (органів державної влади та місцевого самоврядування); розмежувати поняття «адміністративно-територіальної одиниці», як територіального утворення, сума яких складає систему адміністративно-територіального устрою держави (область, район, місто, село, селище), та «населеного пункту», як поселення разом з прилеглими територіями (місто, село, селище); надати населеному пункту статусу базової адміністративно-територіальної одиниці; та позбавити статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць населенні пункти, які перебувають в межах адміністративних кордонів інших населених пунктів.

8) Доведено, що запорукою ефективного функціонування органів місцевого управління є реалізація принципу їх оптимальної взаємодії, що дозволить найбільш ефективно реалізувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях, сприятиме здійсненню принципу делегування повноважень та співпраці органів місцевого управління (зводячи до мінімуму конкуренцію між ними) на основі принципу диференціації та фіксації їх компетенцій.

В роботі обґрунтовується, що така співпраця організаційно можлива за утворення кількох видів спільних органів критерієм класифікації яких пропонується мета взаємодії, а саме координаційні органи, що розробляють пропозиції і узгоджують прийняття рішень органами місцевого управління, робочі органи по реалізації спільних планів і програм та консультативні органи, що створюються з метою підвищення ефективності чи удосконалення співпраці органів місцевого управління в різних сферах суспільного життя території.

Пропонується законодавчо закріпити за органами місцевого управління право створювати такі органи. В роботі доведено, що необхідність створення та регламентації функціонування таких органів не тільки є теоретично обґрунтованою, але й підтверджена практикою.

9) Реалізація принципу оптимальної взаємодії потребує застосування принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління. Дослідження та аналіз останнього довів, що розмежування функцій органів управління територією, які здійснюють єдину управлінську діяльність на місцях, практично не можлива. Оскільки органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації наділені однаковими функціями по управлінню територією, а саме регулятивною, управлінською, комунікативною, контрольною, інформаційною, нормотворчою і інші. Доведено, що є доцільнішим розмежування компетенцій органів місцевого управління на рівні повноважень, а не функцій.

На підставі проведеного аналізу спеціальної літератури, практики і законодавства відносно принципу диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління в роботі доводиться, що реалізація їх компетенції направлена на досягнення єдиної мети – ефективного управління на місцях, а це обумовлює потребу досліджувати зміст та складові поняття «компетенція органів місцевого управління».

На думку дисертанта зміст вказаного поняття складається з виключної компетенції місцевих державних адміністрацій, виключної компетенції органів місцевого самоврядування та суміжної компетенції, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділені правами і обов'язками в одній галузі суспільного життя.

Виходячи з такого тлумачення пропонується:

- ✓ предмети відання органів місцевого управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) вичерпно зафіксувати в Конституції;
- ✓ повноваження як місцевих державних адміністрацій так і органів місцевого самоврядування повинні бути чітко виписані на підставі принципу розподілу повноважень в законах: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»;
- ✓ повноваження в окремих сферах управління відповідно до конституційного закріплення предметів відання органів місцевого управління регламентувати в спеціальних законах наприклад, Закон України «Про освіту», «Про житлово-комунальні послуги», «Про меліорацію земель», «Про транспорт» та інші;
- ✓ в законі «Про взаємодію органів місцевого управління» регламентувати умови, підстави, форму, зміст, порядок укладення, а також контроль, відповідальність та інші умови договору між органами місцевого управління стосовно повноважень, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права й обов'язки у всіх сферах діяльності цих органів.

10) Дослідивши принцип делегування повноважень в діяльності органів місцевого управління пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», так:

✓ в ст.1 поняття делегованих повноважень змінити і викласти в такій редакції

«Органи місцевого самоврядування можуть бути наділені повноваженнями органів державної виконавчої влади в силу делегування чи зобов'язання держави.

Делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування на підставі та умовах визначених в законі на обмежений чи необмежений строк тільки з їх згоди, що супроводжується передачею фінансових матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення.

Зобов'язання держави – це повноваження виконавчої влади, які надаються органам місцевого самоврядування в обов'язковому порядку законом і виконання яких здійснюється на базі використання муніципальної власності чи за рахунок місцевих фінансів».

Такі зміни дозволять усунути недоліки діючого закону про включення в компетенцію органів місцевого самоврядування в імперативному порядку і власних і делегованих повноважень та законодавчо закріпити право органів місцевого самоврядування, як рівного партнера, погодитись чи відмовитись від виконання делегованих повноважень за умов, коли вони не в змозі їх належно виконувати (відсутність досвідчених працівників, не надання достатніх фінансових ресурсів та інше).

В зв'язку з цим обґрунтовується необхідність:

✓ доповнити ст.2 пунктом 3 «органи місцевого самоврядування є органами місцевого управління певною територією, що діють в інтересах територіальних громад»;

✓ змінити назву глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» на «Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад»;

✓ вилучити з статей 27-35, 38 пункти, в яких перераховуються делеговані повноваження;

✓ назву ст.36 «Повноваження в галузі оборонної роботи» змінити на «Зобов'язання держави в галузі оборонної роботи»;

✓ вилучити статті 39, 40, 44, 72, які включити в зміст закону «Про взаємодію органів місцевого управління»;

✓ вилучити з Закону України “Про місцеві державні адміністрації” п.1 ст.14, ст.29, ст.33, ст.34, ст.35.

В роботі детально та ґрунтовно, на основі законодавства та практики доведено необхідність прийняття Закону «Про взаємодію органів місцевого управління». Де необхідно зафіксувати механізм здійснення взаємодії органів місцевого управління визначивши:

- державні повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування;
- зобов'язання держави – які повинні виконуватись органами місцевого управління не залежно від їх волі;
- принципи делегування;
- суб'єкти процесу делегування: суб'єкт, що делегує та суб'єкт, якому делегують відповідні повноваження;
- умови делегування;
- акт делегування (у формі публічного договору);
- контроль за виконанням делегованих повноважень;
- відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень;
- процедуру вирішення компетенційних спорів між органами місцевого управління;

- регламентувати й інші види взаємодії наприклад, утворення спільних органів, прийняття спільних програм.

Обов'язкового нормативного закріплення в законі «Про взаємодію органів місцевого управління» потребують також принципи місцевого управління, які повинні стати наскрізними положеннями всіх норм цього закону. Необхідно закріпити гарантії реалізації принципів місцевого управління і відповідальності органів місцевого управління за недотримання основних засад закріплених в них.

Отже, поняття «принципи місцевого управління» покликане спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відобразити закономірності, що об'єктивно існують у місцевому управлінні та мають особливе значення для його організації та діяльності.

Раціональне і дієве застосування принципів місцевого управління веде до єдності, збалансованості, надійності зв'язків між об'єктивними закономірностями відносин місцевого управління, які пізнанні і закріплені принципами, і конкретною діяльністю органів місцевого управління. Для цього необхідно постійне і глибоке дослідження місцевого управління, його змісту та проявів в постійно змінюваних суспільних відносинах, безперервне покращення механізму застосування принципів місцевого управління, що передбачає єдність теорії з практикою та своєчасне удосконалення процесу місцевого управління, формування системи стимулів, гарантій та засобів захисту для забезпечення практичної реалізації принципів місцевого управління, що безпосередньо потребує їх нормативного закріплення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов / Авакьян С.А. – М. : Юридическая литература, 1974. – 231 с.
2. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади України / Авер'янов В.Б. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
3. Авер'янов В.Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / Авер'янов В.Б., Крупчан О.Д. – Харків : Право, 1998. – 47 с.
4. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика : Монографія / Авер'янов В.Б. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
5. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект) / Аверьянов В.Б. – К. : Наукова думка, 1985. – 146 с.
6. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / [упоряд. В.П. Тимощук]. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
7. Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : збірник наукових праць за матеріалами наук.-прак. конф. 14-15 лютого 2003 р. Київ / Акад. правов. наук України: Київ. регіон. центр. – К. : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – 322 с.
8. Азовкин И.А. Власть и управление / И.А. Азовкин / / Советское государство и право. – 1968. – № 9. – С. 13-19.
9. Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти / Азовкин И.А. – М. : Юридическая литература, 1971. – 271 с.
10. Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / [М.О. Баймуратов, М.М. Клепацький, В.М. Князев, та ін.]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
11. Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. – Одеса : Юридична література, 2003. – Вип. 19 – 432 с.

12. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н.Г. – М. : Госюриздат, 1961. – 217 с.
13. Александрова Н.В. До питання щодо відкритості органів виконавчої влади / Н.В. Александрова // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції: збірник наукових праць за матеріалами наук.-прак. конф. 14-15 лютого 2003 р. Київ / Акад. правов. наук України: Київ. регіон. центр : тези допов. – К. : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – 322 с.
14. Андрусюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Андрусюк Б.П. / Ін-т нац. відносин і політології НАН України. – К. : Інформ.-вид. центр «Стилос», 1997. – 222 с.
15. Анохин М.Г. Государственное управление : основы теории и организации : [междисциплин. учеб. для студентов] / [Анохин М.Г., Волкова Е.В., Высоцкая Н.В. и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 910 с.
16. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : Учебное пособие / Арановский К.В. – [3-е изд.]. – М. : Норма-Инфра-М; ИД “Форум”, 2000. – 488 с.
17. Артеменко В. Територіальний устрій – один з важливих інструментів становлення спроможних громад та розвитку територій в Україні: українські реалії та європейський досвід [Електрон. ресурс] / Ін-т громадян. сусп-ва. – Режим доступу:
http://www.csi.org.ua/?&lim_beg=50&id=125
18. Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук В.Г. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
19. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие / Атаманчук Г.В. – М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

20. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Атаманчук Г.В. – М. : Юридическая литература, 1975. – 121 с.
21. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / Афанасьев В.Г. [2-е изд. доп.] // – М. : Политиздат, 1973. – 81 с.
22. Бабінова О.О. Делегування повноважень органів державного управління на територіальний рівень / О.О. Бабінова // Регіони. – 1998. – № 1. – С. 64-71.
23. Баймуратов М., Резниченко С. Нормативно-правовой договор как источник Конституционного права Украины / М. Баймуратов, С. Резниченко // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 91-98.
24. Баймуратов М.О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.О. Баймуратов. – Одеса, 1996. – 20 с.
25. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. США, Великобритания / Барабашев Г.В. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. – 280 с.
26. Батанов О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права / О.В. Батанов // Право України – 1998. – № 8. – С. 21-24.
27. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Бахрах Д. Н. – М. : Норма-Инфра-М, 1996. – 275 с.
28. Бачило И. Л. Функции органов управления (Правовые проблемы оформления и реализации) / Бачило И.Л. – М. : Юридическая литература, 1976. – 79 с.
29. Безсмертний Р.А. Держава, як і будівля, починається з фундаменту / Р.А. Безсмертний // Урядовий кур'єр. – 2005. – 22 квітня. – № 4. – С. 7.

30. Березінська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації / В. Березінська // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 117-125.
31. Биренберг Б.М. Местное самоуправление в условиях перехода к рынку / Биренберг Б.М., Инякин В.Н., Лященко В.И. – М. : Юридическая литература, 1991. – 55 с.
32. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
33. Бодрова І.І. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл / [І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко, А.І. Кулакова, П.М. Любченко] / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / С.Г. Серьогіна (ред.). — Х. : Право, 2005. — 255с.
34. Борденюк В. І. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / В.І. Борденюк // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність : мат. наук.-практ. конф., лист. 1997 р. : тези доп. – К., 1997. – С. 375-377.
35. Бородкин Ф. М. Ценности населения и возможности местного самоуправления / Ф.М. Бородкин // Социологические исследования.– 1997. – № 1.– С. 98-111.
36. Бруязцкий Е.В. Математические методы в задачах управления наукой / Бруязцкий Е.В., Смирнов Л.П. – К. : Наукова думка, 1973. – 184 с.
37. Будко І. П. Проблеми територіальної організації державної виконавчої влади і самоврядування / І.П. Будко / Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти : тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції 10-11 березня 1995 р., Київ : тези доп. – К., 1995. – С. 96-98.
38. Будко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності / Будко І.П., Шемшученко Ю.С. – К. : Наукова думка, 1973. – 232 с.
39. Вальчук А. Реформа для подолян не вельми бажана? / А. Вальчук // Подільські Вісті. – 2005. – № 60-61. – С. 1.

40. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер ; [пер. с нем., сост. Ю.Н. Давыдова]. – М. : Иностранная литература, 1990. – 100 с.
41. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [пер с фр.]. – М., Прогресс, 1973. – 512 с.
42. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Велихов Л.А. – М. : Наука, 1996. – 467 с.
43. Вобленко С.В. Культура городского самоуправления : Учебное пособие / Вобленко С.В., Вобленко Н.А., Говоренкова Т.М. ; под ред. С.В. Вобленко. – Николаев: Тетра, 1997. – 367 с.
44. Воронкова В. Місцеве самоврядування – щоб гідно жити, а не виживати / В. Воронкова // Віче. – 1996. – № 5. – С. 55-67.
45. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти : Навч. посібник / Воронов М. П. – К. : Право, 1992. – 137 с.
46. Ганущак Ю. Українські реформи : навіщо і коли?! (Невчасні думки незалежного експерта) [Електрон. ресурс] / Ін-т громадян. сусп-ва. – Режим доступу:
http://www.csi.org.ua/?po=doc&doc_topic=710&lang=ukr&search=%C3%E0%ED%F3%F9%E0%EA.
47. Гвишмани Д. М. Организация и управление / Гвишмани Д.М. – [3-е перераб. изд.]. – М. : Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 332 с.
48. Глазунова Н. Система государственного управления : Учебник для вузов / Глазунова Н. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
49. Гонцяж Я. Свобода інформації та виконавча гілка влади : Правові норми. Інституції, Процедури: порівняльний аналіз / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 240 с.
50. Государственное управление: основы теории и организации : Учебник. В 2 т. / под ред. В.А. Кобзаренко. – [3-е перераб. и доп.]. – М. : Статус, 2000. – Т.2. – 583 с.

51. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 107-108.
52. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу : навчальний посібник / Грицяк І.А. – К. : “К.І.С.”, 2004. – 260 с.
53. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з франц. В. Шовкуна, укр. перекл. Я. Яковенко]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
54. Давидов Р.К. Актуальні питання децентралізації державної влади в Україні / Давидов Р.К. // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 92-97.
55. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні / Давидов Р. // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 91.
56. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів : Вид-во Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
57. Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : Навч. посіб. / [Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І. та ін.] ; за ред. Н.Р. Нижник. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. — 164 с.
58. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / [В.Б.Авер'янов, І.А.Грицяк, С.Д.Дубенко та ін.] ; відп. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
59. Державне управління : навч. посібник / [Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю.]. – [2. вид., випр. і доп.] – К. : Знання, 2004. – 344 с.
60. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. – Будапешт: OSI/LGI, 2000. – 484 с.
61. Довідка про спільну роботу районної ради і районної державної адміністрації по соціально-економічному розвитку Кам'янець-

- Подільського району // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – 2004. – С. 31.
62. Доценко А. Відродимо українські містечка / Доценко А. // Віче. – 2000. – № 4(97). – С. 64-71.
63. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / Доценко А. І. – К. : РВПС України НАНУ, 2003. – 76 с.
64. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. [изд. 2-е, испр. и доп.]. – СПб. : Изд-во И.К. Мартынова, 1908. – 418 с.
65. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 90-94.
66. Єгоров О. Взаємодія органів місцевої виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні / О. Єгоров // Вісник НАДУ – 2004. – № 3. – С. 293.
67. Заєць А. П. Територіальна основа організації державної влади і самоврядування на місцях / А.П. Заєць // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф., 26-27 лист 1992 р. Київ : тези доп. – К., 1993. – С. 263-265.
68. Заєць А. Суть пропозицій з реформування адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування / Заєць А. // Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – 240 с.
69. Ігнатов В. Все-таки централізація чи децентралізація? / Ігнатов В., Рехкало В. // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2(9), травень-лютий. – С. 30.
70. Інформація про співпрацю Кам'янець-Подільської та Теофіпольської райдержадміністрації і районних рад у вирішенні питань соціально-економічного розвитку районів // Поточний архів Хмельницької обласної ради. – 2005.

71. Інформація про співпрацю Кам'янець-Подільської райдержадміністрації і районних рад у вирішенні питань соціально-економічного розвитку районів // Поточний архів Хмельницької обласної ради. – 2005.
72. Інформація щодо взаємовідносин між головами обласної, районних адміністрацій та головами рад у Хмельницькій області // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – 2005.
73. Інформація щодо взаємовідносин між головами обласної, районних адміністрацій та головами рад в Хмельницькій області // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – 2005.
74. Кампо В. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння!: Розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (питання методології) / В. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2. – С. 35-38.
75. Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В.М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (4-5). – 1993. – С. 69.
76. Кампо В.М. Місцеві державні адміністрації як ланка системи органів виконавчої влади / В.М. Кампо // Юридичний вісник. – 1997. – № 4. – С. 63-67.
77. Карлов А.А. Формирование института самоуправления : Монография / Карлов А.А. – К. : Вища школа, 1993. – 112 с.
78. Керимова Т.В. Социальный прогресс и управление / Керимова Т.В. – М. : Политиздат, 1980. – 174 с.
79. Коваленко А. “Столиця – у законопроектах” / А. Коваленко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4(5) березень-квітень. – С. 29-30.
80. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі / А. Коваленко // Право України. – 1997. – № 2. – С. 3-4.
81. Коваль Л. В. Адміністративне право : Курс лекцій для студентів юридичних вузів та факультетів / Коваль Л. В. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.

82. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р., № 2747- IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
83. Козлов Ю.М. Власть и управление / Ю.М. Козлов // Вестник московского университета. – 1968. – № 2. – С. 17-24. – (Сер. XII. Право)
84. Козюбра М.І. Державна влада: межі здійснення та форми організації / М.І. Козюбра // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 5-13.
85. Колодій А.М. Принципи права України : монографія / Колодій А.М. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
86. Колодій А. Народовладдя як основа представницької демократії / Колодій А., Копейчиков В., Цвік М. // Українське право. – 1995. – № 1(2). – С. 16-17.
87. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” : С приложением нормативных актов / [Васильев В.И., Петрова Г.В., Пешин Н.Л. и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М.: НОРМА–ИНФРА М, 2000. – 460 с.
88. Конституции зарубежных государств : Учебное пособие. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 432 с.
89. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : Учебник : В 4-х т / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – Т. 1-2. – 778 с.
90. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 464 с.
91. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М. : Юридическая литература, 1994. – 624 с.
92. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

93. Концепция децентрализации государственных функций в Республике Казахстан (проект) [Электронный ресурс] / Институт муниципальных исследований и технологий. – Режим доступа:
<http://www.strategy.kz/docs/conception.html>.
94. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Комісія з проведення в Україні адмін. реформи, 1998. – 64 с.
95. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” / М. Корнієнко // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4(5). – С. 37-43.
96. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : Навчальний посібник / Кравченко В.В., Пітцик М.В. – К. : Атака-Н, 2001. – 304 с.
97. Кривенко Л. Конституційна і фактична моделі системи розподілу влад: проблеми колізій / Л. Кривенко // Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Видавництво УАДУ, 1999. – Вип.1. – С. 147-152.
98. Крип'якевич І. Історія України / Крип'якевич І. – [2-е вид. перероб. і дол] – Львів. : Світ, 1990. – 520 с.
99. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: [учебник для вузов] / Круглов М.И. – М. : РДП, 1998. – С. 536.
100. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии / А. Крусян // Юридический вестник. – 1998. – №1. – С. 84-87.
101. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Крусян Анжеліка Романівна – Одеса, – 1999. – 250 с.
102. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов власти и органов местного самоуправления в Украине: Учебное пособие / Крусян А.Р. – Одеса: Юридична література, 2001. – 162 с.

103. Куйбіда В. Система місцевого самоврядування України / В. Куйбіда, В. Чушенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 186-194.
104. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія / Куйбіда В.С. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
105. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Курашвили Б.П. – М. : Юридическая литература, 1987. – 294 с.
106. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Кутафин О.Е., Фадеев В.И. – М. : Юристъ, 1997. – 734 с.
107. Кутафин О.Е. Компетенция местных Советов / Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. – М. : Юридическая литература, 1986. – 224 с.
108. Кучерява О. Нефективні і недалекоглядні новації / О. Кучерява // Голос України. – 2005. – 11 березня. – № 45.
109. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління / Лазарев Б.М. – М. : Юридична література, 1972. – 280 с.
110. Лазарев Б.П. Государственное управление на этапе перестройки / Лазарев Б.П. – М. : Юридическая литебратура, 1988. – 318 с.
111. Лебедев П.Н. Социальное управление / Лебедев П.Н. – М. : Юридическая литература, 1975. – 255 с.
112. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: дис. ... канд. наук. з держ. упр. 25.00.02 / Линьов Костянтин Олександрович. – К., – 2004. – 196 с.
113. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А.Е.. – М. : Юридическая литература, 1974. – 65 с.
114. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право; муніципальне право» / П.М. Любченко. – Х., 1998. – 17 с.
115. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Любченко Павло Миколайович. – Харків, 1998. – 181 с.

116. Майгер Б. Місцеве самоврядування Польщі та України: Вибрані юридичні проблеми (правовий стан на 1.10.1999 р.). / Майгер Б. – Варшава, 1999. – 39 с.
117. Максимально использовать потенциал органов местного самоуправления // Голос Украины. – 1998. – 15 декабря.
118. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник / Малиновський В.Я. – К. : Атіка, 2003. – 575 с.
119. Манжула А. А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07/ Манжула Андрій Анатолійович. – Харків, 2003. – 200 с.
120. Марченко М.Н. Теория государственного права : Учебник / Марченко М.Н. – М. : Юридическая литература, 1996. – 431 с.
121. Марчук В.М. Принципи радянського державного управління / Марчук В.М., Ніколаєва Л. В. – К. : Знання, 1979. – 48 с.
122. Матеріали Громадських обговорень законопроектів "Про територіальний устрій України", "Про місцеве самоврядування громади", "Про самоврядування району", "Про самоврядування області", "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", 26 липня 2005 року / Харківська обласна держ. адміністрація; Національний технічний ун-т "Харківський політехнічний ін-т". — Х. : НТУ "ХПІ", 2005. — 200 с.
123. Медведчук В.В. Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти / В.В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1997. – 18 березня.
124. Мельник А.Ф. Державне управління : Навчальний посібник / Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. – К. : Знання-Прес, 2003. – 344 с.
125. Місцеве самоврядування: Монографія. – Організація роботи сільського, селищного голови / [Чемерис А.О., Шевчук П.І., Гураль П.Ф.] ; за заг. ред. А.О. Чемериса. – [2-е вид., доп.]. – Львів: Ліга-Прес, 2000. – 344 с.

126. Музиченко В.В. Децентралізація державного управління в ході адміністративної реформи / Музиченко В.В. – К. – 1999. – 208 с.
127. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / [Дмитриев Ю.А., Емельянов Н.А., Комаров В.В. и др.] ; под ред. Ю. А. Дмитриева. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Профобразование, 2000. – 800 с.
128. Нагребецька І. Адміністративна реформа. Вибір моделі і гостра дискусія довкола / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2005. – 25 березня. – № 5. – С. 5.
129. Научная организация труда и управления : сборник / [Керженцев П.М., Гастев А.К., Попов П.А. и др.] ; сост. и науч. ред. И.А. Слепов ; под общ. ред. А.Н. Щербаня. – М. : Экономика, 1966. – 431 с.
130. Невелєв О. Не протистояння, а збалансована взаємодія. / О. Невелєв // Місцеве самоврядування. – 1998. – №3-4. – С. 111-116.
131. Невелєв О. М. Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Невелєв О.М. – К. : НДІСЕП, 2003. – 27 с.
132. Нехвядович Э.А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимоотношения : дис. ... канд. юрид. наук / Нехвядович Э.А. – Санкт-Петербург, 2000. – 198 с.
133. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н.Р., Машков О.А. ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
134. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. – М. : Рус. яз., 1993. – 716 с.
135. Олуйко В. Людина має бути центром адміністративно-територіальної реформи / В. Олуйко // Подільські вісті. – 2005. – 25 березня. – № 38.
136. Олуйко В. Централізація стримує розвиток / В. Олуйко // Урядовий кур'єр. – 2003. – 18 листопада. – № 217.

137. Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад координационного комитета по местным и региональным органам власти. – Страсбург, 1994. – С. 10-22.
138. Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) / Ф.Л. Кнемайер // Государство и право. – 1995. – № 4. – С. 107-121.
139. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : Навчальний посібник / [Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. та ін.] ; заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. – 288 с.
140. Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України / М.П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип.1-2 (4-5). – 1993. – С. 61-68.
141. Основин В.С. Советское государственное право: Учебник / Основин В.С., Козлова Е.И., Кириченко М.Г. ; отв. ред. Е.И. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1983. –496 с.
142. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / Пархоменко В. – К. : Українська книга, 1999. – 252 с.
143. Пахомов І. Централізація і децентралізація виконавчої влади у сучасній Україні / І. Пахомов // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18-19.
144. Петров Г.И. Основы советского социального управления / Петров Г.И. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1974. – 89 с.
145. Петрушенко Л.А. Принцип обратной связи / Петрушенко Л.А. – М. : Мысль, 1967. – 200 с.
146. Пискотин М.И. Социализм и государственное управление: Уроки истории и перестройки / Пискотин М.И. ; отв. ред. Б.М. Лазарев – М. : Наука, 1984. – 256 с.
147. Постников А. Е. Законы о местном самоуправлении государств – участников СНГ / Постников А. Е. Сафарова М. Р. Цивилева Е. Д. // Сравнительный обзор законодательства государств участников СНГ.

Информационный сборник : в 2 ч. – М. : Ин-т законод-ва и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. – Ч. 2. – 1995. – 108 с.

148. Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 р., № 2344-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
149. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р., № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст. 246.
150. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій : Указ Президента України від 03.04 2005 р., № 593/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 14. – Ст. 707.
151. Про вибори народних депутатів : Закон України від 25.03.2005 р., № 1665-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 964.
152. Про встановлення повноважень органами виконавчої влади і виконавчих комітетів міських рад, щодо регламентування цін (тарифів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р., №1548 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 21. – Ст.596.
153. Про громадську колегію при голові облдержадміністрації : Розпорядження Черкаської обласної державної адміністрації від 08.07.2005р. № 302. // Черкаська обласна державна адміністрація. – Режим доступа : ДВ ЛІГА : ЕЛІТ 7.5.1. – hк 050058.LHT.
154. Про делегування окремих повноважень обласної ради обласній державній адміністрації : Рішення Хмельницької обласної ради від 25.09.1998 р. // Поточний архів Хмельницької обласної ради за 1998 р. – С. 96.
155. Про деякі питання роботи місцевих державних адміністрацій Хмельницької області : Довідка від 25 грудня 2000 р. // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – 2000.

156. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.2002 р., № 683/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – стор. 192.
157. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р., №1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст.514.
158. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 р., № 1417-I // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1990. – № 16. – Ст. 269.
159. Про залізничний транспорт : Закону від 04.07.1999 р. № 273/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.
160. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 22.10.97 р., № 2 // Подільські Вісті. – 1997. – № 43. – С. 1.
161. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
162. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р., № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – Ст.983.
163. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р., № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
164. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
165. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст.190.

166. Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" : Закон України від 26.03.1992 р., № 2234-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.
167. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р., № № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
168. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 р., №3543-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 44. – Ст. 416.
169. Про основні засади організації і функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України від 08.06.1995 р., № 1к/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
170. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 17.05.2001 р., № 325/2001 // Урядовий кур'єр. – 22.05.2001. – № 88.
171. Про повторний розгляд рішення "Про затвердження Статуту газети міської ради "Проскурів" : Рішення Хмельницької міської ради від 06.10.1998 р., № 1 // Подільські Вісті. – 1997. – № 42. – С. 1.
172. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р., № 2167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23 – Ст. 387.
173. Про розгляд протесту прокуратури міста Хмельницького на пункт 1 рішення Хмельницької міської ради від 27.09.2000р., № 2 "Про договори найму житла, обслуговування та ремонт будинків та прибудинкової території" : Рішення Хмельницької міської ради від 05.07.2005 р., № 13 // Поточний архів Хмельницької міської ради. – Хмельницький, 2005. – С. 19.

174. Про спільну роботу Кам'янець-Подільської районної ради і районної державної адміністрації : Рішення сесії Кам'янець-Подільської районної ради від 15.07.2003 р., № 27 // Поточний архів Кам'янець-Подільської районної ради. – Кам'янець-Подільський, 2003. – С. 54.
175. Про стан погашення боргів та достовірність звітних даних щодо заборгованості з виплати заробітної плати : Розпорядження Хмельницької обласної державної адміністрації від 06.02.2004 р. № 44/2004-р. // Поточний архів Хмельницької обласної державної адміністрації. – Хмельницький, 2004.
176. Про створення, реорганізацію та зміну назви відділів та управлінь міської ради та виконкому : Рішення Хмельницької міської ради від 07.09.2004 р., № 6 // Поточний архів Хмельницької міської ради. – 2004.
177. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 28.01.1999 р., № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
178. Про теплопостачання : Закон України від 02.06.2005 р., № 2633 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – Ст. 373.
179. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
180. Про упорядкування структури Київської обласної державної адміністрації : Розпорядження Київської обласної державної адміністрації від 23.06.2005 р., № 352 . – Режим доступу : ДВ ЛІГА: ЕЛІТ 7.5.1. – ki050083.LHT.
181. Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щорічної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу та слухачів УАДУ (Київ, 31 травня 1996 р.) / Українська Академія державного управління при Президентові України ; ред. В.А. Дон. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – 234 с.
182. Проект закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 05.02.2001 р., реєстр. 7031

[Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу :

http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=9714&pf35401=14493.

183. Пронина В.С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / Пронина В.С. – М., 1981. – С. 58-59.
184. Прошко В. Принцип субсидіарності - інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2-7.
185. Пухтинський М. Актуальні проблеми муніципальної реформи в Україні / М. Пухтинський // Економічний часопис. – 1998. – № 1. – С. 22-26.
186. Пылин В.В. Основы и принципы местного самоуправления / В.В. Пылин // Журнал российского права. – 1999. – № 9. – С. 13-20.
187. Разработка новых правил игры в старых условиях / Под ред. И. Мунтяну, В. Попа. – Будапешт : OSI/LGI, 2001. – 822 с.
188. Райт Г. Державне управління / Райт Г. – К. : Основи, 1994. – 190 с.
189. Регион – центр: боевая ничья // Одесские известия. – 1999. – 27 февраля.
190. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні : матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради [“Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку”], (Київ, 10 листопада 2001 р.), та науково-методологічного семінару [“Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади”], (Київ, 27 листопада 2001 року) / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Програма сприяння парламенту України, університет Індіани, Українська Академія держ. управління при Президентові України, Міжнародна громадська організація "Міжнародний конгрес "Злагода" / упоряд. М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. – К. : Логос, 2002. – 308с
191. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : Монографія / [Цветков В.В., Дубенко С.Д., Нижник Н.Р. та ін] / наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – 364 с.

192. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р, №3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – ст.614.
193. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів "район" та "район у місті", які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття "організація управління районами в містах", яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 р., № 11-рп/2001 // Офіційний Вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
194. Рой О.М. К вопросу о принципах организации системы местного самоуправления в крупных городах [електронний ресурс] / О.М. Рой. – Режим доступу :
http://www.prof.msu.ru/publ/omsk1/4_07.htm.
195. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / Кравченко В. // Міське самоврядування. – 1997. – № 3-4(5). – С. 42-44.
196. Самоврядування – це ініціатива для мільйонів для вирішення своїх проблем самостійно у власній громаді // Голос України. – 2005. – 16 квітня. – № 70.

197. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнародної конференції, (м. Київ, 11-12 червня 2002 р.) / Рада Європи, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / упоряд. : В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 261 с.
198. Самоуправление и самофинансирование регионов: теория и практика / [Чумаченко Н.Г., Биренберг Б.М., Вожик Л.М. та ін.] ; отв. ред. Н.Г. Чумаченко – К. : Наук. думка, 1994. – 210с.
199. Серебrenиков В.П. Местное управление и самоуправление во Франции / Серебrenиков В.П. – Минск : Вышэйш. шк., 1981. – 168 с.
200. Сиренко В.Ф. Интересы – власть – управление / Сиренко В.Ф. – К., 1991. – С. 11.
201. Сиренко В.Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов (организационно-правовые вопросы) / Сиренко В.Ф. – К. : Наукова думка, 1987. – 173 с.
202. Сироткин С. Не путать федерализм с бюрократической централизацией [електронний ресурс] / Сироткин С. – Режим доступу : <http://www.hrights.ru/text/b12/Chapter12.htm>.
203. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21-24.
204. Смирнова Т.С. Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Смирнова Тетяна Сергіївна. – К., 1998. – 231 с.
205. Советы народных депутатов и органы государственного управления / [Авакьян С.А., Алехин А.П., Барабашев Г.В., и др.] ; под ред. Барабашев Г.В., Козлов Ю.М. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1980. – 256 с.

206. Советское административное право: Учебник / [Блинова Н.В., Василенков П.Т., Веремеенко И.И. и др.] ; под ред. П.Т. Василенкова – М. : Юрид. лит., 1981. – 464 с.
207. Стенограма спільного засідання Президії Хмельницької обласної ради і колегії Хмельницької обласної державної адміністрації від 18.10.2004 р. з питання “Про хід підготовки народного господарства області до роботи в осінньо-зимовий період 2004/2005 р.” // Поточний архів організаційного відділу апарату облдержадміністрації. – 2004.
208. Степанов И.М. Советская государственная власть / Степанов И.М.– М. : Юридическая литература, 1970. – 148 с.
209. Субсидиарность и пространственное развитие: Материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа [электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html>.
210. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : Монографія / Сушинський О.І. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
211. Тарасенко А.А. Общественные интересы и личность / Тарасенко А.А. – Минск : Наука и техника, 1980. – 151 с.
212. Тейлор Ф.У. Наукова організація праці / Тейлор Ф.У. // Наука управляти; з історії менеджменту. Хрестоматія : Навчальний посібник / упоряд. І.О. Слепов ; [пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко]. – К. : Либідь, 1993. – 304 с.
213. Телешун С. Теоретичні аспекти визначення поняття “державний устрій України” / С. Телешун // Вісник УАДУ. – 1999. – № 4. – С. 289-293.
214. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / [Корженко В.В., Одинцова Г.С., Мельтюхова Н.М. та ін.]. – Х.: Вид-во Хар. РІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 216 с.
215. Тимошенко В.І. Правова держава (теоретично-історичне дослідження) / Тимошенко В.І. – К. : Наукова думка, 1994. – 132 с.

216. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе / Тихомиров Ю.А. – М. : Юрид. лит., 1968. – 199 с.
217. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе / Тихомиров Ю.А. – М. : Наука, 1975. – 336 с.
218. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник / Тихомиров Ю.А. – М. : Издательство БЕК, – 1995. – 485 с.
219. Тихомиров Ю.А. Управление и самоуправление в социалистическом обществе / Тихомиров Ю.А. – М. : О-во “Знание”, 1988. – 37 с.
220. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. – Симферополь, 1997. – 310 с.
221. Токвиль А. Демократия в Америке / Токвиль А. – М. : Прогресс, 1992. – 544 с.
222. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Монографія / Токовенко В.В. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
223. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / Ткачук А., Артеменко В., Рукомеда Р. – К. : Ін-т гром. суспільства, 2004. – 88 с.
224. Ухвала судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України від 20.01.1999 р., № 15 : Рішення Верховного Суду України. – 2000. . – Режим доступу : ДВ ЛІГА: ЕЛІТ 7.5.1. – mn 002738.LHT.
225. Фадеев В.И. Муниципальное право России / Фадеев В.И. – М. : Юрист, 1994. – 168 с.
226. Федеративный договор : Документы. Комментарии / [Болтенкова Л.Ф., Гаджиев Г.А, Крылов Б.С. и др.] ; рук. редкол. Р.Г. Абдулатипов – М. : Республика, 1992. – 79 с.
227. Федчишин М. Адміністративно-територіальний устрій вчора, сьогодні, завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2000. – № 9 (102). – С. 42-44.

228. Философский энциклопедический словарь / [Ильичёв Л.Ф., Федосеев П.Н., Ковалёв С.М. и др.]. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983. – 840 с.
229. Фомина Г.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления / Фомина Г.Г. – М. : Университетское сообщество, 2000. – 195 с.
230. Франчук В.И. Общая теория управления / Франчук В.И. – М. : Изд-во РАУ, 1994. – 320 с.
231. Фрицкий О.Ф. Местные советы народных депутатов и управление / Фрицкий О.Ф. – К.: Вища школа, 1977. – 159 с.
232. Цабрия Д.Д. Статус органа управления / Д.Д. Цабрия // Советское Государство и право. – 1978. – № 2. – С. 127.
233. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В.В. – Х. : Видавництво “Право”. – 1996. – 164 с.
234. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / Черкасов А.И. – М. : Изд. Группа “ФОРУМ-ИНФРА-М”, 1998. – 160 с.
235. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление : Учебник для вузов / Чиркин В.Е. – М. : Юристъ, 2003. – 319 с.
236. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / Чиркин В.Е. – М. : Юристъ, 1997. – 332 с.
237. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа / С. Шевчук // Юридическая практика. – 1997. – № 7. – С. 4-7.
238. Шутрина Е.С. Муниципальное право : Учебное пособие / Шутрина Е.С. – Новосибирск, 1995. – 250 с.
239. Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Монография / Щекин Г.В. – К. : МАУП, 2000. – 576 с.
240. Яворський В.Д. Теоретическі аспекти правового регулювання компетенції місних органів виконавчої влади і самоуправління

- / Яворський В.Д., Любченко П.Н. // Проблеми законності : Респ. міжвідомчий наук. зб. – 1997. – № 32. – С. 32-35.
241. Якимов А.Ю. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 105-108.
242. Янчук О.Ю. Організаційно-правові питання удосконалення діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Янчук Олександра Юріївна. – К. : 2005. – 234 с.
243. Ярощук О.В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах / Ярощук О.В. – Тернопіль, 1999. – 70 с.
244. State Modernization and Decentralization - Implications for Education and Training in Public Administration : Selected Central European and Global Perspectives / Edited by Allan Rosenbaum and Ludmila Gajdosova. – Bratislava : NISPAcee, 2003. – 178 p.
245. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition / Swianiewicz P. – Budapest : LGI/OSI, 2003. – 77 p.
246. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. – Oxford, 1987. – 337 p.