

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

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на здобуття освітнього ступеня магістра
на тему:
**«Сучасні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та
місцевих органів виконавчої влади в Україні»**

Виконав: студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(заочної форми навчання)
Косяк Іван Олександрович

Керівник: кандидат наук з
державного управління, доцент
кафедри публічного управління та
адміністрування
Кінзерський С.А.

Рецензент:

Хмельницький-2020 рік

Анотація

Косяк І.О. Сучасні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в Україні. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2020.

Магістерська робота присвячена дослідженню питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні. Застосовано комплексний підхід до вивчення загальних положень щодо визначення взаємодії, її принципів, теорій, моделей, так і конкретних видів і форм, що проявляються у цьому процесі, всебічно досліджено проблеми та обмеження, які виникають у спільній діяльності зазначених органів.

У роботі проаналізовано нормативно-правові основи взаємодії органів місцевого управління, види та форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, зокрема у Хмельницькому районі.

Третій розділ присвячено розробці напрямів удосконалення процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення, пропозицій щодо способів врегулювання конфліктів між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; характеристиці договірного регулювання відносин як перспективної форми взаємодії між органами місцевого управління.

Annotation

Kosyak IO Modern aspects of interaction between local governments and local executive bodies in Ukraine. - Manuscript.

Master's Degree in Specialty 281 Public Management and Administration. - Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. - Khmelnytsky, 2020.

The master's thesis is devoted to the study of the interaction of local executive bodies and local governments at the regional level. A comprehensive approach to the study of general provisions for the definition of interaction, its principles, theories, models, and specific types and forms manifested in this process, comprehensively investigated the problems and limitations that arise in the joint activities of these bodies.

The paper analyzes the legal framework for the interaction of local governments, types and forms of interaction between local executive authorities and local governments, in particular in Khmelnytsky district.

The third section is devoted to the development of areas for improving the process of interaction between executive authorities and local governments at the present stage of state formation, proposals for ways to resolve conflicts between local executive authorities and local governments; characteristics of contractual regulation of relations as a promising form of interaction between local governments.

Перелік умовних позначень:

орган виконавчої влади – ОВВ

орган місцевого самоврядування – ОМС

місцева державна адміністрація – МДА

місцеве самоврядування – МС

адміністративно-територіальна одиниця – АТО

територіальна громада – ТГ

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	4
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	10
1.1. Поняття, ознаки, напрями взаємодії державних та самоврядних органів на регіональному рівні	10
1.2. Принципи та моделі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	21
РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ХМЕЛЬНИЦЬКОГО РАЙОНУ	32
2.1. Аналіз нормативно-правових основ взаємодії органів місцевого управління.....	32
2.2. Види та форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.....	38
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	47
3.1. Удосконалення процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення.....	47
3.2. Врегулювання конфліктів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.....	55
3.3. Договірне регулювання відносин між органами місцевого управління.....	61
ВИСНОВКИ.....	67
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми. Дослідження проблеми організації публічної влади на регіональному рівні є одним з основних напрямів науки державного управління. Важливе місце при цьому приділяється вивченню принципів, механізму і забезпечення спільної діяльності місцевих ОВВ і ОМС.

Конституція України утворила нормативну модель організації публічної влади на рівнях адміністративно-територіального поділу, котра подана у вигляді державного управління і місцевого самоврядування.

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

Необхідність муніципальних перетворень історично обумовлена нестабільною соціально-економічною, політичною ситуацією, що склалася в країні, залишковими явищами стереотипного ставлення до ОМС як до органів державної влади. Проблема взаємодії місцевих ОВВ і ОМС носить практично складний і теоретично дискусійний характер. Але вона повинна вирішуватися

на основі взаємодії не тільки всіх гілок влади, але і органів державної влади і місцевого самоврядування. Актуальність проблеми, що досліджується, обумовлена також сучасними соціально-економічними і політичними факторами, які впливають на розвиток Української держави.

Сучасна державноуправлінська наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Зокрема проблемам місцевого самоврядування присвячені праці багатьох авторів, таких як Балабаєва З. [7], Борденюк В. [12], Богуцький І.О. [13], Георгієвський Ю.В. [16], Іщенко О. [33], Кузьменко С.Л. [51-52], Панейко Ю. [62], Попова В.В. [63], Слюсар С.Т. [83], В.Ф. Погорілко [43], Шаповал В. [98] та ін. Система, принципи, організація державного управління на місцях, в тому чи іншому аспектах, досліджується в працях Битяка Ю.П. [9], Галая В.О. [15], Крусян А.Р. [50], Фрицького О.Ф. [43], Сушинського О.І. [88] та ін. Вивчення безпосередньо взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування здійснювалося Андріївим М.М. [5], Баймуратовим М.О. [6], Бідеєм О. [10], Гончарук Н.Т. [17], Горником В.Г. [19], Євтушенком О.Н. [25, 26], Кисілем Л.Є. [34], Ковтун І.Б. [37], Присяжнюк А.Й. [65], Сидором М.Я. [84], Соколовською Н.І. [86], Тищенко К.М. [93], Токарчуком О. [94].

Метою магістерської роботи є виявлення шляхів удосконалення взаємодії місцевих ОБВ і ОМС на основі визначення змісту, основних напрямів і організаційно-правових форм, моделей тощо їх спільної діяльності.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- з'ясувати поняття та ознаки взаємодії як інституту забезпечення діяльності державних та самоврядних органів на регіональному рівні;
- надати характеристику принципів та напрямів взаємодії;
- навести наукову характеристику моделей взаємодії місцевих ОБВ та ОМС;
- проаналізувати нормативно-правові основи взаємодії органів місцевого управління;
- вивчити види та форми взаємодії місцевих ОБВ і ОМС, зокрема у

Хмельницькому районі;

– розробити напрями удосконалення процесу взаємодії ОБВ та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення;

– запропонувати способи врегулювання конфліктів між місцевими ОБВ та ОМС;

– охарактеризувати договірне регулювання відносин як перспективну форму взаємодії між органами місцевого управління.

Організація публічної влади на регіональному рівні, система відносин, що виникають в процесі її реалізації між органами місцевої виконавчої влади і ОМС – є *об'єктом магістерської роботи*.

Предмет роботи – шляхи удосконалення взаємодії ОМС та місцевих ОБВ на регіональному рівні в Україні.

Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні *методи дослідження*. Головним із них є діалектичний метод пізнання, на основі якого розглянуті теоретичні підходи щодо визначення процесу взаємодії ОМС та місцевих ОБВ регіонального рівня. Логіко-семантичний метод дав змогу сформулювати окремі ключові категорії й поглибити понятійний апарат дослідження, визначити сутність, зміст взаємодії. За допомогою історико-порівняльного методу досліджувалося вітчизняне законодавство минулих років, що стосувалося становлення інституту МДА, порядку взаємодії досліджуваних органів. Структурно-функціональний підхід дозволив розкрити природу й особливості делегування повноважень ОМС МДА та ОБВ ОМС. Для дослідження принципів, видів та форм взаємодії ОМС регіонального рівня з місцевими ОБВ використовувався метод узагальнення.

Інформаційну базу дослідження склали: монографії, підручники, навчальні посібники, словники, наукові статті у періодичних фахових виданнях, чинна нормативно-правова база України, ресурси мережі Інтернет.

Практичне значення дослідження полягає в розробці конкретних пропозицій з питань удосконалення взаємодії ОМС та місцевих ОБВ на

регіональному рівні в Україні, зокрема в Хмельницькому районі, які можуть бути використані для підвищення ефективності роботи цих органів. Конкретизація принципів, видів і форм спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) мають важливе значення для здійснення ефективного управління територіями і можуть бути використані в практичній діяльності публічно-владних структур. В теоретичному аспекті положення магістерської роботи можуть бути використані для подальшого вивчення і модифікації механізму взаємодії досліджуваних органів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

1.1. Поняття та ознаки взаємодії як інституту забезпечення діяльності державних та самоврядних органів на регіональному рівні

Розкрити суть процесу взаємодії місцевих органів влади та самоврядування видається можливим, якщо застосувати філософське поняття взаємодії як основну категорію, і на підставі цього визначити соціальну взаємодію, взаємодію державних органів влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні. «Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого» [87, с. 7].

Взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [95, с. 154]. У багатьох випадках взаємодію якраз і визначають через взаємозв'язок [14, с. 85]. Разом з тим, взаємозв'язок передбачає взаємообумовленість обох предметів чи явищ, коли одне явище одночасно є і причиною, і наслідком. За законами діалектики відбувається взаємоперехід одного явища в інше. Будь-який предмет одночасно піддається великій кількості впливів на нього, при цьому не залишаючись пасивним, він сам активно впливає на інші об'єкти. Ця «відкритість» предмета чи явища зумовлює багатоаспектність поняття взаємодії. Абстрагувавшись від багатоманітності цього процесу, за спрямуванням можна виділити позитивну та негативну взаємодію.

У філософії позитивну взаємодію визначають через поняття співробітництва, хоча в науковій літературі ще немає поняття, яке б найбільш адекватно відобразило взаємодію, яка протилежна взаємозв'язку типу «боротьба» [3, с. 121]. Позитивна спрямованість взаємозв'язку характеризується взаємодоповненням, взаємодопомогою, кооперацією, координуванням взаємодіючих сторін. Також необхідно відзначити, що саме на підставі взаємодії здійснюється розвиток явища, перехід його в нову якість. У цьому випадку взаємодія має негативне спрямування – боротьбу протиріч. Саме взаємодія протиріч є найбільш глибоким джерелом, основою та кінцевою причиною виникнення і розвитку предметів та явищ. На підставі цього типу взаємозв'язку здійснюється зміна взаємодіючих сторін. Поняття «боротьба» відображає багатоманітний спектр якісно та кількісно різних відносин взаємодіючих сторін, що мають спільну основу, і включає самозбереження, розвиток, функціонування однієї сторони за рахунок іншої, усунення, відштовхування її. Можливі різні види боротьби: боротьба, що призводить до знищення взаємодіючих сторін; боротьба, що призводить до асиміляції однієї із сторін; боротьба, що стимулює сторони взаємодії до більш інтенсивного розвитку.

Однак, було б спрощенням розділяти та абсолютизувати типи взаємодії – співробітництво та боротьбу. Взаємодія є діалектичною єдністю боротьби та співробітництва, яка знаходить свій прояв у динамічному, перемінному процесі пульсації, періодичної зміни позитивного та негативного спрямування.

Базуючись на філософському понятті взаємодії, інші науки деталізують певні аспекти цього процесу, акцентуючи увагу на методологічно необхідних для цієї науки проявах взаємодії. Як вже зазначалось, взаємодія – динамічне явище, яке відбувається на підставі певної діяльності суб'єктів та за загальними законами діалектики. І в той же час явище, що зумовлює створення та розвиток нової впорядкованої якості – певної структурної одиниці – системи, приведення якої у відповідність із соціально бажаним станом є метою соціального управління. Саме взаємодія є основним фактором побудови структури, тим

інтегруючим началом, за допомогою якого здійснюється об'єднання елементів у певний тип цілісності. «Взаємодія визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи» [85, с. 216]. Без відносно стійких зв'язків і без взаємодії частин ціле (система) під впливом зовнішніх і внутрішніх дій розпалося б.

Взаємодію як управлінське явище у широкому розумінні визначають як «взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління)», на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи [8, с. 17]. На нашу думку, доцільно при дослідженні такої взаємодії повніше використовувати досягнення філософії, зокрема щодо аналізу взаємодії типу «боротьба».

Узагальнення усіх підходів до розуміння категорії взаємодії наведемо у табл. 1.1.

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення терміну «взаємодія»

Автор або джерело	Характеристика поняття «взаємодія»
Спіркин А.Г. [87, с. 7]	одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого
Аверьянов А.Н. [3, с. 95]	визначається через поняття співробітництва
Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова [85, с. 216]	визначає існування та структурну організацію будь-якої матеріальної системи
Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. Под ред. проф. А.П. Коренева [58, с. 5]	необхідний елемент управлінської системи (управлінська система, як і будь-яка система, характеризується наступними ознаками: наявність елементів системи, взаємозв'язком цих елементів...)
Бандурка О.М. [8, с. 17]	взаємозв'язок суб'єкта і об'єкта управління, на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи
Український Радянський	це філософська категорія, яка тісно пов'язана з

Автор або джерело	Характеристика поняття «взаємодія»
енциклопедичний словник: В 3-х т. / Уклад. М.П. Бажан, І.К. Білодід, О.І. Гурій та ін. [95, с. 154]	поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет
Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел [14, с. 85]	визначається через взаємозв'язок, який передбачає взаємообумовленість предметів чи явищ, коли одне явище одночасно є і причиною, і наслідком
Васильєва О.М. [13, с. 99]	полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів
Узагальнений підхід, враховуючи усі вищеперераховані думки	управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної мети

Примітка. Складено автором.

Вивчаючи взаємодію в управлінському аспекті, також важливо розмежовувати такі типи взаємодії як між суб'єктом та об'єктом управління і взаємодію між суб'єктами управлінського процесу щодо досягнення спільної мети. Характерною особливістю, яка суттєво впливає на побудову відносин у ході такої спільної діяльності, є певні відносини підпорядкування, які присутні у першому типі та відсутні у другому. Ієрархічне підпорядкування об'єкта взаємодії суб'єктові дає право останньому самостійно визначати напрями, способи, ресурси, які необхідні для досягнення певної мети. Якщо ж суб'єкти взаємодії є рівноправними, зникає можливість зловживати панівним становищем, що змушує їх шукати партнерських шляхів досягнення спільної мети.

Розглядаючи у якості предмету дослідження взаємодію ОБВ та МС в Україні, сьогодні можемо спостерігати змішання цих типів, оскільки «де-юре» зазначені органи є самостійними при вирішенні питань власної компетенції, проте фінансова неспроможність ОМС та їх залежність від коштів, що направляються ОБВ у місцеві бюджети, «де-факто» призводить до відносин

підпорядкування самоврядних органів державним. Такий стан речей уже багато років призводить до зниження ефективності діяльності самоврядних інституцій і вимагає вирішення проблеми реальної децентралізації влади в Україні.

Для узгодження діяльності суб'єктів у більшості випадків потрібно створення організаційних умов – потрібен координаційний вплив. Як і взаємодію, більшість авторів визначає координацію як узгодженість, але за змістом ці поняття різні. У літературі однозначної думки щодо їх співвідношення немає, оскільки як у поняття «взаємодія», так і в поняття «координація» різні науковці вкладають різний зміст. Узагальнюючи погляди цих авторів, Ю.М. Козлов називає більше, ніж десять різних найбільш значних в теоретико-прикладному сенсі змістовних понять терміну «координація» [39, с. 17]. І відповідно до розуміння цих категорій визначаються варіанти їх співвідношення. Так, часто їх вживають як синоніми [54, с. 34] або ж вказують на різницю у методі досягнення узгодженості при зазначенні тотожності змісту, наполягаючи на тому, що при взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей рівних за своїм правовим статусом суб'єктів [31, с. 56]. Існують також думки про те, що координація співвідноситься із взаємодією як причина та наслідок, координація це – організація взаємодії. Взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів і на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- реалізація нормативно-правового забезпечення – як приклад, створення координаційних центрів;
- безпосереднє планування заходів по взаємодії.

У цьому випадку координація розглядається як необхідна передумова узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії. Саме як управлінський процес (цикл) із стадіями розроблення і реалізації рішення та етапами збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю та іншими, необхідно розглядати

взаємодію суб'єктів управління, що дозволить створити цілісну управлінську картину цього явища. Отже, координація розглядається, передусім, як організаційна основа процесу взаємодії, але, разом з тим, її функції організаційним етапом не вичерпуються. Координація може проявлятися також на етапах безпосередньої реалізації рішення (безпосередньої взаємодії) та контролю за виконанням.

Взаємодія має свої ознаки, які дозволяють виявити її суть та відмежувати від схожих явищ. У теорії управління проаналізовано такі ознаки взаємодії:

- взаємодія – це діяльність;
- наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами;
- спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів;
- наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи;
- зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;
- сумісна діяльність [57, с. 298-299].

У наведеному переліку в певній мірі здійснюється дублювання ознак, адже функціонування взаємодіючих суб'єктів якраз і спрямоване на вирішення спільних завдань, та й сумісність дій можна розглядати як вид узгодженої за ціллю, місцем, часом, методами діяльності. Очевидною є ознака взаємодії як діяльності декількох суб'єктів. Також обов'язковою ознакою є наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети, адже лише наявність загальних для суб'єктів інтересів може привести до пересікання їх діяльності. Але спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами. Якщо одна із взаємодіючих сторін буде вирішувати питання, які не належать до її компетенції чи замість запланованої взаємодії самостійно здійснюватиме заходи, це не тільки не прискорить досягнення спільної мети, але й може спричинити негативні наслідки.

Крім того, у випадках послідовної взаємодії спільна мета є єдиним фактором, що зумовлює виникнення такої діяльності суб'єктів, оскільки у них не співпадають ні завдання, ні функції, а також не йде мова про узгодженість дій за часом, місцем та методами. У цьому випадку дії однієї сторони зумовлюють певну відповідну реакцію іншої сторони – одне явище породжує інше (ще один прояв взаємодії як філософської категорії).

Однією з основних ознак взаємодії є узгодженість дій суб'єктів за ціллю, часом та місцем, а деяких ще й за методами, або ж сумісність дій. Ця ознака не притаманна усім видам взаємодії. Як вже зазначалось, у випадку послідовної взаємодії узгодженості за цими параметрами не вимагається. Та й при розгляді взаємодії як управлінського процесу, з організаційним етапом, узгодженості дій суб'єктів під час аналізу інформації чи створення організаційних структур, які будуть здійснювати взаємодію, не потрібно. Така ознака суттєва лише при безпосередньому здійсненні заходів по взаємодії, та й то не має обов'язкового характеру. На практиці зустрічаються такі види взаємодії, при яких визначається тільки загальне завдання і узгоджуються шляхи його вирішення, а місце та час відповідних дій обираються самими взаємодіючими органами. В інших випадках узгоджується місце або час виконання загальних завдань, а методи вибирають самі суб'єкти. Або ж взагалі взаємодія попередньо ні не узгоджується, ні не передбачається нормативним актом, а виникає в результаті ініціативи однієї із сторін [57, с. 300].

Сумісність дій також визнається ознакою взаємодії або поряд із узгодженістю або замість неї. При цьому сумісне виконання заходів передбачає, що дії суб'єктів будуть співпадати у часі, за місцем та за спрямованістю – досягнення спільної мети, тобто будуть максимально узгоджені, і виокремлення такої ознаки взаємодії доцільне лише на тих же підставах, що й узгодженості дій. Крім того, сумісна участь двох суб'єктів в одному заході ще не означає їх взаємодію. Остання буде в наявності тільки в тому випадку, якщо інтереси одного підкорені, враховуються, узгоджуються з інтересами іншого, коли від дій одного настає реальна користь для другого

[57, с. 300].

Здійснюючи взаємодію, суб'єкти можуть бути підпорядковані один одному або непідпорядковані, залежно від їх положення в ієрархії системи. Ряд авторів включають до ознак взаємодії рівноправність сторін, заперечуючи можливість взаємодії між підпорядкованими суб'єктами. Суб'єкти системи управління пов'язані між собою організаційними зв'язками, серед яких А.Е. Жалінський та М.В. Костицький виділяють управлінські взаємозв'язки. До цієї групи поряд з оперативним, орієнтаційним управлінням, наглядом та контролем (де чітко виділяються відносини влади і підпорядкування) належать координаційні зв'язки. При цьому «координування – вид управлінських зв'язків, при якому уповноважені на це органи об'єднують дії ряду інших відомств для вирішення загальних завдань і встановлюють їх доцільність. Іншими словами, координування розглядається як взаємодія, що здійснюється з метою організації координації» [28, с. 102]. Крім того, під час здійснення координування виникають відносини, коли правам одного органу відповідають обов'язки іншого. Так, координуючий орган має право та обов'язок виявити ініціативу у питанні про узгодженість дій, створити, забезпечити організаційні умови взаємодії; обов'язок органів, які піддаються координуванню, використовувати ці умови і зробити все необхідне для узгодження заходів [28, с. 103].

Отже, на організаційному етапі взаємодії виникають відносини координування, в яких відсутня ознака рівності сторін. Але це не означає ігнорування видів взаємодії, яка виникає між рівноправними суб'єктами, та позитивних моментів такої взаємодії. Не всі сфери можна охопити за допомогою державно-управлінського впливу, не завжди можливо узгодити дії самоврядних організацій та державних органів за допомогою управлінських координаційних актів. Тому доцільно, використовуючи рівність сторін, вступати у договірні відносини – взаємозв'язки співробітництва. Цей тип організаційних зв'язків має на меті створення можливостей взаємного самовпорядкування діяльності суб'єктів та прояву ініціативи для вирішення

питань, які недоцільно чи неможливо вирішувати у порядку чіткої регламентації «зверху» [27, с. 90].

Деякі автори вказують на наявність нормативної (правової) бази як на окрему ознаку взаємодії, заперечуючи очевидність та внутрішню притаманність такої ознаки будь-якому державно-управлінському процесу: «хоча усі форми управлінської діяльності, засновані на юридичних нормах, мають у більшій чи меншій мірі правовий характер, але значення та юридичні наслідки кожної із цих форм, враховуючи притаманну їм специфіку, у багатьох аспектах відрізняються» [29, с. 8]. Така точка зору у певній мірі обмежує зміст поняття взаємодії, оскільки практиці відомо багато випадків здійснення узгоджених заходів кількома суб'єктами для досягнення спільної мети без їх правової регламентації у зв'язку з недосконалістю нормативно-правової бази або ж відставанням правового регулювання від динаміки суспільних відносин. В юридичній літературі більшістю науковців наявність нормативної бази розглядається як умова ефективності певного управлінського процесу, як один із видів забезпечення такої діяльності [2, с. 472; 59, с. 247]. Тобто взаємодія можлива без правового регулювання і відповідно останнє не є її обов'язковою ознакою, але наявність нормативно-правової бази сприятиме підвищенню дієвості такого процесу.

Отже, взаємодію суб'єктів управління можна визначити як управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної мети.

Подальше наше дослідження взаємодії таких управлінських суб'єктів як ОМС та місцеві ОВВ на регіональному рівні буде проходити із врахуванням зазначеного визначення взаємодії.

Процес взаємодії суб'єктів тою чи іншою мірою притаманний усім управлінським системам. Управління територіальними одиницями держави також характеризується тісним взаємозв'язком управлінських органів. Згідно із ст. 5 Конституції України [45] народ здійснює владу безпосередньо і через

органи державної влади та ОМС. Місцеві ОБВ та ОМС є центрами публічної влади на відповідних територіях. Хоча правова природа та основні завдання цих суб'єктів є різними – самоврядні органи виражають, передусім, місцеві, громадські інтереси, а органи виконавчої влади – інтереси держави, їх діяльність має спільну мету. Обидва суб'єкти повинні здійснювати управління відповідними територіями на підставі принципу гармонійного поєднання державних і місцевих інтересів із метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст та регіону в цілому, прискореного вирішення важливих питань, пов'язаних зі створенням належних умов для якісного функціонування інфраструктури життєзабезпечення населених пунктів.

МС розглядається як форма здійснення влади (публічно-самоврядної) населенням відповідної АТО. Ця форма реалізації влади на місцях підтверджує, що ТГ і органи, які формуються ними, здійснюють управлінську діяльність, вирішуючи питання місцевого значення «самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [72]). Зв'язок, у певному сенсі, тотожність публічно-самоврядної влади з управлінською діяльністю впливає із загальної теорії співвідношення влади і управління. Взаємозалежність влади і управління виявляється в тому, що влада виражає в історично визначеній формі право на управління. Це підтверджується також характеристикою самоврядування як «способу управління» (Ю.І. Скуратов), «різновиду соціального управління» (М.В. Цвік), і тому управлінські функції суб'єктів системи місцевого самоврядування слід розглядати в контексті «загальної управлінської лексики» (М.П. Орзіх) [50, с. 9].

Підтвердженням цього є використання категорії «місцеве управління» [50, с. 6; 43, с. 543], зміст якої складають діяльність місцевих ОБВ та ОМС. Місцеве управління здійснюється різними за природою органами (державними і громадськими), проте об'єднаними в організаційне ціле – систему. При цьому обидва суб'єкти зберігають властивість самостійності, оскільки мають різні

об'єкти впливу – «питання місцевого значення» та «питання державного значення» – і відповідно, різні завдання та функції. За таких умов взаємодія суб'єктів системи місцевого управління є необхідним, об'єктивно обумовленим фактором забезпечення їх діяльності.

Одним із основних завдань МДА згідно з п.6 ст.119 Конституції України [45] є забезпечення їх взаємодії з ОМС. Саме шляхом взаємодії реалізовується принцип поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [73], ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [72]). Діалектичний зв'язок цих інтересів зумовив необхідність чіткого розмежування сфер впливу взаємодіючих сторін. Для підвищення ефективності самого процесу взаємодії таке розмежування має позитивний зміст, оскільки за умови спільної мети необхідною є диференціація функцій суб'єктів.

Конституція України, закріплюючи самостійність компетенції суб'єктів місцевого управління, утворює основу для їх системного функціонування. Але чинна законодавча база обумовлює у них наявність суміжної компетенції, яка перетинається (місцеві фінанси і бюджет, управління майном, питання забудови і благоустрою населених пунктів, питання землекористування і охорони навколишнього природного середовища, організація медичної допомоги населенню, керівництво установами охорони здоров'я, освіти, науки, культури та ін.). У результаті реалізація конституційного припису щодо розмежування компетенції ОМС та МДА набуває проблематичного характеру. Крім того, таке дублювання породжує необґрунтоване втручання одних органів у діяльність інших, що веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях, і негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями [50, с. 11].

Отже, взаємодія ОБВ з ОМС є визначеною та регламентованою законодавством діяльністю самостійних органів публічної влади, що спрямована на консолідацію, кооперацію зусиль щодо узгодженого, дієвого й ефективного управління на регіональному рівні. Нормативно-правове

регулювання управлінських відносин на місцевому та регіональному рівнях все більше наближаються до системної моделі місцевого управління, в якій місцеві ОВВ та ОМС складають єдину систему, при цьому наголос ставиться не на розмежуванні повноважень елементів системи, а на їх узгодженій діяльності. Розмежування предметів відання розглядається в контексті процесу взаємодії, як один із принципів ефективної взаємодії.

Процес взаємодії районних та обласних рад із відповідними МДА – це здійснення погоджених дій між цими органами з метою вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення.

1.2. Принципи та моделі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Складність та багатовимірність взаємодії між ОМС та органами виконавчої влади як явища державноуправлінського життя обумовлюють необхідність дотримання вироблених практикою принципів і вимог, на основі яких має відбуватися реформування інститутів публічної влади на регіональному рівні в Україні. Принципи взаємодії – це базові засади, вихідні ідеї і положення, які формують основу організації механізму взаємодії місцевих органів управління. Конституційне закріплення різних напрямів діяльності цих органів дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх компетенцій, основа якої – різна правова природа органів, які здійснюють публічну владу (управління) на місцях, відокремлення питань місцевого значення і питань загальнодержавного значення (ст.ст. 140, 17 Конституції України), необхідність сполучення місцевого і державного інтересів, принцип централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади, конституційний обов'язок органів і посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування діяти на основі, в межах повноважень і способом, які передбачені Конституцією і законами України.

Здійснення МДА функції контролю стосовно ОМС не відповідає конституційним принципам самостійності і незалежності МС. Так, предметом державного контролю є уся оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів за фактичним виконанням законодавства, а також результати цієї діяльності, її доцільність. Однак оскільки практично вся діяльність самоврядних органів регламентована нормативними актами, то здійснення такого контролю стає рівнозначним необмеженому втручанням в їх діяльність. Отже, ОМС підпадають в залежність від МДА. В цих умовах важко говорити про правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність МС.

Крім основного принципу взаємодії місцевих органів управління (самоврядування) – розмежування і законодавчого закріплення самостійних предметів відання двох центрів публічної влади на місцях, варто звернути увагу на принципи взаємної підтримки, взаємного делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях, судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами.

Ці принципи знайшли своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування [24]. Проте не всі концептуальні засади щодо організації місцевого і регіонального самоврядування, які містяться у цьому авторитетному документі, були послідовно відтворені у практиці державного будівництва в Україні.

Спільна діяльність органів державної влади і ОМС на регіональному та базовому рівнях повинна будуватися також на таких принципах:

- законності;
- добровільності;
- врахування спільних інтересів і взаємної відповідальності;
- збереження незалежності ОМС.

В основі теорії і практики взаємодії місцевих органів управління лежать принципи їх конституційно-визначеної самостійності, поєднання централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації публічної влади, діалектичний взаємозв'язок державного (загального) і місцевого інтересів,

виділення питань державного значення, які «є справою всього Українського народу» (ст. 17 Конституції України), і «питань місцевого значення», що вирішуються громадами безпосередньо і через систему органів місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції України) [50, с. 6]. Відповідно до співвіднесення у процесі спільної діяльності усіх принципів (рис. 1.1.) законодавець розділив повноваження зазначених органів на власні та делеговані.

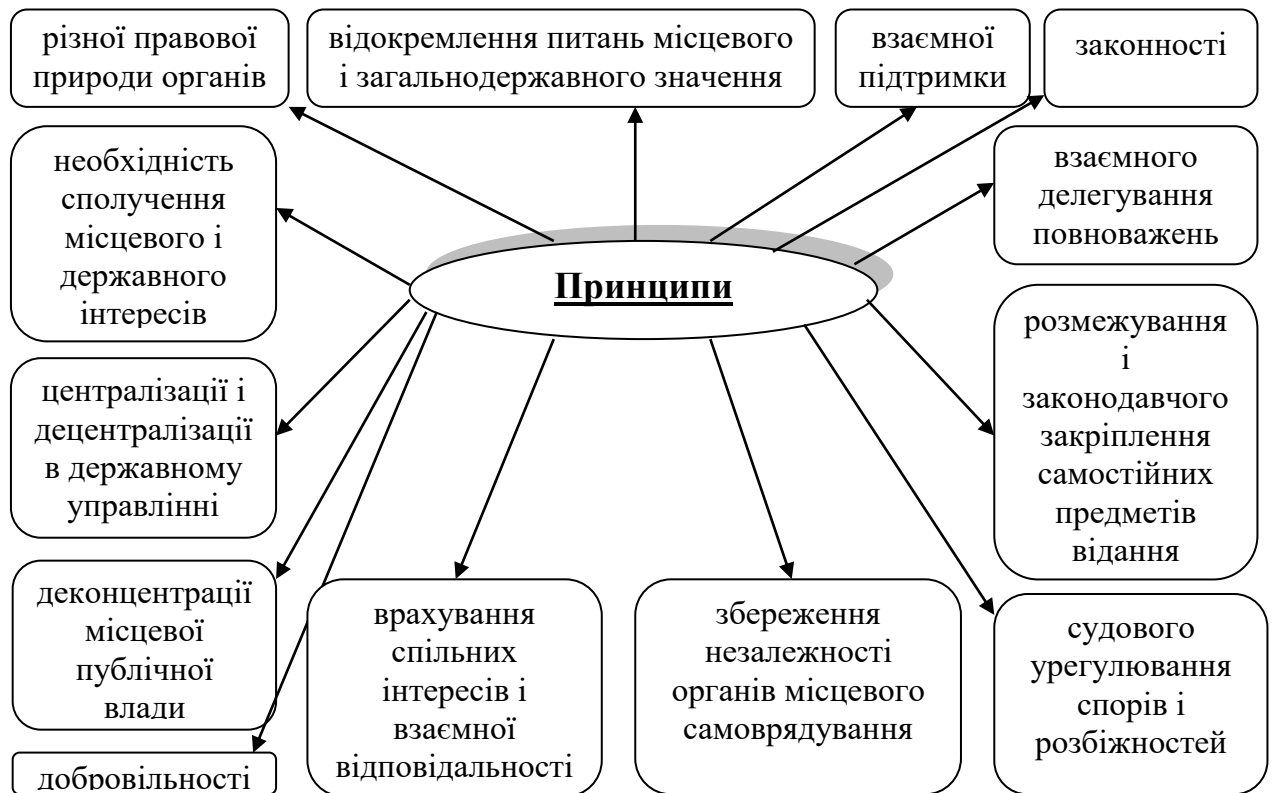


Рис. 1.1. Принципи взаємодії ОМС регіонального рівня із відповідними МДА

Примітка. Складено автором.

Розмежування повноважень МДА та ОМС є одним із чинників, який має першочергове значення для забезпечення їхньої ефективної взаємодії. Відповідно до Конституції та законів України їм надано широкі повноваження, які часто дублюються. Їх розмежування ускладнюється тим, що на практиці досить важко провести чітку межу між функціями та повноваженнями МДА та ОМС, оскільки і ті, і інші, звичайно, не тільки здійснюють локальні функції, а й вирішують певні завдання, поставлені центральною владою. Тому однозначно

визначити, якими саме питаннями мають займатися місцеві органи влади, практично неможливо. Адже насправді більшість вирішуваних ними проблем мають як регіональне, так і загальнонаціональне значення і обмеження компетенції цих органів лише локальними, другорядними питаннями означало б відведення МС другорядної ролі.

Питання про розмежування функцій та повноважень МДА і ОМС виникають тому, що в процесі взаємодії ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі виконання своїх функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними (обласними) державними адміністраціями й відповідними радами.

П. 6,7 ст. 119 Конституції України покладають на місцеві органи виконавчої влади обов'язок організації взаємодії з ОМС та реалізацію делегованих відповідними радами владних повноважень. В частині виконання останніх повноважень МДА підзвітні та підконтрольні відповідно районним та обласним радам. Така ж позиція спостерігається при закріпленні норм у відповідних проектах законів, покликаних конкретизувати зазначені конституційні приписи.

МДА є підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад із цих питань. МДА є підзвітними відповідним районним і обласним радам у виконанні програм соціально-економічного та культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови МДА мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції.

Підконтрольність і підзвітність управлінських органів – певний стан (режим) організаційних відносин між ними, коли один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких

перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформації та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватися окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю [71].

Взаємодія присутня протягом всього циклу управління і проявляється у взаємному обміні інформацією, плануванні спільних дій із розподілом обов'язків між учасниками реалізації, створенні спеціальних органів для реалізації спільних програм, проведенні координаційних нарад, прийнятті спільних нормативно-правових актів, проведенні спільних заходів щодо реалізації комплексних планів, здійсненні спільних заходів щодо контролю виконання програм тощо. Також часто зазначені органи використовують послідовну взаємодію, наприклад, у формі прийняття розпоряджень міського голови на підставі розпорядження голови обласної державної адміністрації. Серед зазначених форм взаємодії найбільший потенціал має координаційний вплив на інші суб'єкти системи, оскільки статус ОМС та МДА як центрів публічної влади надає можливість ефективно організовувати взаємодію як підпорядкованих, так і не підпорядкованих органів. Наведені форми та принципи взаємодії у повній мірі реалізуються за допомогою діяльності структурних підрозділів МДА та прямо не підпорядкованих місцевих ОВВ галузевої компетенції у відповідних сферах управління.

Взаємодія районних і обласних рад із МДА при вирішенні питань, що мають взаємний інтерес, а також акти, що при цьому приймаються повинні засновуватися на дотриманні законодавства України, актів ОМС, статутів ТГ та виключати можливість довільних дій учасників.

Взаємодія вищезазначених органів може визначатися напрямками:

- розробка і реалізація довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів;
- вирішення певних питань, коли взаємна передача повноважень неможлива або не сталася через певні причини;
- координація зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону (соціальна допомога, зайнятість населення тощо);

- створення умов для структурної перебудови місцевого господарства;
- створення спільних державно-самоврядних організацій.

Вказані напрями взаємодії державних та самоврядних органів повинні забезпечувати розвиток регіону як єдиного соціально-економічного комплексу.

При цьому механізм взаємодії повинен включати такі елементи:

- науково-методичне та проектно-планове забезпечення, що визначає місце кожного адміністративно-територіального утворення в перспективному соціально-економічному розвитку регіону;
- правове забезпечення;
- фінансово-господарський механізм, що включає інвентаризацію матеріально-фінансових ресурсів регіону, контроль за їх раціональним використанням, формування регіонального фонду підтримки адміністративно-територіальних утворень;
- формування спільної власності ТГ (розмежування власності, передача об'єктів тощо);
- організація безперервної системи навчання посадових осіб МС [18, с. 693-696].

Говорячи про взаємодію двох вищезазначених місцевих інституцій, слід відмітити, що обласна рада, на підставі ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72], може висловити недовіру голові відповідної держадміністрації, на підставі чого Президент приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь, при цьому законодавець не передбачає, яке саме рішення повинен прийняти Президент України. Проте, якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент приймає рішення про відставку голови відповідної МДА [30, с. 348].

Делегування районними та обласними радами повноважень МДА має супроводжуватися передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Голови МДА мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови обласних та районних державних

адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад (ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [73].

Взаємодія ОМС регіонального рівня із місцевими ОВВ повинна відповідати правовим вимогам задля недопущення, з одного боку, втручання в законну діяльність ОМС щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, з іншого – зловживання ОМС наданими їм повноваженнями. Якщо сторони не досягнуть згоди у врегулюванні такої ситуації, спори, що виникають між ними, вирішуються в окружному адміністративному суді [38].

Модель МС, сформульована в Основному Законі нашої держави й детальніше зафіксована в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», на практиці не є остаточно сформованою та усталеною. Можна стверджувати про те, що організація відповідної системи триватиме і надалі, після прийняття зазначених нормативних актів. Отже, на місцевому рівні завдання управління досягаються в багатьох випадках саме завдяки взаємодії. Без чітко налагодженої взаємодії ОМС та місцевих ОВВ неможливо ефективно здійснювати управління АТО. Взаємодія є тим забезпечувальним механізмом, за допомогою якого можлива діяльність та досягнення мети органів місцевого управління.

Взаємодії ОВВ й ОМС досить різноманітні, тому аналіз основних теорій і моделей цієї взаємодії є одним з найбільш значущих у галузі державного управління. Від того, наскільки оптимально вони будуть вирішені, у тому числі й через визначення загальнотеоретичних позицій, залежить як розвиток демократії в Україні, так і перспектива її державності.

У науковій літературі зустрічаються багато підходів до відносин між центральними і місцевими органами влади. Наприклад, македонський учений В. Поповські виділяє моделі "розділеної влади" і "децентралізованої влади" [64, с. 80-82]. Модель "розділеної влади" передбачає наявність високого рівня самостійності та реалізацію прав і повноважень, що входять до компетенції державної адміністрації і які спеціально передані місцевому самоврядуванню. Управління такого типу має автономну компетенцію, яка сформована і підтримана традиційно або відновлена статутом чи конституцією. Державна

адміністрація наділяє повноваженнями і делегує відповідно до закону ті з них, здійснення яких органами місцевої влади (місцевого самоврядування) вона вважає найбільш раціональними. Безперечно, це узгоджується з демократичним принципом децентралізації державних функцій. Проте ОМС мають право пристосовувати до місцевих умов делеговані повноваження, причому вони користуються самостійністю, реалізуючи їх. Крім того, до компетенції місцевих органів включені так звані "припущені повноваження" з питань місцевого значення, якими не володіє жодна інша влада. До тих пір, поки вони не передані іншій владі, місцеве самоврядування діє самостійно. Місцеві органи як окремий вид влади також розпоряджаються самостійними коштами, використовуючи їх частину на свій розсуд. Це деякою мірою виступає гарантом їх незалежності і спроможності задовольняти потреби місцевої громади. У випадку ж часткового або повного порушення прав МС з боку державної адміністрації, місцеві органи влади можуть звернутися до захисту прав через суд.

Модель "децентралізованої влади", навпаки, позбавляє МС функціональної самостійності. Так, місцеві органи зобов'язані подавати найбільш важливі акти для ознайомлення або схвалення префекту або окремим міністрам. Виконавча або адміністративна влада може взяти на себе повний адміністративний контроль і скасувати будь-який акт місцевої влади.

Отже, перша модель передбачає високий рівень автономії місцевих органів влади, тоді як друга – розглядає МС як похідне від державної влади.

Відносини між центральною владою і МС можна розглядати і з погляду автономії місцевих органів в управлінні власними справами. Така модель тривалий час була поширена в Скандинавських країнах. Проте зараз на зміну моделі автономії прийшла модель інтеграції. Згідно з нею, справи МС не вважаються винятково місцевими питаннями. До них ставляться як до питань національних, відповідальність за які несе як місцева, так і центральна влада. За цим підходом, між місцевим і центральним рівнями влади не буває суперечностей. Вони є партнерами в реалізації державної політики країни. Водночас така модель має свої недоліки. Наприклад, це проблема

співвідношення інтересів політиків місцевого і національного рівнів. Так, у ході виборчих кампаній діячі національного рівня обіцяють проводити ту чи іншу політику. Проте реальне втілення її в життя багато в чому залежить від співробітництва з місцевими органами. У політиків місцевого рівня можуть бути інші пріоритети, відмінні від пріоритетів політиків рівня національного. У зв'язку із цим у рамках відповідної моделі, висувуються пропозиції використовувати закони, які надавали б громадянам чіткі та ясні права стосовно державних органів [60, с. 165-166].

На наш погляд, заслуговує на увагу підхід до визначення відносин між центральною і місцевою владою, запропонований Д. Ліманом. Відповідно до нього, можна виділити наполеонівську "злиту" модель, англосаксонську дуальну модель та модель типу "рада – розділена ієрархія".

Перша модель характеризується найбільшим контролем місцевої влади з боку центральної. Регіональні та місцеві органи контролюються представником центру, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні посадовці ОМС, але вони обмежені у своїх повноваженнях через те, що місцеві мери або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані з державною політикою (наприклад, через політичну партію), яку проводить представник центру. У чистому вигляді така система існувала у Франції перед реформами початку 1980-х рр. Частково елементи цієї моделі представлені в Нідерландах, Італії, Туреччині та Португалії.

Дуальна модель, або система з відокремленою ієрархією, - типова для Великобританії та Ірландії. У цій моделі МС здійснюється комітетами. Відповідальність за виконання функцій МС несе вся рада в цілому, але в межах обмежень юридичного та фінансового характеру з боку центральних органів влади. Як наслідок, труднощі у формуванні політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. У зв'язку із цим мер значною мірою відіграє символічну роль.

За третьою моделлю, місцеві і регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність. Водночас центральні органи влади можуть справляти значний юридичний та

фінансовий вплив на місцеву владу. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, а на деяких - значною автономією володіє місцева влада. Така ієрархія - це суміш перших двох моделей. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у Чехії та Угорщині.

Отже, аналізуючи Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" [72] та "Про місцеві державні адміністрації" [73], можна зробити висновок, що найоптимальнішим варіантом взаємодії ОБВ та МС є модель, заснована на концепції взаємозалежності, яка дає змогу нашій країні, що й досі перебуває на шляху пошуку оптимальної моделі організації влади, не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їхні інтереси, створювати баланс між ними.

Також ми вважаємо, що ефективним методом функціонування державної влади в демократичній країні є її децентралізація, яка передбачає передачу центром окремих повноважень МС. Визнання самостійності ОМС у вирішенні питань, що входять до їх компетенції, не заперечує можливості здійснення контролю з боку центральної влади за їхньою діяльністю. Так, адміністративний контроль передбачає постійний нагляд за діяльністю місцевих виборних органів, який здійснюється посадовими особами, призначеними з центру, затвердження центральною владою деяких актів, а також скасування небажаних для неї актів, розпуск місцевих представницьких органів та зміщення місцевих виборних посадових осіб.

Як показує світовий досвід, ефективної взаємодії державних і місцевих органів влади можна досягти лише тоді, коли система МС буде не "нижчою ланкою" органів державної влади у їхній ієрархії або їх "додатком", а самостійним інститутом влади. Тому вирішення цієї проблеми є одним з основних етапів реформування системи МС та побудови демократичної держави. Сьогодні "неприпустимим є намагання знайти шляхи вирішення проблем у цих сферах на засадах протиставлення державної влади та місцевого самоврядування" [33, с. 334].

Державна влада і МС – це інституції, які покликані надавати послуги населенню. Зрозуміло, що держава не може брати все це на себе. Однак,

надаючи більше повноважень і самостійності ОМС, як того вимагають європейські стандарти, держава несе відповідальність за збалансований розвиток усіх територіальних утворень, за територіальну цілісність країни. Однак для забезпечення ефективної взаємодії державної влади і МС, їхньої відповідальності за виконання наданих їм повноважень в законі повинні бути прописані принципи взаємодії органів державної влади й МС, для того щоб у державної влади не виникало бажання підпорядкувати собі ОМС.

РОЗДІЛ 2

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ХМЕЛЬНИЦЬКОГО РАЙОНУ

2.1. Аналіз нормативно-правових основ взаємодії органів місцевого управління

Запровадження МС принципово змінило структурування публічної влади в країні і логічно поставило питання щодо її ефективної взаємодії із іншими органами влади. Це ілюструє зміст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72], який відповідно до його преамбули визначає систему та гарантії МС в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб МС, але в той же час структурно не містить окремих підрозділів або навіть статей, якими б було врегульовані умовно «зовнішні» відносини з іншими видами суб'єктів публічної влади, і це враховуючи перманентний характер внесення численних змін і доповнень до цього Закону за 23-річний вік його існування. Вважаємо це суттєвим недоліком законодавства про МС, аналогічно і законодавства, що регулює діяльність ОБВ.

Слід зазначити, що системно проблема взаємодії органів держави та органів МС в тексті чинної Конституції України не є розв'язаною. Так, дійсно, з одного боку, згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В п. 6 ст. 49 Конституції України зафіксовано, що МДА на відповідній території забезпечують взаємодію з ОМС. У ст. 118 Конституції України зафіксовано право обласної чи районної ради висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, а у ст. 142 та 143 йдеться про участь держави у формуванні доходів бюджетів МС та делегування ОМС окремих повноважень ОБВ. Характер відносин між різними гілками і рівнями влади,

статус органів державної влади і ОМС визначається перш за все Конституцією України та діючим законодавством.

Доктрина МС визнається однією з провідних ідей державотворення в нашій державі. Позитивним є те, що з'явився активний муніципальний рух та Асоціації міст України, які законними методами відстоюють інтереси громадян та формують думку щодо подальшого розвитку МС. Важливо, щоб у цих умовах Верховна Рада України на основі попереднього досвіду державного будівництва підтримувала демократичну модель розвитку МС. В основі цієї моделі необхідно покласти принцип співпраці ОМС з ОБВ, звільнити їх від політико-адміністративної опіки МДА.

МДА та ОМС – різні за своєю юридичною природою і, насамперед, за функціями і повноваженнями системи місцевої влади. Конституція України не допускає підміни МС державними адміністраціями. Однак на практиці реалізація функцій і повноважень обох органів місцевої влади породжує спірні питання щодо встановлення меж їх функцій і повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо.

Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (в ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79) [72] та Законі України “Про місцеві державні адміністрації” (в ст. 17, 18, 19, 21, 25, 28, 35, 44) [73]. Виходячи з потреби організації в Україні такої влади на місцях, яка здатна забезпечити необхідну єдність виконавчої влади та самостійність ОМС, ці закони розмежовують повноваження МДА та ОМС. Однак розмежування не досить чітке. У двох законах 16 повноважень ОМС та МДА дублюються повністю і 12 – частково [80].

Однією з причин такого становища є певна неузгодженість цих двох законів. Нелогічним є існуючий стан, коли Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” містить власних повноважень виконавчих органів рад 67, а делегованих – аж 80. Повноваження ОМС поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, та делеговані (передані державою), що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення

[80].

Перелік повноважень ТГ та утворюваних нею органів, обласних та районних рад у цілому визначений п.п. 1, 2 ст. 143 Конституції України [45]. На підставі Основного закону України подальший розподіл повноважень ТГ та її органів здійснений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який поділяє ці права й обов'язки між суб'єктами їх здійснення: базового рівня – радами (ст. 25-26), їх виконавчими органами (ст. 27–41), сільськими, селищними, міськими головами (ст. 42), районними та обласними радами (ст. 43) [45].

Спільні інтереси ТГ сіл, селищ, міст представляють обласні та районні ради, а вони, в свою чергу, делегують велику кількість власних повноважень обласним та районним державним адміністраціям (ст. 44). У ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подаються 17 груп повноважень районних і обласних рад делегованих МДА. Крім цих повноважень обласні ради делегують обласним адміністраціям іще 6 повноважень. Оскільки МДА здійснюють повноваження, в яких відображаються спільні інтереси ТГ сіл, селищ, міст, то законодавство України містить певні гарантії належної реалізації ними делегованих повноважень.

Власне, в Україні делегування повноважень ОВВ було запроваджено у зв'язку з прийняттям Закону України “Про Представника Президента України” від 5 березня 1992 р., яким уперше в політико-правовій практиці України був введений інститут МДА [78]. Окремі свої повноваження з питань здійснення державних функцій представник Президента міг делегувати головам виконавчих комітетів сільських, селищних і міських рад. Після прийняття у червні 1995 р. Конституційного договору “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, який закріпив утворення системи органів МДА, постала проблема унормування контролю за здійсненням ОМС делегованих повноважень [44].

Так, наприклад, згідно з п. 25 Положення про місцеву державну

адміністрацію, затвердженого Указом Президента України від 14.04.1992 № 252 [77], МДА уповноважувались контролювати діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання законодавства України. Крім цього, відповідно до ч. 4 ст. 7 Закону України від 05.03.1992 № 2167-ХІІ [78], встановлювалась одностороння відповідальність голів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад перед відповідним Представником Президента України як головою відповідної МДА за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій, тоді як аналогічний принцип відповідальності МДА за виконання делегованих їм відповідними радами повноважень не передбачався. Така сама односторонність простежується й у підзвітності голів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад перед відповідним Представником Президента України, який до того ж міг порушувати перед відповідною радою питання про звільнення з посади голови виконавчого комітету як захід відповідальності за неналежне виконання делегованих державних повноважень відповідно до п. 27 Положення від 14.04.1992 р. [77].

Усе це вказує на очевидне викривлення у розумінні формату та характеру взаємовідносин МДА і ОМС, що обумовлює запровадження при сьогоdnішньому впорядкуванні їх взаємовідносин принципу взаємної відповідальності і, передусім, за виконання делегованих повноважень. При цьому, згідно з ч. 6 ст. 118 Конституції України та ч. 2 ст. 11, ч. 8 ст. 51 Закону України про місцеве самоврядування на нормативному рівні передбачено лише підзвітність і підконтрольність МДА та відповідних ОМС у частині здійснення делегованих повноважень. Однак зважаючи на те, що компетенція МДА та ОМС включає цілісний комплекс заходів із регулювання суспільних відносин і соціально-економічного та культурного розвитку на відповідній території, такий принцип взаємної відповідальності має дістати поширення на весь обсяг повноважень як МДА, так і ОМС.

9 лютого 1996 р. на виконання ст. 3 Указу Президента України від 30 грудня 1995 р. №1194 “Про делегування повноважень державної виконавчої

влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад” [67] Кабінет Міністрів України своєю постановою №172 затвердив “Порядок контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади” [70].

Загальна координація роботи міністерств, інших центральних ОВВ щодо контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади покладалася на Кабінет Міністрів України, а безпосередній контроль – на МДА, у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні ОВВ і їх місцеві органи. Районні державні адміністрації мали контролювати здійснення виконкомами сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) рад, розташованих на території району, делегованих їм повноважень державної виконавчої влади.

Відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.14, 29, 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови МДА щорічно звітують перед відповідними обласними та районними радами про реалізацію делегованих повноважень. За результатами звітів голови держадміністрації ради відповідно до п.п. 28, 30 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приймають рішення, яким дають оцінку роботи МДА, її посадових осіб по здійсненню делегованих їм радами повноважень, включаючи прийняття рішення про недовіру голові відповідної державної адміністрації або позбавлення делегованих повноважень МДА, про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих ОВВ, які обмежують права територіальних громад у сфері їхніх спільних інтересів, а також повноваження місцевих рад та їх органів.

Таке положення не лише викликає певні протиріччя між ОМС та МДА, а і є сприятливим ґрунтом для взаємодії представницької і виконавчої гілок влади на місцях, без якого неможливо якісно виконувати завдання щодо подальшого

розвитку економіки та культури, соціального захисту населення, підвищення рівня життя громад.

Визначаючи проблемність існуючої моделі відносин МДА і ОМС, маємо підкреслити досить тривале викривлення формату таких взаємовідносин, що виражається, з одного боку, у надмірній залежності ОМС від МДА та з іншого – відсутності будь-яких дієвих засобів впливу ОМС на діяльність МДА. Отже, необхідно здійснити чітке розмежування повноважень між ОБВ і ОМС, передачу надлишкових функцій від центральних ОБВ до органів місцевої влади, вдосконалити взаємодію МДА і ОМС.

Подальше вдосконалення взаємодії МДА і ОМС, на наш погляд, може здійснюватися шляхом:

1) внесення змін у закони “Про місцеві державні адміністрації” і “Про місцеве самоврядування в Україні” з питань взаємодії цих органів, трансформації деяких делегованих повноважень ОМС у власні (самоврядні);

2) розробки механізмів розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади;

3) завершення вирішення проблеми територіальної організації країни, реформування адміністративно-територіального устрою;

4) судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами;

5) зміни структури ОБВ з переходом від галузевого до функціонального принципу їх побудови, закріплення за ними, перш за все, контрольно-наглядових функцій;

6) створення на регіональному рівні координаційних рад з питань взаємодії МДА і ОМС.

2.2. Види та форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування

При здійсненні взаємодії між місцевими ОВВ та самоврядування можна виділити три основних види структурних зв'язків: координаційні; субординаційні; реординаційні структурні зв'язки. Зупинимось на розгляді кожного з них:

– координація – відсутність підпорядкованості ОМС місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо);

– субординація – наявність підпорядкованості ОМС місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації ОМС, право на узгодження, на фінансовий і прокурорський контроль тощо);

– реординація – наявність в ОМС виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

Основним завданням координаційної взаємодії є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих). Це – взаємодія у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційної взаємодії є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань. В системі координаційної взаємодії двох центрів публічної влади на місцевому рівні виявляється необхідність третього елемента – суб'єкту, який координує їх дії. Виходячи з цього нами пропонується

утворення координаційної структури з питань взаємодії місцевих ОБВ і ОМС області. Її основним завданням повинна бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня.

Самостійним видом взаємодії місцевих ОБВ і ОМС є субординація. Вона характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі "вертикалізації". Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції органів влади Хмельницької області можлива двох типів – субординаційна взаємодія облдержадміністрації і міських, сільських та селищних рад (їх виконавчих органів) та субординаційна взаємодія облдержадміністрації і обласної ради. Самостійним видом взаємодії виступає реординація таких типів – реординація як "зворотне упорядкування", кореляційна реординація і ініціативна реординація. Прикладом реординації може бути ситуація, коли керований об'єкт повідомляє про свої наміри або подає клопотання, а керівний суб'єкт зобов'язаний на них у певний спосіб відреагувати. До того ж реординаційні зв'язки необов'язково є реакцією на той чи інший управлінський вплив, а можуть виникнути незалежно від них і мають не просто інформаційний, а управлінський характер. Вищезазначені види взаємодії визначають організаційно-правові форми, що відображають (оформляють) їх (рис. 2.1).

Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії виступають:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій в певних сферах життєдіяльності території і т. ін.;
- проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих ОБВ і ОМС;
- проведення спільних дій з комплексних питань;
- планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;
- проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії;

- прийняття спільних розпоряджень головою обласної державної адміністрації і головою обласної ради;
- складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження;
- перевірки на реалізуємість нормативно-правових моделей взаємодії органів.



Рис. 2.1. Види і форми взаємодії ОМС і місцевих ОВВ Хмельницької області.

Примітка. Складено автором.

Практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих ОВВ і ОМС.

В цілому, координування – це сукупність дій, що обумовлена владними

повноваженнями суб'єктів управління, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема погодженої роботи всіх ланок системи та її окремих працівників [96, с. 85]. На думку В.Т. Білоуса, координація є функцією управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [11, с. 173].

Координація означає погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого і найбільш правильного вирішення завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей. Виділяють два види координації: вертикальну і горизонтальну. Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній. Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів [54, с. 148]. О.Є. Луньов вважає, що координація виникає між двома або більше органами. Разом із тим у літературі існують підходи, за якими координація виникає мінімум між трьома органами. Так, Н.Є. Філіпенко зазначає, що взаємодія організується між двома і більш елементами системи (підрозділами, працівниками), а в процесі координації повинно брати участь як мінімум три елементи системи: один суб'єкт і два об'єкти управління [96, с. 85].

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

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні

взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінських актах (у широкому сенсі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний). Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і "чужі" (державні або місцеві) інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників ОМС і обласної державної адміністрації.

Законодавчо закріплена система організаційно-правових форм взаємодії місцевих ОВВ і ОМС є широкою, гнучкою і різноманітною. Однак практика здійснення цих форм не відрізняється різноманітністю або взагалі відсутня. В деякій мірі подібна ситуація пов'язана з недостатньо повним нормативним регламентуванням порядку їх застосування. На наш погляд, варто законодавчо закріпити деякі додаткові форми, які сприяли б удосконаленню і поліпшенню взаємодії місцевих органів управління (самоврядування).

Кожна із форм взаємодії ОВВ обласного рівня з ОМС обумовлена характером та змістом завдань, що вирішуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. В загальному, під формою взаємодії ОВВ та ОМС слід розуміти зовнішню виражену владну дію, яка здійснюється у межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій [90, с. 312-313]. Отже, форми взаємодії місцевих ОВВ й ОМС є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватись компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватись тощо.

Існуючі форми взаємодії органів публічної влади можна також умовно поділити на статичні та динамічні. Так, до статичних форм можна віднести делеговані повноваження, здійснення яких носить постійний, так би мовити, статичний характер. Динамічні форми взаємодії між органами публічної влади

включають:

- взаємний обмін інформацією;
- підготовка спільних узагальнень практики діяльності;
- спільні заходи з інформування громадськості про діяльність органів публічної влади;
- спільні заходи, спрямовані на підвищення професійної кваліфікації працівників;
- спільне проведення перевірок виконання законів.

Нами також виокремлено такі форми взаємодії органів влади Хмельницької області, як узгоджена діяльність; ділове співробітництво; діловий контакт. Узгоджена діяльність ОМС з органами прокуратури, внутрішніх справ, податкової інспекції, служби безпеки України, облдержадміністрації та іншими державними органами, включає заходи, спрямовані на протидію та запобігання правопорушенням і злочинності на території області, додержання законності, прав і свобод людини і громадянина, реалізацію повноважень МС тощо.

Ділове співробітництво ОМС здійснюється з метою об'єднання зусиль у вирішенні завдань, спільних інтересів ТГ; поєднанні місцевих і державних інтересів; захисті конституційних прав і інтересів людини і громадянина тощо [47, с. 90].

Діловий контакт зазначених органів – це форма взаємодії із представниками засобів масової інформації, трудових колективів, організацій, установ, суб'єктами підприємницької діяльності та окремими громадянами, а також правоохоронними та державними органами при висвітленні актуальних питань щодо реалізації ТГ області свого права на МС, захисту інтересів громад, або прав і законних інтересів людини і громадянина, протидії правопорушенням та злочинності тощо.

Досліджуючи форми взаємодії органів місцевої влади можна говорити про такі два аспекти: правовий та організаційний. Правова форма – це діяльність, пов'язана зі створенням юридичних актів. Організаційна форма – це

фактична діяльність, пов'язана зі встановленням зв'язків між різними суб'єктами [89, с. 128]. Організаційна форма діяльності органу уособлює порядок, в якому він реалізує свої функції, або, іншими словами, своє призначення. Організаційних форм діяльності в органу може бути одна або декілька, але головним при цьому є те, що кожна з них обумовлена природою органу, слугує одним і тим же цілям, відображає один і той же характер його заходів [1, с. 16].

Серед основних організаційних форм спільної діяльності органів влади слід виділити:

- засідання (організаційні та робочі);
- доповіді;
- спільні розробки проектів нормативно-правових документів;
- круглі столи, семінари, конференції та ін.

На організаційних засіданнях створюються спільні комісії для вирішення конкретних завдань. На них визначаються основні завдання діяльності цих комісій, заслуховуються звіти про роботу і т.д. Для вирішення разових спільних питань створюються спільні тимчасові групи та комісії, а для вирішення питань, що вимагають постійної взаємодії створюються постійно діючі робочі групи та комісії. З питань, що стосуються всіх муніципальних утворень Хмельницького району, можлива спільна робота через асоціації муніципальних утворень, для чого їм має надатися необхідний статус.

Мета робочих засідань – практична реалізація своїх функцій і компетенцій. Доповіді – викладення з обґрунтуванням комісіями основних положень своїх висновків, рекомендацій за результатами виконаної роботи на засіданнях. Цінність проведення круглих столів, семінарів, науково-практичних конференцій, консультацій і т.д. полягає в тому, що органи влади отримують можливість для всебічних контактів з представниками інших органів влади, різними суб'єктами суспільно-політичних відносин України та зарубіжних країн.

Співпраця між ОМС та місцевими ОБВ сприяє: поглибленню процесів

демократизації суспільства; зміцненню партнерства між місцевими органами влади і економії часу на вирішення спорів; поліпшенню іміджу міста серед регіонів і в міжнародному співтоваристві; залученню додаткових ресурсів розвитку соціально-економічної сфери та підвищенню довіри до діяльності місцевих органів публічної влади.

Головними напрямками співпраці Хмельницької обласної ради та облдержадміністрації є:

- участь депутатів та керівників виконавчого апарату ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, які проводяться адміністрацією;

- участь керівників облдержадміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій ради;

- спільна робота депутатів ради та керівників управлінь, відділів облдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

- надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією.

Основним інструментом, що забезпечує дієвість співпраці між Хмельницькою обласною радою та облдержадміністрацією є узгодження спільних дій. Це досягається координацією роботи із планування діяльності на місяць, квартал, півроку та рік, що дає можливість узгодити позиції цих органів влади уже на початковій стадії.

Співпраця Хмельницької обласної ради та облдержадміністрації передбачає спільне проведення засідань колегії облдержадміністрації та президії обласної ради, єдиних днів інформування, щотижневих нарад-семінарів виконавчих апаратів облради та облдержадміністрації разом із міськими, сільськими та селищним головами, де розглядаються актуальні питання сьогодення. Все це дає можливість скоординувати роботу цих органів на місцях та оперативно приймати рішення, від яких залежить розвиток регіону.

Досвід спільної роботи Хмельницької обласної ради та

облдержадміністрації дає змогу виділити такі організаційно-правові форми координації їхньої взаємодії:

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

Отже, тісна співпраця місцевих державних та самоврядних органів, як правило, приносить позитивні наслідки, в результаті яких органи державної влади забезпечують умови, необхідні для нормальної діяльності ОМС, а самоврядні структури виконують чимало функцій суто державного характеру.

Узагальнюючи викладене, видається актуальним вирішення таких питань:

- перерозподіл функцій і повноважень між ОБВ й ОМС з метою уникнення дублювання, підвищення ефективності діяльності;
- визначення підстав і механізмів розподілу повноважень між ОБВ і ОМС та законодавче розмежування таких повноважень на одному рівні (районному або обласному);
- законодавче врегулювання порядку розгляду компетенційних спорів між місцевими ОБВ та ОМС;
- розробка та прийняття Закону «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» тощо.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

3.1. Удосконалення процесу взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення

Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих ОБВ та ОМС є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, має істотне значення для ефективного вирішення соціально-економічних проблем на регіональному рівні.

Взаємний зв'язок ОБВ обласного та районного рівнів з відповідними ОМС очевидний насамперед тому, що у сукупності вони виконують загальну, єдину функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливе демократичне управління територією.

Коли вирішення значної частини місцевих справ покладається на населення відповідних АТО та обрані ними за дотриманням законодавчих вимог органи, тоді діє демократична система управління – МС. А коли управління здійснюється призначеними урядом органами чи іншими посадовими особами, діє система прямого державного управління. Весь час незалежності нашої країни політиками та іншими державними діячами декларується демократичний шлях розбудови системи державного управління, що на жаль досі не відобразилося на принципах формування та діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Багатоаспектність проблеми розмежування повноважень вищезазначених органів вимагає додаткових системних досліджень, а також змін до нормативно-правових актів. Це передусім стосується законів України «Про

місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», в тому числі і щодо питань виникнення непорозумінь і навіть конфліктів між суб'єктами місцевої влади.

Науковці та практики розглядають різні шляхи вирішення таких колізій. Ми підтримуємо пропозиції стосовно усунення компетенційних спорів шляхом укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки (докладніше це викладено у п. 3.3. роботи). Компетенційні суперечки слід також погоджувати на різних нарадах спеціальних комісій для узгодження спірних питань, налагодження особами місцевих державних адміністрацій та представниками територіальних влад певних відносин між цими системами. Найбільш ефективними та доцільними, на наш погляд, могли би стати організаційні форми вирішення компетенційних неузгодженостей.

Удосконалений формат співпраці ОБВ та ОМС Хмельницької області можна представити таким чином. Отже: створення координаційно-консультативної ради у складі керівництва облдержадміністрації та обласної ради, а також інших ОМС області. Метою створення цієї ради є узгодження спільних дій у вирішенні соціально-економічних та суспільно-політичних проблем. Повинен затверджуватися план щомісячних засідань ради, відпрацьовуватись відповідні протокольні доручення структурним підрозділам. Ця діяльність обов'язково повинна висвітлюватися у засобах масової інформації. Функціонування такої ради дало б змогу уникати конфліктних ситуацій між гілками влади та сприяло більш стабільному суспільно-економічному розвитку області в цілому.

У подальшому варто також впроваджувати практику щомісячного планування спільних заходів обласної державної адміністрації та обласної ради в площині виконання обласних програм, взаємодії структурних підрозділів облдержадміністрації та постійних комісій обласної ради.

Варто зазначити, що останнім часом органи державної влади активно використовують різноманітні форми співробітництва, консультацій з ОМС, їх

асоціаціями та громадськими організаціями з метою вироблення більш ефективних механізмів для здійснення державної політики у галузі місцевого й регіонального розвитку.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм МДА й ОМС можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35). Практика взаємодії місцевих ОБВ й ОМС має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси і т. ін.).

Можна констатувати, що взаємодія ОБВ обласного та районного рівнів з ОМС реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером та змістом завдань, що характеризуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Як уже зазначалося, форми взаємодії місцевих органів державної влади мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обумовленими, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватися тощо. І ця проблема на сьогодні залишається актуальною.

Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю ТГ. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування, з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, в тому числі на місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим. Виходячи із моделі державної регіональної політики, оптимізація територіальної організації державної влади та МС має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом:

- децентралізації та деконцентрації повноважень центральних ОБВ;
- удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними

підрозділами центральних ОБВ, місцевими державними адміністраціями та ОМС з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів.

Згідно з Конституцією, гарантом дотримання закріплених у ній прав та свобод людини і громадянина є держава. А з погляду управлінської теорії, в одній цілісній динамічній соціальній системі, до якої належить ТГ, повинен бути один головний суб'єкт управління, наділений повноваженнями щодо вирішення соціально-економічного та культурного розвитку певного регіону. Очевидно, що ОМС, обрані населенням регіону, ради та їх виконавчі органи мають бути таким суб'єктом, оскільки суть регіональної політики полягає у наближенні влади до людей. Інші суб'єкти управління, представляючи на відповідній території главу держави, уряд і всі центральні ОБВ, здійснювали б контрольно-наглядові функції стосовно ОМС.

У загальному плані на нинішньому етапі необхідно розширити функції та повноваження місцевого самоврядування, а до функцій ОБВ на місцях віднести в поєднанні з контрольно-наглядовими ті, що не можуть бути передані до ОМС.

Отже, МДА мають бути звільнені від реалізації значної частини економічних і соціальних функцій, які делеговані їм органами самоврядування. Також законодавчо мають бути врегульовані питання деконцентрації та децентралізації повноважень центральних ОБВ. Це обумовлено тим, що ОМС більш наближені до місцевих проблем, аніж місцеві ОБВ, які у своїх діях керуються певними установками і вказівками з центру та мають змогу набагато краще й ефективніше вирішувати нагальні питання з соціально-економічного та політичного життя регіону, враховуючи місцеві особливості.

Якщо визначити основні напрями оптимізації взаємодії місцевих ОБВ та ОМС, то вони можуть мати таку черговість:

- посилення ролі ОМС з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних та районних рад з одночасним наданням ОМС реальних повноважень;
- унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве

самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»;

– одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного бюджету. Формування бюджетів МС повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

Держава, насамперед, повинна закріпити за собою функцію контролю, рішення з найважливіших питань стратегії й тактики економічних реформ, координувати та узгоджувати з регіонами діяльність центральних загальнодержавних ОВВ, в інтересах розвитку територій здійснювати контроль за дотриманням законності дій виконавчої влади на регіональному рівні. У випадку відхилень результатів діяльності окремих регіонів від критеріїв сталості або відхилення регіональної системи від досягнення цільових орієнтирів сталості розвитку держава повинна здійснювати певний вплив шляхом державного регулювання регіонального розвитку.

Практика свідчить, що важливо не тільки чітко окреслити повноваження всіх державних управлінських установ і ОМС, але й зробити так, щоб вони не перетиналися. У демократичних державах, визнаючи за територіальними колективами різних рівнів право на самоврядування та самостійне вирішення питань свого життя, активно сприяючи реалізації цього права через децентралізацію внутрішньодержавного територіального управління, тримають у своїх руках два важелі управлінського впливу, здійснюють жорсткий контроль за дотриманням чинного законодавства, та не менш жорсткий контроль за фінансовою діяльністю. У зазначених державах це є стрижнем регіональної політики, яку в Україні ще належить сформувати.

Сьогодні на всіх рівнях територіального управління МС значною мірою зберігає декларативний характер через недосконалість наявної законодавчої бази. Тому необхідно докласти максимум зусиль для усунення деяких розбіжностей у частині розподілу повноважень між сільськими, селищними,

міськими головами та відповідними радами, їх виконавчими органами, врегулювання прав районних і обласних рад, визначення обсягу повноважень, делегованих відповідним державним адміністраціям, правового забезпечення діяльності рад у районах і містах. Взаємодію між державними органами управління та МС доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі.

Останні напрацювання змін у законодавстві України щодо реформування влади, викладені у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [46] уже передбачають можливість районним радам утворювати власні виконавчі органи.

Все одно, обрана Конституцією України модель МС не знімає з порядку денного необхідності пошуку більш досконалого варіанта МС з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій державі.

Сьогодні в МС існує чимало проблем, які потребують перш за все законодавчого вирішення, а саме: упровадження чіткого розподілу влади між державними органами та ОМС і передачі останнім значної кількості управлінських функцій, удосконалення системи і структури ОМС, зменшення загальної кількості ТГ шляхом їхнього об'єднання й утворення спільних органів, упровадження механізмів фінансової незалежності та урегулювання ступеня фінансової допомоги з боку держави, а також активізації участі населення у вирішенні питань місцевого значення через ТГ.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що реформування МС, в тому числі в частині його взаємовідносин із місцевими ОВВ, на нашу думку, повинно включати три етапи.

Перший етап – це внесення змін та доповнень до Конституції України, де мають бути закріплені такі положення:

- поглиблення децентралізації влади, передача деяких повноважень центральних органів місцевим органам самоврядування;
- запровадження механізму щодо повноцінного функціонування ОМС як на регіональному, так і на місцевому рівнях. Це, насамперед, надання районним і обласним радам права створювати власні виконавчі органи та передача їм

управлінських функцій щодо розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного розвитку та духовної сфери;

– усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом визначення нового статусу, функцій та повноважень МДА – консультативні функції.

Другий етап полягає в тому, що на підставі змін та доповнень до Конституції України необхідно здійснити як внесення радикальних змін до чинного законодавства, так і прийняття нових законів, які б регулювали відносини у сфері МС.

Особливу увагу слід приділити ТГ як первинному і основному суб'єкту МС. Це третій етап. Для цього вважаємо за необхідне прийняти Закон України “Про територіальні громади”, де чітко визначити принципи організації та діяльності ТГ, просторові межі її діяльності, юридичний статус, процедуру утворення, реорганізації та ліквідації, право власності ТГ, предмети відання ТГ та її органів, повноваження та організаційну діяльність, матеріальне та фінансове забезпечення, комунальну власність тощо. У законі належить чітко закріпити місце ТГ в системі МС. При цьому важливо визначитися, від кого ОМС отримують владу: від ТГ чи від держави.

На цьому етапі законодавчих змін вважаємо за необхідне вирішення низки нагальних питань. Так, на законодавчому рівні необхідно забезпечити реальну функціональну автономію МС щодо забезпечення права ТГ самостійно визначати систему і структуру ОМС. Структура виконавчого органу повинна відображати специфіку ТГ, чисельність населення і рівень розвитку. Вважаємо, що на місцевому рівні повинен діяти принцип повсюдності МС, за якого не буде території поза юрисдикцією ТГ.

Має бути визначена система відносин між ТГ та її органами, у т.ч. району та області.

Доцільним було б, на нашу думку, закріплення статусу ОМС на основі принципів децентралізації та деконцентрації влади, відкритості та прозорості, розширення повноважень ОМС області, району, міста, села, селища щодо регулювання питань територіального розвитку та управління відповідними

територіями.

Нормативними актами необхідно передбачити чітке розмежування повноважень органів державної влади та ОМС, в першу чергу через механізми децентралізації влади та передачі повноважень місцевим органам влади, а також запровадити договірний принцип щодо виконання делегованих повноважень, за яким виконання їх має обов'язково супроводжуватися виділенням необхідних коштів.

Слід закріпити функції щодо спроможності здійснення місцевого та регіонального розвитку, тобто фінансової самостійності ТГ у бюджетному перегляді та сформувати механізми партнерства як між державною владою та МС, так і між МС, громадськістю та бізнесом.

Необхідно також на законодавчому рівні зміцнити структури МС, створити дієві механізми відповідальності ОМС та їх посадових осіб за реалізацію делегованих повноважень. Отже, становлення МС в Україні залежить від створення та розвитку відповідного законодавчого середовища, узгодженої системи інститутів державної влади та МС.

На основі проведених досліджень діючих і пошуків раціональних механізмів взаємодії регіональної системи державного управління з ОМС можна зробити такі висновки:

– взаємодію між державними органами управління та МС при вирішенні проблем соціально-економічного розвитку доцільно здійснювати на системній постійно діючій основі, що можливо лише за наявності спеціального робочого органу – комітету з питань взаємодії та координації державних органів влади з місцевими органами самоврядування;

– ОМС повинно надаватися більше повноважень, але при цьому необхідно забезпечити жорсткий контроль за дотриманням законності, врахуванням інтересів держави і суспільства.

3.2. Врегулювання конфліктів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті сучасних реформ

Переважаюча більшість органів влади на кожному рівні адміністративно-територіального устрою мають підпорядкованість структурам влади вищого рівня. І це в повній мірі стосується органів державної влади, зокрема виконавчої, де їхні відносини побудовані на принципах ієрархічності, підпорядкування, підконтрольності за рівнями: район – область – центральна влада.

Підпорядкованість ОБВ характеризує, як правило, організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня, яка може бути:

- повною підпорядкованістю – підлеглисть – передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів управлінського впливу, в т.ч. вирішення щодо підлеглого органу питань його створення, поточного функціонування (зокрема кадрова політика, фінансування, контроль, відповідальність тощо), ліквідації тощо;

- частковою підпорядкованістю – коли у відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Що ж стосується ОМС, то відповідно до Конституції [45] і Закону України про місцеве самоврядування [72] між радами різних рівнів немає жодної підпорядкованості, і так само такої підпорядкованості не передбачено між ОМС і ОБВ. Усі міжрівневі відносини вирішуються тільки розмежуванням на законодавчому рівні повноважень і компетенції між радами різних рівнів та радами і МДА.

Проблема розмежування функцій та повноважень МДА і ОМС актуалізується тому, що ці органи часто конфліктують через різне розуміння межі виконання своїх функцій і повноважень.

Відповідно до сучасного адміністративно-територіального поділу відносини ОМС та місцевих ОБВ відбуваються таким чином:

- село, селище, місто – районна рада – обласна рада;

- місто обласного значення – обласна рада;

село, селище, місто – районна державна адміністрація – обласна державна адміністрація;

районна рада – районна державна адміністрація;

обласна рада – обласна державна адміністрація – КМУ.

Компетенційні суперечки між МДА й ОМС у певному сенсі є природними і виникають об'єктивно. Більше того, вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо конфлікт не пов'язаний з особистими амбіціями чиновників чи іншими суб'єктивними факторами, то він свідчить про виникнення нової суспільної реальності, яка потребує врегулювання з урахуванням чинного законодавства.

Під час розгляду і розв'язання спірних питань, пов'язаних з діяльністю ОМС, слід виходити з таких положень Конституції України:

- розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та їх діяльності в межах, встановлених Законами України (ст. 6) за принципом: "Усе заборонено, що не дозволено";

- визнання і гарантування державою МС (ст. ст. 7, 140, 142-146);

- діяльності органів державної влади та ОМС, їх посадових осіб на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України (ст. 19);

- обов'язку МДА забезпечувати на відповідній території виконання Конституції та Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших ОВВ (ст. 119 Конституції);

- підконтрольності ОМС відповідним ОВВ з питань здійснення ними делегованих повноважень (ч. 4 ст. 143);

- можливості зупинення рішень ОМС з одночасним зверненням до суду і правом захисту МС в судовому порядку (ч. 2 ст. ст. 144, 145).

Ці конституційні положення відображені в ст. ст. 4, 11, 20, 42, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [72]. Зокрема, ст. 20 цього Закону передбачає, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб МС може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у

спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України і не має призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення ОМС наданих їм власних повноважень.

З іншого боку, сільські, селищні, міські ОМС підконтрольні районним та обласним державним адміністраціям з делегованих їм виконавчою владою повноважень (ч. 4 ст. 143 Конституції України). Делеговані повноваження передбачені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", зокрема: ст. 27 п. "б" - у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; ст. 28 п. "б" - у галузі бюджету, фінансів і цін; ст. 29 п. "б" - щодо управління комунальною власністю; ст. 30 п. "б" - у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; ст. 31 п. "б" - у галузі будівництва; ст. 32 п. "б" - у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; ст. 33 п. "б" - у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища; ст. 34 п. "б" - у сфері соціального захисту населення; ст. 35 п. "б" - галузі оборонної роботи; ст. 37 п. "б" - щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; ст. 38 п. "б" - щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

У разі порушення прав МС ці органи мають право на судовий захист (ст. 145 Конституції України). Ст. 38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" надає право виконавчим органам сільських, селищних, міських рад звертатися до суду про визнання незаконними актів ОВВ, інших ОМС, підприємств, установ і організацій, які обмежують права ТГ, а також повноваження органів та посадових осіб МС. Нажаль, судова практика компетенційних суперечок між МДА та ОМС ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Проте очевидно, що судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях в Україні можливі, а розширення їх застосування є перспективним.

ОМС можуть вносити подання до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та

рішення ради, її виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень. Так, сільська, селищна, міська рада може заслуховувати на пленарному засіданні керівників органів внутрішніх справ області про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушувати перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною. Це саме стосується і інших керівників підрозділів районної та обласної ланки. У порядку здійснення контрольних функцій вона може звернутися із запитом до керівників підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на її території. Спірні питання між цими органами можуть бути розв'язані через підписання договорів та угод, які конкретизують їх взаємні права та обов'язки відповідно до закону.

Суперечки можна також погоджувати на різного типу нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників МДА та ОМС. Такі позаправові методи врегулювання конфліктів часом є ефективнішими, ніж правові.

Сфера конфліктів між регіональними ОМС та відповідними МДА включає питання розподілу функцій між владними рівнями, контролю за формуванням політики і розподілу ресурсів. Так, аналізуючи положення Конституції України та порівнюючи їх з вимогами Європейської хартії місцевого самоврядування, треба визнати, що Конституція України не зафіксувала на відміну від Хартії питання реальної здатності МС вирішувати місцеві справи під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Відсутність саме конституційного закріплення права місцевого самоуправління на свій, автономний від державного, бюджет та свої податки і збори не дає змоги МС стати на рівний щабель з місцевим самоуправлінням розвинутих держав, хоча в ст. 142 Конституції України зазначається, що “державна бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати ОМС, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою” [45].

Конституція України (ст. 2 та ст. 7) гарантує МС, разом з тим, це право

розмивається цілою низкою інших конституційних статей, наприклад, ст. 142-143, які фактично закладають конфліктну основу між виконавчою владою та ОМС, так як в них декларується двобюджетна система: Державний бюджет та місцеві бюджети. У забезпеченні фінансової самостійності ОМС складається парадоксальна ситуація. Дохідна частина їх бюджетів формується в основному за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж податки і збори мають незначну частку. Такий розподіл бюджетних коштів не стимулює ОМС до нарощування економічного потенціалу, до збільшення доходу. Адже відомо, що чим більший дохід, тим більшими будуть вилучення, а субвенції будуть розраховані у відповідності з чисельністю населення. Тому поки місцева влада не матиме достатніх коштів для виконання своїх функцій, вона залишатиметься залежною від центру.

Одна з причин конфлікту між ОМС та ОВВ полягає в протиріччі майнових інтересів. Для усунення конфліктів у цій сфері необхідно сформувати законодавчу базу, яка чітко визначила би матеріально-фінансову основу МС. Прийняття законів «Про комунальну власність», «Про комунальний кредит і цінні папери» позитивно вплине на дієздатність МС на рівні сіл, селищ та міст.

Також є необхідність перегляду розподілу повноважень ОМС та МДА з урахуванням місцевих та державних інтересів, а також за галузевою ознакою. Порівняння повноважень цих двох інституцій показує, що більшість з них мають суміжний характер, тобто вони наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Таке дублювання стосовно 16 функцій управління відбувається повністю, стосовно 12 – частково, що призводить до втручання одних органів у справи інших. Для вирішення цього питання, на наш погляд, з одного боку, потрібне більш чітке законодавче розмежування об'єктів управління, а з другого – використання інших вироблених практикою засобів розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях.

Удосконалюючи розподіл функцій ОМС та ОВВ, потрібно виходити з того, що основним призначенням МДА є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольних-наглядових

повноважень за дотриманням ОМС чинного законодавства. Здійснення контролю повинно відбуватися лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачений законодавством. Тому акти МДА, що суперечать Конституції України, рішенням Конституційного Суду, Президента та КМУ чи інтересам ТГ, повинні мати право бути оскарженими в ОВВ вищого рівня або в суді. Слід зазначити, що в більшості розвинених демократичних країн суди мають статус арбітрів між різними рівнями влади.

Одним із основоположних принципів організації сучасної системи публічного управління має стати принцип субсидіарності, основна ідея якого полягає в тому, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне. При цьому не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не можуть справитися самі. Все, що можна вирішити на місцях, не повинно залишатися на рівні МС. Такий розподіл обов'язків зменшив би вплив ОВВ на щоденну діяльність ОМС.

Вирішити питання розподілу управлінських впливів між місцевими ОВВ та ОМС можливо також у спеціальному законі, в якому необхідно визначитися з принципами передачі державних повноважень на місцевий рівень. По-перше, це була б гарантія захисту інтересів МС від непосильних державних справ. По-друге, держава, закріплюючи загальні підходи в цій сфері, вправі вимагати виконання покладених функцій на ОМС. Також у законі необхідно визначити, які органи в межах яких територій функціонують і на яких принципах, засадах вони між собою взаємодіють, які завдання вирішують, яким є порядок передачі матеріальних ресурсів і фінансових коштів для виконання ОМС наданих або делегованих їм державою повноважень; відповідальність органів і посадових осіб МС за невиконання (неналежне виконання) наданих їм державних повноважень; перелік повноважень, наділяти якими ОМС не допускається тощо.

Отже, розмежування функцій ОМС та виконавчої влади є важливою теоретичною та практичною проблемою під час реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, здійснення нової

регіональної політики. Розмежування функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг має відбутися на державному, регіональному та місцевому рівнях.

3.3. Договірне регулювання відносин між органами місцевого управління

Підвищення ефективності діяльності місцевих ОВВ та ОМС не може бути досягнуто без створення якісної правової основи їх функціонування. Саме на законодавчому рівні має бути закріплений механізм взаємовідносин між місцевими ОВВ та ОМС, процедура передачі й реалізації делегованих повноважень. Не останнє місце у цьому мають відігравати договори у сфері розподілу компетенції між місцевими органами публічної влади, які здатні вирішити цілу низку наявних проблем.

ОМС може передаватися лише незначна частина повноважень ОВВ. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження ОМС, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя. Адже чим більше самоврядуванню було надано, і навпаки, чим більше покладається на нього загальних (загальнодержавних) справ, тим більше воно утискується у своїх діях, підпадаючи під контроль виконавчої гілки влади. Насправді, поки що вийшло навпаки. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить 67 власних повноважень виконавчих органів місцевих рад, делегованих – 80. При цьому, реалізація більшості делегованих повноважень безпосередньо пов'язана з іншими нормативно-правовими актами, тобто їх перелік ще більше розширюється за рахунок бланкетних норм.

Тому реформувати систему регіональної влади необхідно не стільки у напрямку розподілу повноважень (усі існуючі спроби це зробити недостатньо ефективні), скільки у напрямку радикальної зміни самої системи організації публічної влади на місцевому та регіональному рівні, що супроводжується зміною юридичної природи обласних і районних рад; статусу обласних і

районних державних адміністрацій.

Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності вищезазначених органів у відповідних галузях управління, конкретизуючи в цих актах взаємні права та обов'язки. Договорами і угодами місцеві державні адміністрації та ОМС можуть вирішувати і компетенційні спори між собою. Такі спори, як уже зазначалося, можна вирішувати як правовим способом (через суд), так і з використанням організаційних форм (на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів керівників та інших посадових осіб місцевих ОВВ, обласних чи районних рад та представників ТГ), що є більш перспективним.

Договори в публічному праві здебільшого є договорами нормативного характеру, тобто відрізняються встановленням правил тривалої дії для широкого кола адресатів, котрі повинні: видати правові акти, укласти угоди, здійснити юридично значущі дії [91, с. 188-189]. Предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, причому лише ті з них, в яких допускається узгодження волевиявлення владних суб'єктів. Суб'єктами публічно-правового договору є суб'єкти публічно-правових відносин, котрі наділені насамперед публічно-владними повноваженнями. Щодо змісту публічно-правового договору, то його специфіка зумовлена тим, що права й обов'язки сторін (учасників) мають наперед заданий, передбачуваний характер, зумовлений компетенційними можливостями тієї чи іншої сторони. Усі публічно-правові договори можна поділити на: установчі договори; компетенційно-розмежувальні договори; угоди про делегування повноважень; програмно-політичні договори про дружбу й співробітництво; договори між державними і недержавними структурами; договори про громадянську згоду; міжнародні договори [92, с. 184].

В адміністративному договорі суб'єктами виступають ОВВ, ОМС та їх посадові особи. Водночас суб'єктами адміністративного договору можуть виступати такі, які не мають владних повноважень, але можуть у публічно-правовій сфері бути носіями деяких владних функцій (трудові колективи, органи самоорганізації населення тощо).

Кодекс адміністративного судочинства України (п. 14 ч. 1 ст. 3) визначає адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, змістом якої є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який (суб'єкт) є однією із сторін угоди [38]. В юридичній літературі зазначається, що адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору [4, с. 142]. Він укладається в публічних інтересах, а його цільова спрямованість – це досягнення загального блага. Ці договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Отже, адміністративний договір не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження. Характерними ознаками адміністративного договору є такі:

- 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень;
- 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами;
- 3) організуючий характер;
- 4) метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей.

Можливість за власним розсудом при укладенні адміністративних договорів самостійно обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів, що також впливає з вищенаведених конституційних приписів стосовно характеру взаємовідносин між МДА та відповідними ОМС.

В адміністративному договорі неможлива (за будь-яких умов) одностороння відмова від виконання договірних умов або їх зміна. Норми про форс-мажор тут не застосовуються. Такий договір або окремі його положення не може бути визнано конфіденційним. Більше того, у деяких випадках необхідною умовою чинності адміністративно-правового договору є його опублікування [21, с. 18]. Зауважимо, що адміністративний договір ще не

забезпечено судовим захистом, і ця проблема має бути розв'язана у законодавчому порядку.

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає необхідність у координації їх діяльності. Саме така мета переслідується і у випадку делегування районним та обласними радами своїх повноважень відповідним МДА.

Саме через застосування адміністративного договору можуть бути вирішені питання, які виникають у зв'язку з недостатністю правового регулювання відповідних відносин на конституційному рівні. Зокрема, будуть враховані такі елементи правового режиму делегування як добровільність волевиявлення та юридична рівноправність сторін. При виборі цієї форми реалізації взаємовідносин можуть враховуватись інтереси обох сторін, досягатиметься компроміс між ними, забезпечуватимуться функції координації, узгодженості діяльності вказаних органів, можуть встановлюватись узгоджені режими здійснення відповідних спільних заходів.

Але для завершеності правового регулювання вказаних питань доцільно: доопрацювати у нормах законодавства України визначення адміністративного договору, врахувавши при цьому, що визначення даного поняття не може бути предметом правил судочинства, які регулюються Кодексом адміністративного судочинства України; конкретизувати його правову природу шляхом вказівки на предмет регулювання і основні ознаки адміністративного договору та класифікувати їх види; встановити порядок укладення, перегляду і припинення адміністративних договорів, контролю за їх виконанням та вирішити питання відповідальності за недотримання умов укладених адміністративних договорів, а також встановити правила здійснення тих повноважень районних та обласних рад, які не делеговані ними відповідним МДА.

Крім того, враховуючи, що обласні та районні ради є колегіальними органами, а правовими актами, через які вони згідно з законом реалізують свої повноваження, є рішення, постає питання про порядок укладення

адміністративних договорів у вказаних випадках та їх співвіднесеність із рішеннями цих рад. Вбачається, що оптимальним варіантом вирішення проблем оформлення взаємовідносин з боку відповідної ради є прийняття рішення, змістом якого має бути затвердження відповідного договору.

Особливої уваги потребує порядок делегування повноважень МС органам виконавчої влади на підставі рішення відповідної ради шляхом укладання відповідного договору про передачу повноважень. У цьому аспекті важливо на законодавчому рівні закріпити зміст та обов'язкові умови такого договору. До них мають належати такі:

- 1) визначення ОМС, що делегує окремі повноваження, та органу, якому їх делеговано;
- 2) обґрунтування доцільності делегування повноважень ОМС;
- 3) перелік повноважень, що делегуються;
- 4) порядок надання матеріальних і фінансових коштів, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- 5) строк, на який делегуються повноваження;
- 6) форми контролю за виконанням делегованих повноважень;
- 7) умови і підстави дострокового припинення або призупинення здійснення виконання делегованих повноважень;
- 8) відповідальність ОВВ за неналежне виконання делегованих повноважень;
- 9) відповідальність ОМС за не створення умов для виконання делегованих повноважень, ненадання матеріальних ресурсів тощо.

Безумовно, законодавець не може раз і назавжди закріпити конкретні види делегованих повноважень, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові питання, на вирішення яких може впливати специфіка розвитку регіону, місцеві традиції тощо. На нашу думку, більш ефективно це можна зробити саме шляхом договірного врегулювання делегованих повноважень. Роль законодавця полягає у визначенні правової площини, в якій може відбуватися делегування, й забезпечення механізму захисту інтересів сторін таких договорів.

МДА та ОМС мають право укласти такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами.

Практика таких договорів тільки починає складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях. Вважаємо за доцільне закріпити на законодавчому рівні порядок розгляду спорів, які виникають між місцевими адміністраціями та ОМС щодо здійснення своїх функцій та повноважень.

Отже, удосконалення взаємодії між органами державної влади та ОМС потребує забезпечення:

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

ВИСНОВКИ

Дослідження питань взаємодії місцевих ОБВ та ОМС на регіональному рівні показало, що розглянуті питання є не лише надзвичайно актуальними, але й досить складними. Комплексний підхід до вивчення як загальних положень, що стосуються визначення взаємодії, її принципів, теорій, моделей, так і конкретних видів і форм, що проявляються у цьому процесі, дав змогу всебічно дослідити проблеми та обмеження, які виникають у спільній діяльності зазначених органів. Отримані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення визначеної мети, вирішення поставлених завдань та дають можливість зробити такі висновки і внести пропозиції.

1. На основі аналізу багатьох підходів до розуміння та визначення поняття взаємодії дійшли висновку, що це – управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної мети. Управління територіальними одиницями України характеризується тісним взаємозв'язком управлінських органів. Згідно із ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеві ОБВ та ОМС є центрами публічної влади на відповідних територіях. Хоча правова природа та основні завдання цих суб'єктів різні, їх діяльність має спільну мету: вони повинні здійснювати управління відповідними територіями на підставі поєднання державних і місцевих інтересів із метою забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку ТГ та регіонів в цілому.

Взаємодія має ознаки, які дозволяють виявити її суть: це сумісна діяльність; наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії, яка виступає також умовою її успішного здійснення; стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються

суб'єктами взаємодії; рівноправність сторін.

2. Дослідження показало, що принципи взаємодії – це базові засади, вихідні ідеї і положення, які формують основу організації механізму взаємодії місцевих органів управління. Їх було узагальнено до такого переліку: різна правова природа органів; відокремлення питань місцевого значення і загальнодержавного значення; необхідність сполучення місцевого і державного інтересів; принцип централізації і децентралізації в державному управлінні, деконцентрації місцевої публічної влади; взаємної підтримки; взаємного делегування повноважень; судового урегулювання спорів і розбіжностей між місцевими управлінськими центрами; законності; добровільності; врахування спільних інтересів і взаємної відповідальності; збереження незалежності органів місцевого самоврядування. Відповідно до співвіднесення у процесі спільної діяльності усіх принципів повноваження зазначених органів поділяються на власні та делеговані.

Взаємодія вищезазначених органів може визначатися напрямками:

- розробка і реалізація довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів;
- вирішення певних питань, коли взаємна передача повноважень неможлива або не сталася через певні причини;
- координація зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону (соціальна допомога, зайнятість населення тощо);
- створення умов для структурної перебудови місцевого господарства;
- створення спільних державно-самоврядних організацій.

3. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: МДА, які є місцевими ОВВ та МС як публічну владу територіальних громад. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Досвід розвитку системи МС в Україні свідчить про те, що доктрина МС визнається однією з провідних ідей державотворення в нашій державі.

4. Було доведено, що делегування повноважень з характерними йому

ознаками є виявом взаємодії. Закон України про місцеве самоврядування передбачає таке делегування повноважень місцевим державним адміністраціям, яке є, по суті, обов'язком обласних та районних рад, а не їх правом. При цьому, відповідно до Закону про місцеві державні адміністрації це делегування повинно супроводжуватися передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень. У такий спосіб місцеві державні адміністрації перетворились у квазівиконавчі органи обласних та районних рад, які не беруть ніякої участі у їх формуванні. На практиці відбувається значне дублювання повноважень місцевих органів влади, що породжує необґрунтоване втручання одних органів в діяльність інших і веде не до взаємодії, а до протистояння двох підсистем публічної влади на місцях та негативно відбивається на ступені ефективності управління територіями.

5. Дослідження виявило, що існують такі види структурних зв'язків між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади: координаційні; субординаційні та реординаційні. У ході побудови відносин за кожним із цих видів використовуються різноманітні форми взаємодії, такі як:

- утворення спеціальних органів для реалізації спільних програм, проведення координаційних нарад, проведення спільних дій з комплексних питань, планування спільних дій, прийняття спільних нормативно-правових актів тощо (характерні для координаційної взаємодії);

- здійснення контрольної діяльності органами місцевого управління у сфері делегованих повноважень тощо (притаманне субординації);

- взаємне інформування і т.д. як вияв реординаційної взаємодії.

Також виокремлено такі форми взаємодії органів влади району, області як узгоджена діяльність; ділове співробітництво; діловий контакт.

6. Вважаємо, що удосконалення процесу взаємодії ОБВ та ОМС на сучасному етапі державотворення має відбутися лише за взаємної підтримки цих органів, погодженості і єдиної спрямованості їхніх дій. Важливим є усунення компетенційних спорів шляхом укладання договорів та угод про

спільну діяльність у різних сферах життя, які можуть конкретизувати відповідно до закону взаємні права та обов'язки відповідних органів місцевого управління. Такі суперечки слід також погоджувати на різних нарадах спеціальних комісій для узгодження спірних питань, через налагодження особами місцевих державних адміністрацій та представниками територіальних влад певних відносин між цими системами. Удосконалений формат співпраці ОВВ та ОМС Хмельницької області можна представити таким чином: створення координаційно-консультативної ради у складі керівництва облдержадміністрації та обласної ради, а також інших ОМС області.

На рівні прийняття нормативно-правових актів необхідно розширити функції та повноваження місцевого самоврядування, а до функцій ОВВ на місцях віднести в поєднанні з контрольно-наглядовими ті, що не можуть бути передані до ОМС. Важливим тут є посилення ролі ОМС з метою їх більшої дієздатності. Цьому сприятиме утворення власних виконавчих комітетів обласними та районними радами з одночасним наданням ОМС реальних, матеріально-фінансово підкріплених повноважень.

7. Аналіз показав, що сфера конфліктів між регіональними органами місцевого самоврядування та відповідними місцевими державними адміністраціями включає питання відповідного розподілу функцій між владними рівнями, контролю за формуванням політики і розподілу ресурсів. Такі суперечки можна погоджувати на різного типу нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників МДА та ОМС.

Доцільним на наш погляд є вирішення питання розподілу управлінських функцій між місцевими ОВВ та ОМС у спеціальному законі, в якому необхідно визначитися з принципами передачі державних повноважень на місцевий рівень, з тим, які органи в межах яких територій функціонують і на яких принципах, засадах вони між собою взаємодіють, які завдання вирішують. Саме таким шляхом, держава, закріплюючи загальні підходи в цій сфері, вправі вимагати виконання покладених функцій на ОМС. Вважаємо, що реформувати

систему регіональної влади необхідно у напрямку радикальної зміни самої системи організації публічної влади на місцевому та регіональному рівні, що супроводжуватиметься зміною юридичної природи обласних і районних рад; статусу обласних і районних державних адміністрацій.

8. Перспективним слід визнати спосіб укладання адміністративних договорів та угод щодо спільної діяльності вищезазначених органів у відповідних галузях управління, конкретизуючи в цих актах взаємні права та обов'язки. Характерними ознаками адміністративного договору є такі: виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або ОМС своїх владних повноважень; підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий згаданими органами; організуючий характер; метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей.

Важливо на законодавчому рівні закріпити зміст та обов'язкові умови такого договору. До них мають належати такі:

- 1) визначення ОМС, що делегує окремі повноваження, та органу, якому їх делеговано;
- 2) обґрунтування доцільності делегування повноважень ОМС;
- 3) перелік повноважень, що делегуються;
- 4) порядок надання матеріальних і фінансових коштів, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- 5) строк, на який делегуються повноваження;
- 6) форми контролю за виконанням делегованих повноважень;
- 7) умови і підстави дострокового припинення або призупинення здійснення виконання делегованих повноважень;
- 8) відповідальність ОБВ за неналежне виконання делегованих повноважень;
- 9) відповідальність ОМС за не створення умов для виконання делегованих повноважень, ненадання матеріальних ресурсів тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов (Конституционные основы, теория, практика) / С.А. Авакьян. – М.: Юрид. лит., 1980. – 175 с.
2. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов. – М.: Академия МВД СССР, 1980. – 528 с.
3. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы / А.Н. Аверьянов. – М., 1985. – 212 с.
4. Адміністративне право України: [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук / За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 527 с.
5. Андріїв М.М. Узгодження компетенцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті публічного управління [Електронний ресурс] / М.М. Андріїв. // Демократичне врядування. - 2019. - Вип. 23. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2019_23_10
6. Баймуратов М.О. Роль регіоналізації і європейської регіональної політики в розмежуванні повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / М.О. Баймуратов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. - № 1. – С. 132-139. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2016_1_22
7. Балабаєва З. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей [Електронний ресурс] / З. Балабаєва, В. Пономарьов // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. - Вип. 1. – С. 9-14. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2016_1_3
8. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х.: “Основа”, 1996. – 398 с.
9. Битяк Ю.П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних

адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування / Ю.П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наук. праць. Х., – 2002. – Вип.4. – С. 9-11.

10. Бідей О.М. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування / О.М. Бідей // Митна справа. – 2011. - № 6 (78), частина 2, книга 1. – С. 96-103.
11. Білоус В.Т. Договори як правова основа координації в управлінні правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю / В.Т. Білоус // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права. – 2003. - № 1 (5). – С. 172-180.
12. Богомолова К. С. Протиріччя функціонування державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / К.С. Богомолова, В.Г. Краля, А.Д. Пащенко // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. - 2019. - Вип. 202. - С. 253-264.
13. Богуцький І.О. Обґрунтована територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади: проблеми визначення / І.О. Богуцький // ScienceRise. Juridical Science. - 2019. - № 1. - С. 18-22.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. – Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
15. Галай В.О. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах модернізації системи державного управління в Україні [Електронний ресурс] / В.О. Галай, С.О. Фурманович // Митна справа. – 2014. - № 6 (2.1). – С. 229-234. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_6\(2.1\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_6(2.1))
16. Георгієвський Ю.В. Засади реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської доктрини [Електронний ресурс] / Ю.В. Георгієвський // Публічне право. – 2016. - № 1. – С. 104-111. – Режим

доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_15

17. Гончарук Н.Т. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Публічне управління. – 2011. - № 3. – С. 31-38.
18. Государственное управление: Основы теории и организации: Учебн. / под ред. В.А. Козбаненко; Рос. Акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2000. – 912 с.
19. Горник В.Г. Механізми розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування: фінансовий аспект / В.Г. Горник // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. - 2017. - Т. 28(67), № 1. - С. 40-45.
20. Давтян С. Взаємодія органів публічної влади як умова ефективного управління / С. Давтян // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2018. – Вип. 23. – С. 100-106
21. Давтян С.Г. Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення / С.Г. Давтян, О.Р. Єльчієва // Ефективність державного управління. – 2019. – Вип. 3. – С. 204-218.
22. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За заг. ред. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький, 1999. – 507 с.
23. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт / Емельянов Н.А. – Тула, 1996. – 112 с.
24. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. – Ужгород, 1997. – С. 269-277.
25. Євтушенко О.Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О.Н. Євтушенко // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. – 2009. - № 1. – С. 163-173.
26. Євтушенко О.Н. Концепції державної влади і місцевого самоврядування та

- їх вплив на розвиток суспільно-політичних відносин в українських землях у другій половині XIX ст. / Євтушенко О.Н. // Гілея (науковий вісник): Збірник наукових праць / гол. ред. В.М. Вашкевич. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 178-186.
27. Жалинский А.Э. Организационные связи органов внутренних дел в системе профилактики правонарушений / А.Э. Жалинский // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 89-94.
 28. Жалинский А.Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. – Л.: Вища школа. Изд-во при Львов. ун-те, 1980. – 212 с.
 29. Загорный А.В. Координация деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями в предупреждении правонарушений и укреплении общественного порядка. учеб. пособ. / А.В. Загорный – М., 1981. – 169 с.
 30. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. – К., 1999. – 398 с.
 31. Зарипов З.С. Профилактическая функция следственных подразделений органов внутренних дел / З.С. Зарипов. – Томск, 1980. – 84 с.
 32. Иностранное конституционное право / под ред. В.В. Маклакова. – М.: Юрист, 1996. – 512 с.
 33. Іщенко О. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі / Іщенко О. // Вісник НАДУ при ПУ. – С. 333-338.
 34. Кисіль Л.Є. Адміністративно-правові аспекти контролю органів виконавчої влади за реалізацією повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування / Л.Є. Кисіль // Правова держава. – 2019. – Вип. 30. – С. 304-312.
 35. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні / Кириченко Л. // Право України. – 2001. - № 6. – С. 99-102.
 36. Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) / Кнемайер Ф.Л. //

Государство и право. – 1995. - № 4. – С. 107-121.

37. Ковтун І.Б. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні: теоретико-прикладні проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / І.Б. Ковтун, Н.М. Мельник // Університетські наукові записки. - 2012. - № 3. - С. 473-479. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2012_3_72
38. Кодекс Адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747 – IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35 – 36, № 37. – ст. 446.
39. Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – 216 с.
40. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
41. Коментар до Конституції України. 2-ге вид. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. – 412 с.
42. Константа О.В. Щодо законодавчого врегулювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / О.В. Константа // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Харків: Вид-во «Магістр», 2002. – №2 (13). – с. 238-240.
43. Конституційне право України / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фріцький, О.В. Городецький та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 787 с.
44. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. №1к_95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №18 (03.05.95). – ст.113.
45. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року зі змінами, які набрали чинності з січня 2006 р. відповідно до Закону України “Про внесення змін до Конституції України”

- № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. – Х. : Парус, 2006.
46. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр від 11.04.2014 № 67.
 47. Котковський В.Р. Взаємодія місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики: зарубіжний досвід / В.Р. Котковський // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. - № 6. - С. 78-81.
 48. Котуков О. А. Трансформація функцій місцевих органів влади в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / О.А. Котуков. // Державне будівництво. - 2019. - № 2. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2019_2_15
 49. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Крегул, В. Батрименко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. - № 1. – С. 17–27.
 50. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. – Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одес. держ. юрид. акад. – Одеса, 1999. – 18 с.
 51. Кузьменко С.Л. Контроль за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування / С.Л. Кузьменко // Актуальні проблеми державного управління. – 2018. - № 1. – С. 91-96.
 52. Кузьменко С.Л. Порядок перевірки актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади / С.Л. Кузьменко // Теорія та практика державного управління. – 2018. – Вип. 1. – С. 141-147.
 53. Лекарь С. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері забезпечення економічної безпеки [Електронний ресурс] / С. Лекарь // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2013. – Вип. 2. – С. 174-179. – Режим доступу:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vtneu_2013_2_22

54. Лунев А.Е. Координация в государственном управлении / А.Е. Лунев // Советское государство и право. – 1971. - № 11. – С. 27-33.
55. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1974. – 247 с.
56. Мосьондз С.О. Адміністративні договори органів місцевого самоврядування: нотатки до дискусії / С.О. Мосьондз // Журнал східноєвропейського права. - 2020. - № 71. - С. 5-11.
57. Нестерович В. Ф. Децентралізація як конституційний принцип здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях [Електронний ресурс] / В.Ф. Нестерович // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2019. - № 3. - С. 47-54.
58. Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. / под ред. проф. А.П. Коренева. – М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит -М», 1999. – 356 с.
59. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О.І. Остапенко. – Львів, 1995. – 312 с.
60. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. - № 2. – С. 155-167.
61. Павлов К. Выбор оптимальной модели местного управления / Павлов К. // Общество и экономика. – 1999. - № 5. – С. 121-126.
62. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Панейко Ю. – Мюнхен, 1963. – 160 с.
63. Полянська Я.В. Зарубіжний досвід формування ефективної моделі взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування на прикладі Французької Республіки / Я.В. Полянська // Аспекти публічного управління. - 2019. - Т. 7, № 12. - С. 38-48.
64. Поповски В. Местное самоуправление в Республике Македонии / В. Поповски // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 1999. - № 12. – С. 79-87.
65. Присяжнюк А. Й. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти контролю

у сфері виконавчої влади // Право та управління. – 2012. - № 1. – С. 414-425.

66. Про внесення змін до Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 835 // Урядовий кур'єр від 28.07.2004. - № 140.
67. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 р. №1194 // Голос України від 11.01.1996 № 5 - [втратив чинність]
68. Про запровадження обмежень щодо проведення перевірок діяльності сільських та селищних рад, їх виконавчих органів і посадових осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 р. № 549 // Урядовий кур'єр від 10.06.2009. - № 101.
69. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1996 р. № 172 // Режим доступу до документа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/172-96-п>. - [втратив чинність]
70. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339. // Офіційний вісник України від 26.03.1999. - № 10, стор. 28, код акту 7044/1999.
71. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України від 11.06.1999. - № 21, стор. 32, код акту 7616/1999.
72. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. – 1997. – 12 червня. – № 102.

73. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999.- №20-21. - Ст.190.
74. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України від 25.04.05 р. // Офіційний вісник України. – 2005.- №34. – Ст.192. - [втратив чинність]
75. Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування: Президент України; Указ від 26.04.2005 № 706/2005 // Урядовий кур'єр від 29.04.2005 № 80. - [втратив чинність]
76. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 // Офіційний вісник Президента України від 21.02.2008. - № 5, стор. 31, стаття 207.
77. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. № 252 // Збірник указів Президента. – 1992. - № 2. – [втратив чинність.]
78. Про представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. № 2167-XII // Голос України від 20.03.1992. – [втратив чинність.]
79. Проценко Ю. Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Проценко // Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]. – 2017. - № 4. – С. 107-117. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2017_4_10
80. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук – Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. – 400 с.
81. Роль держави і права в суспільстві – основні теорії походження та сутності держави і права // Основи правознавства: Навч. посіб. – К., 2003. – С. 5-16.
82. Саханенко С.А. Організаційно-правовий механізм публічного управління

- на територіальному рівні / С.А. Саханенко – ОРІДУ НАДУ, 2003. – 194 с.
83. Слюсар С.Т. Формування самодостатніх громад – найважливіше завдання реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С.Т. Слюсар // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Економіка, аграрний менеджмент, бізнес. – 2017. – Вип. 260. – С. 315-325. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_econ_2017_260_36
84. Сидор М.Я. Взаємодія органів місцевого управління та самоврядування: поняття та характерні риси [Електронний ресурс] / М.Я. Сидор // Університетські наукові записки. – 2014. - № 4. – С. 155-162. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2014_4_22.
85. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М., 1987. – 1056 с.
86. Соколовська Н.І. Зміцнення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня енергетичної безпеки регіонів / Н.І. Соколовська // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія : Державне управління. – 2018. - № 3. – С. 99-103.
87. Сімків Л.Є. Підвищення ефективності функціонування системи управління регіональним і місцевим розвитком [Електронний ресурс] / Л.Є. Сімків // Науковий вісник Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Серія: Економіка та управління в нафтовій і газовій промисловості. - 2020. - № 1. - С. 86-93.
88. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інститутами влади / О.І. Сушинський. – Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 60 с.
89. Теория государства и права: курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1997. – 475 с.
90. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред.

- А.П. Зайця. – К.: 2002. – 926 с.
91. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
92. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 485 с.
93. Тищенко К.М. Моделі взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування / К.М. Тищенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. - № 2. – С. 177-180.
94. Токарчук О. Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – основа демократичного врядування [Електронний ресурс] / О. Токарчук // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. – Вип. 13. – С. 301-312. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_13_23
95. Троценко М.М. Нормативно-правове забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо забезпечення якості освіти [Електронний ресурс] / М.М. Троценко. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2019. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_1_45
96. Філіпенко Н.Є. Співвідношення поняття «взаємодія» і «координація» в теорії оперативно-розшукової діяльності / Н.Є. Філіпенко // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – Спецвипуск. – Ч. 2. – С. 79-88.
97. Хребтій І.В. Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях / І.В. Хребтій // Інвестиції: практика та досвід. - 2019. - № 6. - С. 138-142.

Виконав:

студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

І.О. Косяк

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ. упр.

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

С.А. Кіндзерський

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище