

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

СТОРОЖУК Ірина Петрівна

УДК: 351/354 (477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ**

12.00.07 - адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2010

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права.

Науковий керівник: доктор юридичних наук
МИРОНЕНКО Наталія Михайлівна,
 Київський регіональний центр Академії правових наук України, начальник відділу науково-правової експертизи

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
 член-кореспондент Академії правових наук України,
 Заслужений юрист України
НИЖНИК Ніна Романівна,
 Інститут законодавства Верховної Ради України,
 завідувач відділу моніторингу
 ефективності законодавства

кандидат юридичних наук
ЧЕРНЕГА Роман Тарасович,
 юридичний інститут Прикарпатського
 національного університету ім. Василя Стефаника,
 старший викладач кафедри судочинства

Захист відбудеться “25” лютого 2010 року о “12” годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора (кандидата) юридичних наук при Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м.Київ, пров. Несторівський, 4.

Із дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м.Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розіслано “23” січня 2010 року.

**Вчений секретар
 спеціалізованої вченої ради**



..... .. О.М. Биков

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

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

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

Нагальною проблемою сьогодення є недосконалість законодавчого регулювання відносин у сфері місцевого управління взагалі та системи принципів зокрема. Це зумовлює потребу ґрунтового теоретичного дослідження змісту як законодавчо закріплених принципів місцевого управління, так і безпосередньо нормативно не закріплених, але напрацьованих практикою організації та діяльності органів місцевого управління, що потребують відповідної правової регламентації та розробки ефективного організаційно-правового механізму їх реалізації.

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

Різноманітні аспекти ролі і місця взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях висвітлювалися в роботах учених І. І. Боброва, Р. К. Давидова, А. П. Зайця, В. М. Кампо, В. В. Корженка, А. Р. Крусян, Г. С. Одінцової,

О. І. Сушинського, Н. М. Мельтюхової, В. Д. Яворського та ін. Роботи усіх зазначених та великої кількості інших вчених із названої проблеми стали науково-теоретичною основою даного дисертаційного дослідження.

Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених проблемам місцевого управління як соціального феномена, що нерозривно пов'язаний з процесом демократичного реформування суспільства, поза увагою вчених залишилися принципові питання щодо соціально-правової природи та структури місцевого управління, його принципів та їх класифікації, умов, які впливають на ефективність місцевого управління, систему його принципів та організаційно-правовий механізм їх реалізації. Сучасний стан теорії і практики місцевого управління, а також відсутність комплексних монографічних досліджень, присвячених проблемі принципів організації та діяльності органів місцевого управління, зумовили вибір теми, визначення мети і завдань дослідження.

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

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

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

- розкрити зміст дефініції «місцеве управління»;
- дослідити та визначити сутність, ознаки та роль принципів місцевого управління;
- проаналізувати становлення і визначити основні тенденції розвитку принципів місцевого управління;
- визначити систему принципів місцевого управління та критерії їх класифікації;
- виявити та дослідити фактори, що впливають на процес формування та реалізацію принципів місцевого управління;
- розкрити зміст принципів організації і діяльності місцевого управління;
- визначити ефективний організаційно-правовий механізм реалізації принципів;
- сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на подальший розвиток та удосконалення системи принципів місцевого управління та організаційно-правового механізму їх реалізації.

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

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

Методологічну основу дисертаційного дослідження складають сучасні методи пізнання, включаючи як загальнонаукові, так і спеціальні. Діалектичний метод дав змогу дослідити процес становлення та застосування принципів місцевого управління в його розвитку, єдності його соціального змісту та юридичної форми. Метод системного

аналізу та синтезу покладено в основу класифікації принципів місцевого управління та умов, що впливають на їх реалізацію. Історико-правовий метод застосований при дослідженні генезису нормативних актів України у сфері регулювання та розвитку принципів місцевого управління. Порівняльно-правовий метод використано для аналізу наукових позицій, поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, українського і зарубіжного законодавства та практики діяльності органів місцевого управління щодо понять публічної влади, управління, місцевого управління, муніципального управління та ін. Структурно-функціональний метод був покладений в основу визначення місцевого управління в системі соціального управління та місця принципів місцевого управління в системі принципів публічного управління. Формально-логічний метод та метод аналогії дозволили сформулювати поняття місцевого управління, а також принципів місцевого управління. Формально-юридичний метод склав основу констатації та аналізу окремих законодавчих положень і норм (тлумачення принципів місцевого управління, їх змісту, форм втілення в законодавстві).

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

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

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

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

Уперше:

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

- запропоновано визначення поняття «принципи місцевого управління» – як основні положення, закономірності, що відображають закони розвитку відносин місцевого управління, сформульовані як певне наукове положення, закріплене переважно у правовій формі на основі якого будується і функціонує апарат місцевого управління (органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади на місцях);

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

- обґрунтовано висновок, що зміст, особливості та практичне значення кожного принципу місцевого управління визначається його місцем у системі принципів та існуванням системних залежностей між ними. Виходячи з цього, пропонуємо в системі принципів місцевого управління за ступенем впливу виділити основні і додаткові

(забезпечувальні) принципи; дія останніх спрямована на розширення, посилення чи доповнення змісту основного принципу або є гарантією його реалізації;

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

- сформульовані пропозиції щодо внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів України, зокрема, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації», Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» та прийняття спеціального Закону «Про взаємодію органів місцевого управління» з метою удосконалення організаційно-правового забезпечення принципів місцевого управління.

Удосконалено:

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

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

- визначення ознак, що характеризують місцеве управління.

Набуло подальшого розвитку:

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

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

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

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

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

- у сфері правотворчості – під час реформування та вдосконалення чинного законодавства відповідно до поданих у роботі пропозицій;

- у навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін (теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, теорії державного управління) та спецкурсів, а також при підготовці і підвищенні кваліфікації державних і муніципальних службовців;

- у практичній діяльності органів місцевого управління.

Апробація результатів. Основні теоретичні положення і практичні рекомендації містяться в опублікованих авторських роботах, обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права на щорічних науково-практичних конференціях університету; доповідались на науково-практичному семінарі за програмою TASIC «Проблеми реформування місцевих органів місцевого самоврядування» (березень 2000р., Хмельницький); міжнародній науково-практичній конференції «Парламентаризм в Україні: теорія та практика» (червень 2001р., Київ); Міжнародній науковій конференції студентів та аспірантів «Актуальні проблеми правознавства очима молодих вчених» (2002р., Хмельницький); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми державної регіональної політики в умовах проведення адміністративної реформи в Україні» (2003р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Треті осінні юридичні читання» (листопад 2004р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Четверті осінні юридичні читання» (жовтень 2005р., Хмельницький); Міжнародній науково-практичній конференції «Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку» (листопад 2005р., Миколаїв), Міжнародній науковій конференції молодих вчених «П'яті осінні читання» (жовтень 2006 р., Хмельницький), Міжнародній науково-практичній конференції «Треті Прибузькі юридичні читання» (23-24 листопада 2007 р., Миколаїв), Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції "Наукові здобутки до шляху до удосконалення правової системи" (8 травня 2009 р., Тернопіль), Міжрегіональних муніципальних слухання «Конституційні засади організації місцевої влади» (вересень 2009р., Львів).

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

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

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

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження, розкрито ступінь наукової розробки проблеми, вказано зв'язок роботи з науковими програмами та темами, визначено мету і завдання дослідження, його об'єкт, предмет, методологічні основи дослідження, сформульовано наукову новизну отриманих результатів, їх наукове та практичне значення, наведено дані щодо апробації та публікації результатів дослідження, зазначено структуру та обсяг дисертації.

Розділ I «Теоретико-правові засади місцевого управління» складається з трьох розділів у яких розглядаються сутність і структура місцевого управління, поняття та класифікація принципів місцевого управління, а також фактори, що впливають на їх реалізацію.

У підрозділі 1.1. «Поняття та система місцевого управління» проведено аналіз правової природи місцевого управління через призму понять «державна влада» і «недержавна (самоврядна) влада» як складових публічної влади, а також понять «державне управління» і «самоврядне управління» як елементів соціального управління та їх співвідношення в процесі управління на місцевому рівні. Аналізується еволюція поглядів щодо визначення терміна «місцеве управління» представниками різних систем права в різні історичні періоди. Констатується наявність двох діаметрально протилежних підходів до розуміння місцевого управління, а саме: сприйняття місцевого управління як невід'ємної частини державного апарату, тобто уособлення з державним управлінням на місцях, та ототожнення місцевого управління з місцевим самоврядуванням.

В основу методології розкриття змісту поняття «місцеве управління» покладено об'єктивність існування двох самостійних підсистем публічної влади на місцевому рівні: державної влади та місцевого самоврядування, які в сукупності становлять єдину систему управління на місцях. Особливістю цієї системи управління на місцях є те, що вона не просто сума управлінських впливів двох складових публічної влади, а нова якість публічної влади і управління на місцях. Тому державне і самоврядне управління, взяті окремо одне від одного, не можуть адекватно відтворювати всі аспекти процесу управління на місцях – місцевого управління.

На підставі проведеного аналізу визначені ознаки місцевого управління, як частина соціального управління: здійснюється в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; метою функціонування є досягнення максимально ефективного управління територією; реалізується в процесі діяльності органів публічної влади на місцях (державних і недержавних (самоврядних) органів), що здійснює управління певною територією і спрямована на оптимальне поєднання державного і місцевого інтересу; є інструментом державного контролю над місцевими громадами і одночасно противагою цьому контролю.

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

Доведено, що одним із засобів створення ефективного управління певною територією повинно стати визнання місцевого управління на рівні держави як спільної діяльності державних і недержавних (самоврядних) органів управління в межах певної адміністративно-територіальної одиниці з метою досягнення стабільного й прогресивного функціонування та розвитку територій. Для цього необхідно внести зміни до основних законів місцевого управління: доповнити ч.2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 2 «Представницькі органи місцевого самоврядування разом з місцевими органами державного управління здійснюють на певній території місцеве управління»; ст.2 п.6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» подати в такій редакції «взаємодіють з органами місцевого самоврядування з питань здійснення місцевого управління»; прийняти спеціальний

Закон «Про взаємодію органів місцевого управління» де безпосередньо закріпити визначення поняття місцевого управління.

У підрозділі 1.2. «Поняття принципів місцевого управління та їх класифікація» констатується, що визначити найбільш суттєві характеристики змісту та природи місцевого управління, розкрити його закономірності можливо лише визначивши та дослідивши принципи місцевого управління як основні засади, вихідні ідеї і положення, що визначають будову місцевого управління, а також формують основу організації механізму взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади на місцях.

Дисертант стверджує, що принципи, які визначають основні засади діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях, а саме: принципи державного управління і місцевого самоврядування діють у сфері місцевого управління. Однак, діючи в умовах місцевого управління тобто в іншій суспільній системі, з іншим суб'єктним складом та іншою сферою реалізації, вони набувають певних специфічних ознак. Сама по собі сукупність вже адаптованих принципів державного управління і принципів місцевого самоврядування все ж не розкриває об'єктивних закономірностей організації та функціонування місцевого управління як єдиної системи управління певною територією, бо залишає поза увагою їх взаємодію і спільне функціонування, під час якого і здійснюється безпосередньо спільне управління певною територією. Саме тому виникає необхідність виділити в межах системи принципів місцевого управління принципи взаємодії органів місцевого управління.

Доведено, що принципи місцевого управління є цілісною системою, елементи якої взаємодіють між собою, врівноважуючи, доповнюючи, посилюючи чи гарантуючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає своє місце, що дає підстави зробити висновок – повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу місцевого управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей.

На підставі норм чинного законодавства та положень юридичної науки, в першу чергу теорії права та теорії управління, адміністративного права автор робить висновок про доречність трактування системи принципів місцевого управління в широкому і вузькому її розумінні.

Дисертант пропонує класифікувати систему принципів місцевого управління за ступенем поширеності на загальні та спеціальні принципи. Спеціальні принципи класифікувати за сферою дії на принципи організації місцевого управління та принципи діяльності органів місцевого управління. У роботі розкрито зміст кожного принципу.

У підрозділі 1.3. «Загальні принципи місцевого управління: характеристика та особливості реалізації» досліджуємо загальні принципи місцевого управління, як обумовлені його природою вихідні ідеї організації і діяльності органів місцевого управління щодо питань місцевого значення, мають загальний, універсальний і обов'язковий характер і є єдиними для всіх органів місцевого управління. До них можна віднести принцип законності, демократизму, соціальної справедливості, об'єктивності, гласності, саморегуляції та ін.

Принцип законності в місцевому управлінні, на думку дисертанта, характеризується певними ознаками: універсальністю; однозначністю розуміння та тлумачення всіма

суб'єктами місцевого управління; рівністю всіх суб'єктів місцевого управління перед законом; наявністю гарантованих правових механізмів, що забезпечують якісне застосування правових норм у сфері місцевого управління. Досліджуємо гарантії забезпечення законності в системі місцевого управління: внутрішньосистемний та зовнішній контроль.

Автор робить висновок, що принцип гласності стосовно діяльності органів місцевого управління повинен бути удосконалений і трансформований на принцип публічності місцевого управління. Запропоновано регламентували механізм реалізації гарантій гласності в єдиному правовому акті, яким повинен стати Закон «Про забезпечення гласності та відкритості діяльності органів публічної влади» (у тому числі й органів місцевого управління).

З'ясовано, що актуальним та необхідним є доповнення змісту принципу захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина органами місцевого управління більш глобальним принципом соціальної спрямованості місцевого управління, що включає додаткові (забезпечувальні) принципи: принцип соціальної рівності людини і громадянина (рівність усіх людей у своїй гідності і природних правах, а також як рівність усіх громадян України в їх конституційних правах і свободах) та принцип пріоритету соціальної спрямованості в діяльності органів місцевого управління. Зміст останнього складають: по-перше, в рівній мірі поважне і відповідальне ставлення до основних прав і свобод людини (громадянина) в діяльності всіх органів місцевого управління; по-друге, рівні можливості кожної людини (громадянина) мати та могли користуватися у взаємовідносинах з органами місцевого управління передбаченим, Конституцією і чинним законодавством України, обсягом прав і обов'язків без будь-якої дискримінації з боку цих органів; по-третє, здійснення з боку органів місцевого управління відповідних дій щодо забезпечення цих прав на місцевому рівні; по-четверте, неприпустимість порушення актами органів місцевого управління прав і свобод як окремих особистостей, так і територіальних громад в цілому.

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

Розділ II. «Принципи організації місцевого управління та шляхи удосконалення їх реалізації». Для раціонального застосування принципів місцевого управління необхідне комплексне знання як загального (сукупного) прояву цілісної системи принципів місцевого управління, так і специфічного прояву окремих груп принципів місцевого управління. Саме тому дисертант провів дослідження основоположної, базової групи принципів – принципів організації місцевого управління.

У підрозділі 2.1. «Системність як базовий принцип місцевого управління» з'ясовано, що принцип системності місцевого управління має фундаментальне теоретичне і методологічне значення. Від цілісного та глибинного розуміння поняття системи місцевого управління, її управлінських проявів їх співвідношення і реальної взаємодії, залежить не тільки теоретичне і наукове уявлення про місцеве управління, але й законотворча та практична діяльність.

Аналіз наукових розробок дав підстави дисертанту стверджувати, що повноцінна дія принципу системності можлива лише за реалізації таких додаткових (забезпечувальних) принципів, як принцип єдності цілей місцевого управління, принцип обмеження цілей місцевого управління, принцип вибіркості цілей місцевого управління, принцип послідовності в реалізації цілей місцевого управління, принцип розподілу цілей місцевого управління.

Результат дії суб'єкта місцевого управління на об'єкт з метою досягнення успішного функціонування всієї системи місцевого управління за найменших трудових і організаційно-матеріальних витрат можна визначити як ефективність системи місцевого управління. Підвищення ефективності системи місцевого управління потребує забезпечення координації зусиль її складових – органів місцевого управління щодо впровадження єдиної політики на місцевому рівні, а також створення умов для підвищення якості роботи колективів органів місцевого управління. Таким чином, ефективність місцевого управління можна відтворити за схемою: ефективність системи місцевого управління ↔ ефективність діяльності органів місцевого управління ↔ якість роботи персоналу органів місцевого управління.

Необхідно на законодавчому рівні розробити чітку схему діяльності кожного з органів місцевого управління, що буде сприяти усуненню дублювання та протиріч між ними. Доведено необхідність внесення змін до основних законів місцевого управління: Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зміни до цих законів передбачають залишення в їх змісті норм, які стосуються діяльності кожного з відповідних органів лише як представника певної гілки публічної влади, вилучивши статті, пов'язані з їх взаємодією, як органів місцевого управління. Так наприклад, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вилучити ст. 72 – підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним і обласним радам, ч. 2 ст. 76, в главі 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» у статтях 27-41 – необхідно залишити лише власну компетенцію. Із Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вилучити п. 1 ст. 14, ст. 29, ст. 33, ст. 34, ст. 35. Вилучені статті необхідно покласти в основу при розробці та прийнятті Закону «Про взаємодію органів місцевого управління».

Наступним кроком є підвищення ефективності діяльності органів місцевого управління шляхом відкритості, прозорості діяльності органів місцевого управління та своєчасності реагування на звернення громадян.

Доцільно також регулярно проводити аналіз та вдосконалення роботи персоналу органів місцевого управління. З такою метою на базі закладів державної та комунальної власності потрібно створити центри підвищення кваліфікації для службовців органів місцевого управління.

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

Програмою повинен бути визначений орган, що виступатиме від імені держави. Вбачається за доречне не створювати нову структуру, а передати ці повноваження

міністерству освіти. У межах програми детально розробити регламентацію відносин між державою і органами місцевого управління; державою і навчальними закладами, що готуватимуть кадри; державою і особою, що навчатиметься за даною програмою; спеціалістом та органом місцевого управління.

У підрозділі 2.2. «Принцип територіальності в системі принципів місцевого управління» автор доводить, що функціонування місцевого управління нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальним устроєм, яким визначаються основи організації місцевого управління: по-перше, із системою місцевих органів державного управління, яку представляють місцеві органи виконавчої влади; по-друге, із системою виборних органів місцевого управління – органами місцевого самоврядування.

Аналіз законодавства дав підстави дисертанту стверджувати, що принцип територіальності стосовно державної складової місцевого управління є беззаперечним і виявляється при побудові єдиної централізованої системи державних органів.

Стосовно ж самоврядної складової місцевого управління принцип територіальності має певні особливості. Так, місцеве самоврядування хоча і пов'язане з адміністративно-територіальним поділом держави, проте цей зв'язок не носить абсолютного характеру, що спричинено недоліками в законодавстві.

На підставі проведеного комплексного дослідження принципу територіальності місцевого управління дисертант робить ряд пропозицій до законодавства стосовно територіальності місцевого управління. Зокрема, при прийнятті Закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» стосовно територіальності місцевого управління вбачається за необхідне:

- законодавчо закріпити адміністративно-територіальний устрій як систему поділу держави на територіальні утворення відповідно до яких здійснюється організація та функціонування місцевого управління (органів державної влади та місцевого самоврядування);

- законодавчо розмежувати поняття «адміністративно-територіальна одиниця», як територіальне утворення (область, район, місто, село, селище), що в сукупності становлять систему адміністративно-територіального устрою держави, та «населений пункт» як поселення разом з прилеглими територіями (місто, село, селище);

- законодавчо надати населеному пункту статусу базової адміністративно-територіальної одиниці.

У підрозділі 2.3. «Принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації в місцевому управлінні» зазначаємо, що одним з найголовніших принципів організації місцевого управління є принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації.

Аналіз наукової літератури дав підстави стверджувати, що децентралізація (як і централізація) є одночасно принципом та процесом. Однак, беручи до уваги, що принципи закладають основу процесу, а потім і супроводжують його реалізацію, категорія «принцип» є визначальною.

Вплив централізації та децентралізації в місцевому управлінні простежено на зовнішньому рівні як централізація та децентралізація публічної влади між центральними органами влади і управління та органами місцевого управління, а також на внутрішньому рівні між безпосередньо органами місцевого управління – місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Дія принципу оптимального поєднання централізації та децентралізації на зовнішньому рівні місцевого управління передбачає такі характеристики: по-перше, органи публічної влади центрального рівня мають право на застосування всього комплексу правових засобів щодо захисту державної, економічної і правової єдності; по-друге, санкції до порушників у державі мають бути чітко врегульовані законом.

Підставою для застосування засобів „державного втручання” в роботу органів місцевого управління може бути порушення вимог Конституції, тих її положень, що гарантують збереження цілісності державного устрою країни, єдність її правового простору. Інститут „державного втручання” як система взаємоузгоджених правових норм повинна бути визначена законодавством та регламентувати а) умови для застосування засобів „державного втручання”; б) правову основу їх застосування; в) склад суб’єктів „державного втручання”; г) перелік органів, що мають право застосовувати відповідні засоби; д) процедури застосування засобів „державного втручання”; є) тимчасові чи постійні зміни в державному устрої, що спричинені застосуванням засобів „державного втручання”.

Засоби „державного втручання”: можливість введення режиму надзвичайного стану, прямого президентського правління, розпуску представницьких органів влади і призначення нових виборів, відміна незаконного рішення органів місцевого управління закріплюються Конституцією України (ст. 106) і законодавством (ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування» та інші).

Виявами централізації на зовнішньому рівні місцевого управління потрібно визнати наявність зобов’язань держави тобто встановлений на законодавчому рівні перелік обов’язкових повноважень органів місцевого управління (в тому числі й органи виконавчої влади на місцях і органи місцевого самоврядування), які вони зобов’язані виконувати в інтересах усього суспільства. Така централізація на зовнішньому рівні місцевого управління, в чітко визначених законом рамках, необхідна для не допущення повної автономізації адміністративно-територіальних одиниць та з метою гарантування збереження цілісності державного устрою країни і єдності її правового простору.

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

Дослідивши принцип оптимального поєднання централізації та децентралізації на внутрішньому рівні місцевого управління на підставі норм чинного законодавства, практики і положень юридичної науки, дисертант з’ясував, що місцеве управління стосовно соціального управління є децентралізацією публічної влади на місцях. Якщо ж розглядати державну складову місцевого управління – органи державної виконавчої влади на місцях – то стосовно побудови виконавчої вертикалі діє централізація, а стосовно виконання наданих їм державних повноважень в межах певної території – децентралізація у формі деконцентрації. Що ж до діяльності недержавної складової місцевого управління (органів місцевого самоврядування), то діє принцип децентралізації. Причому стосовно здійснення власних повноважень – децентралізація

публічної влади у формі деволюції, а делегованих – у формі деконцентрації виконавчої влади.

У дисертації сформульовано пропозиції доповнити законодавчі акти України нормами, які визначають, закріплюють та встановлюють гарантії, що забезпечують реалізацію принципів децентралізації та централізації місцевого управління.

Розділ третій «Принципи діяльності органів місцевого управління та проблеми їх вдосконалення» присвячений розгорнутому аналізу базових засад організації і функціонування безпосередньо органів місцевого управління та напрацюванню рекомендацій щодо їх удосконалення.

У підрозділі 3.1. «Принцип оптимальної взаємодії в діяльності органів місцевого управління» доведено, що ефективна реалізація принципу оптимальної взаємодії органів місцевого управління можлива лише за реалізації додаткових (забезпечувальних) принципів, а саме принципу поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; принципу диференціації та фіксації їх компетенцій; принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління; принципу делегування повноважень.

Реалізація принципу оптимальної взаємодії потребує застосування принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління. Дослідження та аналіз останнього довів, що розмежування функцій управління територією, які здійснюють єдину управлінську діяльність на місцях, практично неможливе, оскільки органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації здійснюють однакові функції з управління територією, а саме: регулятивну, управлінську, комунікативну, контрольну, інформаційну, нормотворчу та ін. Доведено доцільність розмежування не функцій, а повноважень цих органів.

Існує значна кількість проблем, які вимагають оперативної взаємодії державних і самоврядних органів управління. Вони пов'язані з реалізацією планів і програм комплексного розвитку територій, забезпеченням державної підтримки місцевого самоврядування при виконанні окремих державних повноважень, забезпеченням виконання взаємних зобов'язань державних і місцевих органів. Очевидно, що розв'язання цих проблем потребує скоординованої спільної діяльності органів місцевого управління, а саме наявності органів, які представляють інтереси і держави, і місцевого самоврядування. Підтверджуючи необхідність їх створення, автор пропонує приклади існування таких органів у світовій практиці. Крім того, аналізуючи практику здійснення місцевого управління в Україні, дисертант наводить приклади створення спільних органів місцевого управління і в деяких областях нашої держави, що викликано практичною необхідністю реалізації спільних питань управління певною територією.

Вбачається за доцільне створення у ряді випадків спільних робочих органів місцевого управління, як тимчасових (для розв'язання значимих, але локальних проблем), так і постійно діючих. У роботі теоретично обґрунтовано і практично підтверджено необхідність створення та регламентації функціонування таких органів. Пропонується врегулювати дані процеси в Законі «Про взаємодію органів місцевого управління», де передбачити механізм співпраці та взаємодії цих органів, а також визначити можливі підстави та порядок створення і діяльності спільних органів (постійних чи тимчасових), порядок укладання та форму договору про їх співпрацю органів місцевого управління, а також порядок вирішення конфліктів та компетенційних

суперечок між ними. Спільні органи можуть розробляти пропозиції для прийняття рішень органами місцевого управління або здійснювати управління реалізацією спільних планів і програм, не приймаючи самостійних рішень з проблем, віднесених до компетенції органів місцевої державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 3.2. «Принцип диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління» дисертант обґрунтував комплексну природу цього принципу, що включає в себе такі додаткові (забезпечувальні) принципи як: принцип фіксованості компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення предметів відання та повноважень; принцип комбінованості предметів відання органів місцевого управління з метою здійснення ефективної управлінської діяльності на місцях; принцип розмежування функцій і повноважень органів місцевого управління; принцип розподілу повноважень органів місцевого управління як вияв принципу субсидіарності; принцип взаємного невторчання органів місцевого управління в компетенцію один одного.

Унаслідок детального дослідження принципу сформульовані наступні висновки: 1) компетенція органів місцевого управління передбачає компетенцію як окремо органів місцевого управління, так і їх суміжну компетенцію; 2) компетенцію органів місцевого управління потрібно розглядати через її складові: предмет відання та повноваження (як сукупність прав і обов'язків); 3) повноваження органів місцевого управління становлять державно-владні повноваження місцевих державних адміністрацій та юридично-владні повноваження органів місцевого самоврядування; 4) повноваження органів місцевого управління повинні розподілятися за принципом субсидіарності (як принципом розподілу прав, обов'язків, функцій та відповідальності між управлінськими органами різних рівнів); 5) розмежування повноважень органів місцевого управління передбачає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні та судові.

Дисертант пропонує предмети відання органів місцевого управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) вичерпно зафіксувати в Конституції, а повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування на підставі принципу розподілу повноважень повинні бути чітко виписані на законодавчому рівні.

У підрозділі 3.3. «Принцип делегування повноважень в діяльності органів місцевого управління» досліджено принцип як самостійну одиницю та як продовження принципу оптимальної взаємодії та принципу розмежування повноважень органів місцевого управління.

Акцентується увага на недоліках чинного законодавства стосовно делегованих повноважень. У ході дослідження автор встановив критерії та межі розмежування власних та наданих повноважень органів місцевого управління, необхідність визнання делегованих повноважень джерелом тимчасового отримання додаткових повноважень відповідним органом, а не включення їх до його компетенції, необхідність розмежування делегованих повноважень та зобов'язань держави. Це дасть можливість усунути недоліки чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо включення в компетенцію органів місцевого самоврядування в імперативному порядку і власних, і делегованих повноважень. Запропоновано законодавчо закріпити правовий статус органів місцевого самоврядування як рівного партнера, наділивши їх правом самостійно вирішувати питання - погодитись чи відмовитись від виконання делегованих

повноважень за умов неможливості їх належного виконання (відсутність досвідчених працівників, ненадання достатніх фінансових ресурсів тощо).

Автор обґрунтовує твердження про відсутність процедури надання, контролю за виконанням, відкликання делегованих повноважень, а також відповідальності як делегуючого органу, так і органу, якому делеговано повноваження.

З метою вдосконалення механізму делегування повноважень на рівні місцевого управління автор пропонує вирішити такі першочергові завдання: розширити сферу діяльності місцевого самоврядування шляхом делегування повноважень державного управління на територіальний рівень; чітко розмежувати повноваження місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; розробити детальний механізм делегування повноважень; розробити систему відповідальності; створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади шляхом прийняття Закону «Про взаємодію органів місцевого управління», у якому врегулювати всі вищезазначені питання.

Дослідивши принцип делегування повноважень в діяльності органів місцевого управління пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- в ст.1 поняття делегованих повноважень викласти в такій редакції: «Органи місцевого самоврядування можуть бути наділені повноваженнями органів державної виконавчої влади в силу делегування чи зобов'язання держави.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування на підставі та умовах, визначених в законі на обмежений чи необмежений строк тільки з їх згоди, що супроводжується передачею фінансових матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення.

Зобов'язання держави – це повноваження виконавчої влади, які надаються органам місцевого самоврядування в обов'язковому порядку законом і виконання яких здійснюється на базі використання муніципальної власності чи за рахунок місцевих фінансів».

- змінити назву глави 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» на «Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» та назву ст.36 «Повноваження в галузі оборонної роботи» змінити на «Зобов'язання держави в галузі оборонної роботи».

У висновках констатуються основні результати дисертаційного дослідження, сформульовано науково-теоретичні положення, практичні рекомендації та пропозиції, спрямовані на досягнення поставленої мети, зокрема:

1. Запропоновано запровадити на законодавчому рівні термін «міське управління», основне змістовне навантаження в якому несе слово “міське”, включивши до його змісту всі складові управління нижче загальнонаціонального рівня.

З метою встановлення чистоти термінологічного апарату доведено необхідність розмежування терміну «міське управління», «територіальне управління», «регіональне управління» та «муніципальне управління». У результаті аналізу зроблено висновок про право цих термінів на існування в контексті безпосереднього управління певною частиною території. Причому муніципальне (управління селом, селищем, містом) та регіональне (управління районом та областю) управління є складовими місцевого управління. Співставлення ж термінів «міське управління» та «територіальне

управління» дало можливість дійти висновку про недоцільність вживання останнього, оскільки він співзвучний лише одній з ознак місцевого управління як складовій публічної влади.

2. Доведено, що місцевому управлінню притаманна низка ознак: воно є частиною соціального управління; це управління здійснюється в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; метою його функціонування є досягнення максимально ефективного управління територією; реалізується в процесі діяльності органів публічної влади на місцях (державних і недержавних (самоврядних) органів), що здійснюють управління певною територією; діяльність органів місцевого управління спрямована на оптимальне поєднання державного і місцевого інтересів; місцеве управління одночасно є інструментом державного контролю над місцевими громадами і протиположним до цього контролю.

3. Запропоновано визначення принципів місцевого управління та визначені вимоги, яким вони повинні відповідати: ґрунтуватись на законах розвитку суспільства та законах управління; виступати теоретико-методологічною основою місцевого управління; відповідати цілям місцевого управління; відображати основні якості та риси місцевого управління, що відрізняють його від інших видів управління; розкривати структуру та процес функціонування органів місцевого управління; враховувати часові та територіальні аспекти місцевого управління; застосовуватись для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань; мати правову форму.

4. Дослідження та ґрунтовний аналіз системи принципів місцевого управління дали змогу трактувати її в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні система принципів місцевого управління складається з принципів державного управління, місцевого самоврядування та взаємодії органів публічної влади на місцях. У вузькому розумінні принципи місцевого управління запропоновано розглядати лише як принципи взаємодії органів місцевого управління.

5. Систему принципів місцевого управління за ступенем поширеності пропонується поділяти на загальні і спеціальні принципи.

Загальні принципи – об'єктивні закономірності, що відображають та розкривають соціальну природу місцевого управління, його детермінованість і обумовленість суспільством, тобто обумовлені його природою вихідні ідеї, що виражають головне і вирішальне в організації і діяльності органів місцевого управління щодо вирішення питань місцевого значення. Вони мають загальний, універсальний і обов'язковий характер, є єдині для всіх органів місцевого управління. До них віднесені принципи законності, демократизму, соціальної спрямованості, об'єктивності, гласності, саморегуляції тощо.

Спеціальні принципи – це правила безпосередньої організації і функціонування органів місцевого управління. Завдяки ним можливе подальше вдосконалення організації і підвищення ефективності та соціальної ролі діяльності апарату місцевого управління.

Спеціальні принципи, в свою чергу, за сферою дії запропоновано поділяти на: принципи організації місцевого управління та принципи діяльності органів місцевого управління.

6. Результатом проведеного дослідження встановлено, що принцип гласності має тенденцію до розширення та трансформації на принцип публічності, який передбачає: а)

доступність місцевого управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів та участі в їх діяльності; б) відкритість функціонування органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування); в) громадський контроль, у тому числі і через засоби масової інформації; г) судовий контроль за додержанням у місцевому управлінні конституційно визначених засад, прав і свобод громадян.

7. Дослідження змісту принципу територіальності організації місцевого управління довело необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи. Доведено роль адміністративно-територіальних перетворень у країні як головного фактора організації політичної та адміністративної влади в центрі і на місцях, забезпечення ефективного функціонування механізму місцевого управління, збалансування і розмежування владних функцій і повноважень органів місцевого управління з метою забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку територіальних громад, населених пунктів і регіонів, а найголовніше задоволення прав і свобод громадян.

Сформульовано пропозиції до проекту Закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні» відносно місцевого управління.

8. Доведено, що запорукою ефективного функціонування органів місцевого управління є реалізація принципу їх оптимальної взаємодії. Така позиція дозволить найбільш ефективно реалізувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях, сприятиме здійсненню принципу делегування повноважень та співпраці органів місцевого управління (зводячи до мінімуму конкуренцію між ними) на основі принципу диференціації та фіксації їх компетенцій.

Обґрунтовано, що співпраця органів місцевого управління організаційно можлива за утворення кількох видів спільних органів критерієм класифікації яких пропонується мета взаємодії. До таких органів віднесені: *координаційні органи*, що розробляють пропозиції і узгоджують прийняття рішень органами місцевого управління; *робочі органи* з реалізації спільних планів і програм; *консультативні органи*, що створюються з метою підвищення ефективності чи удосконалення співпраці органів місцевого управління в різних сферах суспільного життя території. Запропоновано законодавчо закріпити за органами місцевого управління право створювати такі органи.

9. Дослідження та аналіз принципу розподілу функцій і повноважень органів місцевого управління показав, що розмежування функцій органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність на місцях, практично не можливе. Оскільки органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації здійснюють однакові функції по управлінню територією: регулятивну, управлінську, комунікативну, контрольну, інформаційну, нормотворчу і інших. Доведено доцільність розмежування компетенцій органів місцевого управління на рівні повноважень, а не функцій.

10. На підставі проведеного аналізу спеціальної літератури, практики і законодавства відносно принципу диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління в роботі доведено, що поняття «компетенція органів місцевого управління» складається з виключної компетенції місцевих державних адміністрацій, виключної компетенції органів місцевого самоврядування та суміжної компетенції, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділені правами і обов'язками в одній галузі суспільного життя.

11. Аргументовано доводиться необхідність прийняття Закону «Про взаємодію органів місцевого управління» та запропоновано закріпити в ньому поняття місцевого управління, систему його органів, сфери взаємного впливу та відповідну компетенцію, механізм делегування повноважень, визначивши державні повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування та зобов'язання держави, які повинні виконуватись органами місцевого управління незалежно від їх волі; принципи делегування; суб'єкти процесу делегування; умови делегування; акт делегування (у формі публічного договору); контроль за виконанням делегованих повноважень; відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень; процедуру вирішення компетенційних спорів між органами місцевого управління. У Законі потрібно регламентувати також утворення спільних органів суб'єктами місцевого управління, прийняття спільних програм, процедуру взаємного контролю та відповідальності, принципи місцевого управління та гарантії їх реалізації, відповідальність за недотримання основних засад їх діяльності.

Таким чином, поняття «принципи місцевого управління» покликане спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відобразити закономірності, що об'єктивно існують у місцевому управлінні та мають особливе значення для його організації та діяльності.

Раціональне і дієве застосування принципів місцевого управління веде до єдності, збалансованості, надійності зв'язків між підсистемами місцевого управління в процесі його здійснення. Для цього необхідно, по-перше, постійне і глибоке дослідження місцевого управління, його змісту та проявів в постійно змінюваних суспільних відносинах; по-друге, безперервне покращення механізму застосування принципів місцевого управління, що передбачає єдність теорії з практикою та своєчасне удосконалення процесу місцевого управління; по-третє, формування системи стимулів, гарантій та засобів забезпечення практичної реалізації принципів місцевого управління, що безпосередньо потребує їх нормативного закріплення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сторожук І. П. Місцеве управління: поняття та система органів / І. Сторожук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 8 - 10.
2. Сторожук І. П. Деякі проблеми реалізації громадянами права на місцеве самоврядування / І. Сторожук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 73 - 74.
3. Сторожук І. П. Правові засади місцевого управління / І. Сторожук // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 1. – С. 50 - 55.
4. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231 - 236.
5. Сторожук І. П. Системність як принцип місцевого управління / І. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1 (17). – С. 202 - 207.
6. Сторожук І. П. Принцип територіальності як базовий принцип місцевого управління / І. Сторожук / Актуальні проблеми політики : Збірник наукових праць. – Випуск 28. – Одеса : Видавництво Одеської національної юридичної академії, 2006. – С. 273 - 278.

7. Сторожук І. П. Місцеве управління: поняття та види / І. Сторожук // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С.32-38.

8. Сторожук І. П. Місцеве управління у світлі Конституції України / І. Сторожук / Парламентаризм в Україні : теорія та практика : Збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції (26.06.2001р.). – К., 2001. – С. 598 - 602.

9. Сторожук І. П. Принципи регіонального управління / І. Сторожук // Актуальні проблеми правознавства очима молодих вчених : Збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів. – Вісник ХІРУП. – Спецвипуск № 1. – Хмельницький, 2002. – С.197 - 198.

10. Сторожук І. П. Проблеми реформування системи органів виконавчої влади в умовах адміністративної реформи / І. Сторожук // Актуальні проблеми державної регіональної політики в умовах проведення адміністративної реформи в Україні : Збірник наукових праць Всеукраїнської науково-практичної конференції, (Хмельницький, 16.05.2003р.). – Вісник ХІРУП. – Спецвипуск № 2. – 2003. – С.243 - 246.

11. Сторожук І. П. Ціленаправленість, як принцип місцевого управління / І. Сторожук / Молодь у юридичній науці: Збірник тез Міжнародної наукової конференції молодих вчених «Четверті осінні читання» (21-22 жовтня 2005 року): У 3-х частинах: Частина третя: «Публічно-правові науки». Підтом І. – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2005. – С.149 - 152.

АНОТАЦІЯ

Сторожук І. П. Організаційно-правове забезпечення принципів місцевого управління. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2010.

У дисертації розкрито зміст та правову природу місцевого управління як інституту публічної влади. Здійснено узагальнену характеристику окремих складових місцевого управління. Сформульовано поняття принципів функціонування системи місцевого управління. Розроблено класифікацію принципів місцевого управління. Досліджено як загальний (сукупний) прояв цілісної системи принципів місцевого управління так і специфічний прояв окремих груп принципів місцевого управління (організації місцевого управління та діяльності органів місцевого управління). Детально проаналізовано теоретичні основи, практику застосування та законодавчу регламентацію найбільш вирішальних принципів місцевого управління: системності, територіальності, оптимального поєднання централізації та децентралізації, диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління, принципу делегування та оптимальної взаємодії в діяльності органів місцевого управління.

Запропоновано ряд заходів щодо вдосконалення законодавства у сфері місцевого управління, у тому числі шляхом прийняття змін до чинного законодавства України.

Ключові слова: місьцеве управління, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади на місцях, принципи місцевого управління.

АННОТАЦИЯ

Сторожук И. П. Организационно-правовое обеспечение принципов местного управления. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев, 2010.

В диссертации раскрывается содержание и правовая природа местного управления как комплексного института публичной власти, объединяющего государственные и негосударственные (самоуправленческие) основы управления на местах.

Автором исследованы сущность, признаки и роль принципов местного управления; проведен анализ их становления и развития; рассмотрены и классифицированы факторы, влияющие на процесс реализации принципов местного управления.

На основе анализа монографических источников и нормативных актов автор предлагает два подхода к пониманию системы принципов местного управления: широкий и узкий. При широком понимании в систему принципов местного управления предлагается включать принципы государственного управления, регламентирующие деятельность государственных органов на местах, принципы местного самоуправления и принципы взаимодействия органов местного управления. В узком понимании в систему принципов местного управления включаются лишь принципы взаимодействия органов местного управления.

Автор считает, что в целом местному управлению как институту публичной власти присущи общие и специальные принципы. К общим отнесены принципы законности, демократизма, социальной справедливости, объективности, гласности, саморегулирования и другие. Специальные – это принципы организации местного управления и принципы деятельности органов местного управления.

Значительное внимание уделено рассмотрению содержания основополагающих принципов организации и деятельности органов местного управления, а именно: системности, территориальности, централизации и децентрализации, дифференциации и интеграции компетенций органов местного управления, принципу делегирования полномочий и оптимального взаимодействия в деятельности органов местного управления.

В работе обобщен опыт практической реализации принципов местного управления в процессе функционирования их субъектов, а также определены направления совершенствования организационно-правового механизма реализации принципов местного управления.

Подытожено что рациональное и действенное применение принципов местного управления ведет к единству, сбалансированности, надежности связей между подсистемами местного управления в процессе его осуществления. Для достижения последнего необходимо постоянное и глубокое исследование форм, методов системы и содержания местного управления, выявление тенденций его развития в изменяющихся общественно-политических условиях. В связи с этим необходимо улучшение механизма использования принципов местного управления, а также формирование системы стимулов, гарантий и способов обеспечения практической реализации принципов

местного управления, что объективно обуславливает необходимость их нормативного закрепления.

Сформулировано ряд предложений, направленных на усовершенствование законодательства в сфере местного управления.

Обосновано необходимость принятия Закона «О взаимодействии органов местного управления» в связи с отсутствием конкретного законодательного регулирования большинства основных вопросов, связанных с взаимодействием этих органов (делегирования полномочий, согласование деятельности, контроля, ответственности и др.). Предложено в Законе «О взаимодействии органов местного управления» закрепить принципы местного управления, предусмотреть гарантии и процедуру их реализации, а также регламентировать контроль и ответственность органов местного управления.

Ключевые слова: местное управление, органы исполнительной власти на местах, органы местного самоуправления, принципы местного управления.

SUMMARY

Storozhuk I.P. The Organizational and Legal ensuring of the Local Governing Principles . – Manuscript.

The thesis for maintaining the scientific degree of the Candidate of Sciences in Law, speciality 12.00.07 – Administrative Law and Procedure, Financial Law, Informational Law. – Institute of the Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2010.

The essence and the legal nature of local governing as the institute of the public power have been revealed in the dissertation. The characteristic of the particular elements of local governing has been generalized. The notion of the principles of the functioning of the system of the local governing has been formed. The classification of the principles of local governing has been made. Both the general (aggregate) manifestation of the integral system of the principles of local governing and the specific manifestation of the certain group of the principles of local governing (organization of the local governing and the activity of the bodies of local governing) have been researched. The theoretical basis and the practice of the implementation and the legislative regulation of the most significant principles of local governing such as the principle of the systematic character, the territoriality, the optimal combination of the centralization and decentralization, the differentiation and integration of powers of the bodies of local governing and the principle of delegating and optimal interacting in the activity of the bodies of local governing have been analyzed in details.

The set of measures related to the improvement of the legislation in the sphere of local governing including the way of accepting the changes of the current legislation of Ukraine have been proposed.

Key words: local governing, the bodies of local governing, the bodies of the local executive power, the principles of local governing.