

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ
ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБИНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему:
«Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції»

Студента 2 курсу, 2 МАПУА групи
Освітньої програми «Публічне управління
та адміністрування»
Спеціальності 281 Публічне управління та
адміністрування
Галузі знань 28 Публічне управління та
адміністрування
Ступеня вищої освіти Магістра
Пайлика Ігора Ігоровича
Науковий керівник
Зубар І.В., заступник декана з навчальної
роботи, кандидат економічних наук,
старший викладач

Розширена шкала _____

	Кількість балів:	Оцінка ECTS
Голова комісії	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
Члени комісії:	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали
	_____	(_____)
	Підпис	Прізвище та ініціали

Вінниця – 2023

Анотація

Пайлик І. І.. «Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції».

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування.

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, м. Вінниця, 2023 рік.

Кваліфікаційна робота присвячена вивченню актуального науково-теоретичного завдання – організації та функціонування системи місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в Україні. Дослідження базується на аналізі теоретичних та емпіричних даних, взятих зі спеціалізованих джерел та публічних баз даних. Робота складається з трьох розділів. Звертається увага на виникненні наукового завдання аналізу вітчизняної моделі місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції та пошуку шляхів її удосконалення.

Перший розділ присвячено вивченню теоретичних засад організації місцевих органів державної виконавчої влади. Обґрунтовано теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади, визначено правовий статус місцевих органів виконавчої влади, досліджено форми діяльності місцевих органів виконавчої влади.

У другому розділі роботи проведено аналіз функціональних засад місцевих органів державної виконавчої влади загальної компетентності в Україні. Охарактеризовано структурно-функціональні особливості місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції, досліджено особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції, описано напрями здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції. Обґрунтовано зміст адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади загальної компетенції із з'ясуванням особливостей цього статусу на місцевому рівні, ураховуючи систему територіальної організації влади України. В адміністративно-правовому статусі органів виконавчої

влади виокремлено цільовий, структурно-організаційний та компетенційний модулі. Обґрунтовано сутності компетенції органів виконавчої влади у формі важливості елементів завдань, функцій, характеру взаємозв'язків з іншими органами, місця в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядку вирішення установчих і кадрових питань притаманних конкретним інститутам виконавчої влади. Визначено, що за характером, обсягом компетенції та їх змістом органи виконавчої влади поділяють на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

У третьому розділі кваліфікаційної роботи дослідження присвячені вирішенню питань, що полягають у обґрунтуванні напрямів вдосконалення діяльності місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції. Визначено концептуальні шляхи розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та шляхи оптимізації взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.

Виявлено певні проблеми організаційно-правового характеру при здійсненні повноважень місцевими державними адміністраціями. Узагальнено пропозиції стосовно оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою та створення правових передумов для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу.

Ключові слова: державне управління, публічне управління та адміністрування, виконавча влада, місцевими державними адміністраціями, місцеве самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, компетенції органів влади.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	9
1.1. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. . .	9
1.2. Правовий статус місцевих органів виконавчої влади	18
1.3. Форми діяльності місцевих органів виконавчої влади	31
РОЗДІЛ 2. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В УКРАЇНІ ...	43
2.1. Характеристика місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в Україні.	43
2.2. Особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції.	48
2.3. Здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції.	57
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ.....	67
3.1. Розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.	67
3.2. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.	77
ВИСНОВКИ.....	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	91

ВСТУП

Впродовж багатьох століть, людство вибудовувало різні моделі організації влади у національних державах. При цьому були пройдені різні етапи від держав-міст чи різних пластичних союзів кочових племен до абсолютних монархій, комуністичних диктатур. Проте, найбільш прийнятними для довготривалого існування та розвитку в сучасних умовах стали держави, які побудовані на демократії та реалізують принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Актуальність теми. Наявність в територіях органів виконавчої влади загальної компетенції, викликана потребою реалізації державних політик в цих територіях, однакового застосування законів та державного реагування на надзвичайні ситуації, які можуть там виникати. Місцеві державні адміністрації не залежно від назви та глибини децентралізації державної влади залишаються територіальними органами виконавчої влади загальної компетенції, та будують свою діяльність на основі поєднання державних та місцевих інтересів, збереження державної єдності та згуртованості, що актуалізує необхідність вивчення особливостей їх функціонування в Україні, відповідно до умов сьогодення, а також пошук шляхів оптимізації розподілу повноважень між цими органами та органами місцевого самоврядування. Спільний вектор співпраці цих двох форм влади дозволить посилити синергетичний ефект розвитку місцевих громад в умовах реформи децентралізації влади в Україні.

Метою кваліфікаційної роботи є дослідження та аналіз основних теоретико-категорійних основ організації та функціонування місцевих органів виконавчої влади загальної компетентності в Україні, що дасть підґрунтя для розробки пропозицій посилення ефективності сучасного управління місцевим розвитком громад.

Для досягнення мети роботи були поставлені і розв'язувались такі **завдання:**

- обґрунтувати теоретичні підходи до загального розуміння системи

органів виконавчої влади;

- проаналізувати особливості правового статусу місцевих органів виконавчої влади;
- описати форми діяльності місцевих органів виконавчої влади;
- охарактеризувати систему місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції;
- дослідити процес здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції;
- проаналізувати вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні;
- обґрунтувати напрями розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- узагальнити пропозиції поліпшення процесу взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.

Об'єктом дослідження є система місцевих органів виконавчої влади загальної компетентності в Україні.

Предметом роботи є процес реалізації повноважень місцевих органів виконавчої влади загальної компетентності та їх взаємодії із органами місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження, зокрема використано діалектичний метод – для з'ясування сучасного стану правового статусу місцевих органів виконавчої влади; історичний метод – для вивчення генези становлення виконавчої влади в Україні; системно-структурного метод – для з'ясування характерних особливостей організації діяльності органів виконавчої влади загальної компетенції; метод емпіричного дослідження – для виокремлення найбільш перспективних передумов оптимізації розподілу компетенцій місцевих

органів виконавчої влади загальної юрисдикції та органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна роботи полягає у обґрунтуванні перспективних напрямків розмежування компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що отримані результати досліджень та пропозиції щодо у обґрунтування перспективних напрямків розмежування компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можуть бути використані Департаментами Вінницької обласної державної адміністрації, Вінницькою міською радою, місцевими органами самоврядування та іншими органами публічної влади при розробці стратегічних перспектив розвитку.

Публікації. Результати дослідження опубліковані у науковій статті «Теоретико-правові засади здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції» у науковому фаховому журанлі «Інвестиції: практика та досвід» № 19, 2023 р., а також апробовані на науковій конференції студентів факультету права, публічного управління та адміністрування.

Структура та обсяг роботи. Робота розміщена на 98 сторінках, включає три розділи, список використаних джерел із 74 позицій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

1.1. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади

Нині система центральних органів виконавчої влади побудована таким чином, що функції щодо здійснення контролю і нагляду, надання послуг та управління об'єктами державної власності здійснюють відповідно державні інспекції, державні служби та агентства. Втім, нещодавно Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» були створені державні комісії. Саме тому доцільно розібратися з повноваженнями даних органів.

У систему публічної адміністрації входять органи виконавчої влади, які наділені відповідними державно-владними повноваженнями в усіх сферах суспільного і державного життя. Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади, на думку В.Б. Авер'янова, полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [1].

Підтримуючи загалом вищевикладену позицію, С.Г. Стеценко зазначає, що виконавча влада є найбільшою за людським (чисельним), матеріальним та фінансовоекономічним потенціалом гілкою влади, яка займається деталізацією законів шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та прийняття підзаконних документів. Виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів не є домінуючим серед інших складників призначення виконавчої влади [64].

Професори В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко формують поняття

«орган виконавчої влади» як носія державної виконавчої влади, що реалізує свою компетенцію в закріпленій сфері державного управління і має юридичний (нормативно зафіксований) статус органу виконавчої влади [42].

Битяк В.М. під органом виконавчої влади розуміє частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців, територіальний масштаб діяльності, утворюється в установленому законом або іншими правовими актами порядку і в межах передбаченої компетенції реалізує від імені і за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [3]. Колектив авторів, який очолювала Н.Р. Ніжник, зазначив, що виконавча влада відрізняється від інших видів влади своїми специфічними методами, що використовуються для досягнення своїх цілей. Її характеризує поєднання таких основних елементів механізму проведення в життя владної волі, як примус, маніпулювання, переконання, авторитет і традиція тощо. Сутнісною ознакою виконавчої влади вони виділили примусовість, покладання на силу, можливість самостійно здійснювати фізичні, організаційні та інші заходи примусу [17].

Українське законодавство поняття «органи виконавчої влади» визначає як самостійний вид органів державної влади, які, згідно з конституційним принципом поділу державної влади, мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади – виконавчої [68]. Беручи до уваги зазначені вище погляди науковців, Н.П. Тиндик виокремлює чотири головні підходи щодо визначення поняття виконавчої влади: як вольових відносин; як органу держави; як функції; як сукупності повноважень. Науковець зауважує, що, на жаль, не кожен науковий термін, поняття можуть бути формалізовані, тобто закріплені в нормах закону. Наприклад, відомо, що суспільні відносини виконавчої влади відрізняються декількома головними особливостями, що є підставою для їхнього відокремлення від інших гілок влади [65].

Головною особливістю об'єкта цих відносин є те, що для суб'єкта

адміністративно-правових відносин особливістю буде наявність обов'язкового суб'єкта – органу (посадової особи) виконавчої влади. Головною особливістю змісту адміністративних правовідносин є наявність владних повноважень. Тлумачення виконавчої влади як владних відносин навряд чи зможе бути вираженням мовою права. Продуктивне в загальнотеоретичному аспекті прагнення закріпити виконавчу владу як функцію має цілий ряд невирішених проблем техніко-юридичного плану, але це не означає повної неспроможності зафіксувати юридичними нормами соціальні та правові складники виконавчої влади [65].

З даними роздумами ми не можемо погодитися, оскільки найчіткіше визначення поняття «орган виконавчої влади» призведе до чіткого визначення його правового статусу, компетентності, обсягу повноважень тощо. Саме тому законодавець повинен прагнути до повноти обсягу того чи іншого визначення. Певний час відбувалась дискусія щодо визнання за органами виконавчої влади в Україні правового статусу «органів державної влади» чи «органів державного управління», але сьогодні політична спрямованість компетенції Кабінету Міністрів України і, дещо меншою мірою, центральних та місцевих органів виконавчої влади звела цю дискусію нанівець, оскільки сучасні тенденції щодо розуміння сутності органів виконавчої влади саме зводяться до реалізації політичного курсу коаліційної більшості Верховної Ради України, яка обирає шляхом голосування членів Кабінету Міністрів України. Відповідно, введено поняття «політична посада», під якою можливо розуміти один із видів посад публічної служби, що своїми особливостями і політико-правовими засадами суттєво відрізняється від інших посад публічної служби, зокрема державної служби [24]. Політичний характер зазначеного виду посад не обмежується лише фактом обов'язкової приналежності особи, яка займає цю посаду, до певної політичної партії, хоча саме така ситуація є нормою у державотворчій практиці багатьох демократичних країн світу. Там саме політичні посади заміщуються представниками партії, яка перемогла на виборах. Тобто партії

висувають свої кадри на вищі державні посади. І це логічно, адже політика певної партії (чи коаліції партій), яка отримала найбільшу підтримку населення на виборах, стає державною політикою. При цьому практика діяльності вищих посадових осіб вимагає поєднання принципу партійності з принципом професійності в період здійснення правлячою партією державно-владних повноважень [50].

Відповідно, основними рисами органу виконавчої влади є:

- 1) є частиною публічної адміністрації;
- 2) являє собою організацію, тобто колектив людей, об'єднаних для вчинення спільних дій;
- 3) створюється з волі держави та реалізує її;
- 4) має політичні та державні посади;
- 5) його діяльність спрямована на вчинення державно-виконавчих дій, є підзаконною;
- 6) реалізує діяльність в межах компетенції, тобто на підставах, у порядку і у спосіб, передбачені законодавством;
- 7) має атрибути юридичної особи (відокремлене майно, рахунок, печатку, штамп тощо).

Отже, органи виконавчої влади – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції реалізує на основі законів та на їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (адміністрування) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин [26].

Система органів виконавчої влади являє собою сукупність, в якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними і водночас становлять самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенції. Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального

устрою країни.

Система органів виконавчої влади утворюється з урахуванням забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки природокористування, а також здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України. Побудова та удосконалення системи і підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами на основі планування, ринкових відносин, рівності усіх форм власності, поєднання галузевого і територіального принципів управління, їх централізації з відповідною самостійністю регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, господарською самостійністю підприємств, об'єднань та інших суб'єктів [61].

У системі органів виконавчої влади виокремлюються три організаційно-правові структурні ланки, а саме:

- 1) вища – Кабінет Міністрів України;
- 2) центральна – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, комісії [35] та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом;
- 3) адміністративно-територіальна – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

За формою діяльності органи виконавчої влади в Україні є переважно єдиноначальними (міністерство, інший ЦОВВ, місцева державна адміністрація). Вони очолюються керівником, який самостійно організовує їхню роботу та несе відповідальність за неї. Разом із тим Кабінет Міністрів України є вищим колегіальним органом виконавчої влади. До того ж у кожному міністерстві та ЦОВВ діють колегії. Це дозволяє говорити про

поєднання колегіальності та єдиноначальності в організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні .

За походженням – первинні (Кабінет Міністрів України) та похідні (центральні органи виконавчої влади і місцеві державні адміністрації).

За змістом (предметом) діяльності – міністерства, служби, агентства, інспекції.

За порядком організації та діяльності – колегіальні (Кабінет Міністрів України, комісії та ін.) та єдиноначальні (міністерства, державні служби).

За характером – загальної компетенції (Кабінет Міністрів України), галузевої (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузевої (Міністерство фінансів України та ін.), спеціальної (Служба безпеки України та ін.);

За часом дії – постійні (Кабінет Міністрів України та ін.), тимчасові (спеціально створені органи); за назвою – Кабінет, Рада, Міністерство, Державна служба тощо [44].

Також є науковий підхід класифікації органів виконавчої влади за функціональною спрямованістю керівників:

а) органи з превалюванням політичних функцій (Кабінет Міністрів України, міністерства);

б) органи з превалюванням виконавчих функцій (державні служби, інспекції, агентства, ЦОВВ зі спеціальним статусом) [25].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України, який очолює систему органів виконавчої влади, є Урядом України, який реалізує виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Раду Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України (ст. 113 Конституції України) [45].

Отже, Кабінет Міністрів України – це вищий орган у системі органів

виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України. Основні повноваження Кабінету Міністрів України щодо адміністрування галузі авіації та використання повітряного простору України мають загальнодержавний та комплексний характер, який стосується: здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; розроблення і виконання загальнодержавних програм науково-технічного розвитку, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; спрямування та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їхньою діяльністю [31].

Центральною ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів України міністерства й інші центральні органи виконавчої влади. Особливість їхнього правового статусу полягає в тому, що саме міністерства й інші центральні органи виконавчої влади є головними управлінськими структурами у різних сегментах виконавчої влади.

Міністерства є головними органами в системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в одній чи декількох сферах. Міністерства, що здійснюють управлінську діяльність в окремих галузях, називають галузевими. Ті, що здійснюють функціональну (міжгалузеву) управлінську діяльність у певних сферах, називають функціональними. За Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», окрім міністерств та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, такі як служби, агентства, інспекції, комісії [35].

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є:

1. надання адміністративних послуг;
2. здійснення державного нагляду (контролю);
3. управління об'єктами державної власності;
4. внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їхню діяльність.

Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька визначених у переліку завдань [35].

Принагідно зауважимо, що нормативноправове розмежування відповідних інституцій не виключає наявності конвергенції функцій і дисонансу назв у системі «інших центральних органів виконавчої влади» (Державна податкова служба, Державна аудиторська служба та інші). Щодо вказаного проблемного аспекту дослідниками зазначається: «в ч. 2 ст. 17 Закону [35] для розмежування назв інших центральних органів виконавчої влади застосовано показник не виключності, а переважності («більшість функцій»). Варто наголосити, що головним при цьому все таки має залишатися сутнісний критерій, що є важливішим за формальний (кількісний)» [71].

Таким чином, нечітке дотримання правила функціонального розмежування назв центральних органів виконавчої влади певною мірою має раціональне практичне обґрунтування, однак не виключає справедливості зауважень щодо цього [58].

Дана проблема суттєво не впливає на призначення, межі компетенції даних центральних органів виконавчої влади, водночас недотримання норм закону є елементом дисгармонії у системі цих органів, що ускладнює їх системне сприйняття. Встановлений перелік «служби, агентства, інспекції» був нещодавно доповнений терміном «комісії». Законом не встановлено поняття «комісія» та не визначено його організаційної специфіки. У Юридичній енциклопедії наведене таке значення терміна «комісія»: уповноважена група осіб, обрана чи призначувана для виконання

тимчасового або постійного доручення чи попередньої розробки будь-якого питання, а також виконання організаційних заходів (пр. виборча комісія, експертна комісія, тимчасова слідча комісія та інші) [17].

Відповідно, особливою ознакою цих органів є колегіальність. Отже, державні комісії – це центральний колегіальний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через окремо визначеного Міністра; процедура призначення її членів та керівника, припинення її повноважень визначена спеціальним законом України, основним призначенням якої є виконання окремих функцій з реалізації державної політики.

Отже, у результаті дослідження визначено основні риси органів виконавчої влади, а саме:

- 1) є частиною публічної адміністрації;
- 2) являє собою організацію, тобто колектив людей, об'єднаних для вчинення спільних дій;
- 3) створюється з волі держави та реалізує її;
- 4) має політичні та державні посади;
- 5) його діяльність спрямована на вчинення державно-виконавчих дій, є підзаконною;
- 6) реалізує діяльність в межах компетенції, тобто на підставах, у порядку і у спосіб, передбачені законодавством;
- 7) має атрибути юридичної особи (відокремлене майно, рахунок, печатку, штамп тощо). Висвітлено підходи до класифікації органів виконавчої влади за різними критеріями.

Розкрито систему органів виконавчої влади, яка включає три організаційно-правові структурні ланки, а саме: вища – Кабінет Міністрів України; центральна – міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, комісії та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; адміністративно-територіальна – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації.

1.2. Правовий статус місцевих органів виконавчої влади

Системи виконавчої влади має забезпечувати ефективне державне управління, захист прав та законних інтересів громадян, належний соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць на центральному і на місцевому рівнях. Проаналізуємо особливості правового статусу місцевих органів виконавчої влади.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень реалізує виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [45].

На виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники структурних підрозділів – накази. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Правовий статус місцевих державних адміністрацій встановлюється Конституцією України, профільним Законом та іншими законами України. Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій, що призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій

Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожную посаду вноситься одна кандидатура.

Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку (1374-99-п), що визначається Кабінетом Міністрів України. Керівники структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій зі статусом юридичних осіб публічного права здійснюють визначені Законом України «Про державну службу» [29] повноваження керівника державної служби у цих структурних підрозділах.

Кабінет Міністрів України в межах, визначених законами України, може передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [45].

Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, можна стверджувати, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому одним з найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи правового статусу місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень [49].

Упродовж тривалого часу теоретики державного управління намагаються обґрунтувати різницю між державними і місцевими справами. Яскравим прикладом відсутності таких критеріїв є те, що ті ж питання в одних країнах можуть бути віднесені до відання органів виконавчої влади, а в інших – до відання органів місцевого самоврядування. Нормативне регулювання організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади реалізується не тільки за законодавством кожної держави, а й за нормами і положеннями, визначеними відповідними актами міжнародного рівня. У даному разі – це Європейська хартія місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [21]. Цей документ, обумовлюючи принципи та основні напрями розвитку місцевого самоврядування, водночас окреслює напрями його взаємовідносин з місцевими органами виконавчої влади.

Слід зазначити, що абсолютного розподілу, повного відокремлення державних структур від самоврядних немає і бути не може. Однак тенденції, які визначають основні напрями їхньої діяльності, характер зв'язку між ними встановити варто. Допомогти в цьому можуть основні принципи, визначені у згаданій вище Європейській хартії місцевого самоврядування. Ураховуючи викладене, можна стверджувати, що пошук оптимальної моделі місцевих органів виконавчої влади в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Деконцентрація передбачає передачу цих повноважень до територіальних органів центральних органів виконавчої влади та до місцевих державних адміністрацій. Децентралізація – делегування виконання державних повноважень органам місцевого самоврядування. Деконцентрація повноважень підвищує відповідальність місцевих державних адміністрацій за виконання цих повноважень, а також за координацію діяльності територіальних органів центральних органів

виконавчої влади на місцях з метою досягнення більшої ефективності державного управління соціально-економічними процесами [23].

Що стосується децентралізації, то відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади з відповідною передачею бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів або їх частки, а також трансфертів з державного бюджету України [12]. Таким чином, повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами.

На даний час політикумом України визначено такі основні місцевих органів виконавчої влади, що є складовою широкомасштабної адміністративної реформи:

- дотримання принципу верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі принципи, як верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, взагалі не згадуються;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень, не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях;

- дотримання принципу субсидіарності – зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування повноваження, які можуть бути більш ефективно реалізовані територіальними громадами;

- реформування адміністративно-територіального устрою, головною метою якого має бути створення правових, економічних та організаційних

умов для формування територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;

- трансформація місцевих державних адміністрацій від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів у структурі виконавчої влади – залишення за місцевими державними адміністраціями лише функцій виконавчої влади з питань, що не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійного лиха, боротьба із злочинністю, управління об'єктами державної власності тощо) та передача відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

Базуючись на зазначених засадах, законодавчо необхідно:

- чітко визначити, які питання відносяться до відання органів виконавчої влади, а які до органів місцевого самоврядування. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, результати виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час як повноваження місцевого самоврядування пов'язані із забезпеченням життєдіяльності територіальної громади та з наданням управлінських послуг її членам;

- переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі виключні. Зокрема, для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження компетенції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділити органи місцевого самоврядування функціями, які зараз охоплюються поняттям «державне управління». Тобто органи місцевого самоврядування первинного рівня перетворюються на органи публічної

влади з відповідними повноваженнями для надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам;

– переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Повноваження, як загальні так і виключні, мають бути чітко окреслені та розмежовані за рівнями управління. Обсяг власних повноважень повинен максимально перевищувати обсяг делегованих повноважень.

До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів всього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади. При цьому розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

За підсумками довготривалих пошуків оптимальної моделі регіонального управління було визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення правового статусу місцевих органів виконавчої влади мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні. Як відомо, 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла конституційною більшістю Закон (реєстраційний № 2222) «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» [28], відповідно до якого запроваджено парламентсько-президентську форму державного управління, перерозподілено конституційні повноваження між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, змінено порядок формування Уряду. Натомість ефективне функціонування європейської моделі парламентсько-президентської держави неможливе без європейської моделі місцевого самоврядування. У зв'язку з

цим значимим фактом є те, що прикінцевими та перехідними положеннями зазначеного Закону задекларовано необхідність прийняття Закону про внесення змін до Конституції України з питань удосконалення місцевого самоврядування [28].

1) у сфері економіки та фінансів:

- забезпечує проведення державної економічної політики, реалізує прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

- реалізує відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання;

- забезпечує розроблення і виконання державних програм приватизації;

- подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

- приймає рішення про залучення радників для підготовки до приватизації та продажу об'єктів;

- сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальній спрямованості національної економіки, реалізує заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

- забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, реалізує заходи,

пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

- забезпечує захист та підтримку національного товаровиробника;
- забезпечує захист прав споживачів та підвищення якості їх життя;
- визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах);
- утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів та приймає рішення про їх використання;
- забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави;
- забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;
- розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України;
- обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх та зовнішніх позик;
- організовує державне страхування;
- забезпечує проведення публічної політики цін та реалізує державне регулювання ціноутворення;
- забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, реалізує в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- організовує та забезпечує здійснення митної справи;
- бере участь у складанні платіжного балансу та організовує роботу із

складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів;

– виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України;

2) у сферах соціальної політики, охорони здоров’я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій:

– забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян;

– виступає стороною соціального діалогу на національному рівні, сприяє його розвитку, відповідно до закону проводить консультації з іншими сторонами соціального діалогу щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань формування і реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин;

– забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій;

– забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення;

– забезпечує проведення публічної політики зайнятості населення, розроблення та виконання відповідних державних програм, вирішує питання профорієнтації, підготовки та перепідготовки кадрів, регулює міграційні процеси, забезпечує виконання положень Генеральної угоди у межах взятих на себе зобов’язань;

- забезпечує проведення публічної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;
- забезпечує проведення публічної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини, всебічного розвитку і функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України;
- створює умови для вільного розвитку мов корінних народів і національних меншин України, сприяє задоволенню національно-культурних потреб українців, які проживають за межами України;
- забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства;
- проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України;
- забезпечує проведення науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України, розроблення і виконання загальнодержавних науково-технічних програм;
- вживає заходів щодо вдосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій;
- визначає порядок формування та використання фондів для науково-технічної діяльності;
- забезпечує проведення публічної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;
- забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм;
- реалізує в межах своїх повноважень державне управління у сфері

охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів;

- приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища;

- координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;

- забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха;

- засновує премії та стипендії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення в різних сферах суспільного життя, визначає їх розмір та порядок призначення;

3) у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

- забезпечує проведення державної правової політики;

- реалізує контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами, а також органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади;

- вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції;

- реалізує заходи щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками;

- створює умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню;
- реалізує заходи щодо забезпечення функціонування системи безоплатної правової допомоги;
- забезпечує фінансування видатків на утримання судів у межах, визначених законом про Державний бюджет України, та створює належні умови для функціонування судів та діяльності суддів;
- організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей;
- забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції;

4) у сфері зовнішньої політики:

- забезпечує у межах своїх повноважень зовнішньополітичну діяльність України, розробляє та затверджує державні програми в цій сфері, погоджує програми перебування офіційних закордонних делегацій, до складу яких входять представники Кабінету Міністрів України, та інші пов'язані з цим документи;
- забезпечує відповідно до закону про міжнародні договори вирішення питань щодо укладення та виконання міжнародних договорів України;
- приймає рішення про придбання за кордоном у власність України нерухомого майна для потреб закордонних дипломатичних установ України;

5) у сфері національної безпеки та обороноздатності:

- реалізує заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України; – реалізує заходи щодо зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань;
- реалізує заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

- вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;
 - забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей;
 - реалізує керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;
 - вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом;
 - визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу;
- б) у сфері вдосконалення державного управління та державної служби:
- реалізує заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади;
 - розробляє і реалізує заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління;
 - приймає рішення щодо забезпечення представництва інтересів Кабінету Міністрів України під час розгляду справ у Конституційному Суді України;
 - вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності:
 - а) керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників;
 - б) голів місцевих державних адміністрацій (крім звільнення їх з посади);
 - в) інших посадових осіб, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України;

- затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади;
- визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ та підприємств державного сектору економіки, а також грошового забезпечення військовослужбовців (осіб рядового і начальницького складу), поліцейських;
- організовує проведення єдиної публічної політики у сфері державної служби;
- утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи. Кабінет Міністрів України реалізує також інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [23].

1.3. Форми діяльності місцевих органів виконавчої влади

Форма діяльності органів виконавчої влади полягає у здійсненні конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності. Загалом усі форми діяльності можна розмежувати на правові та організаційні (не правові). Під правовою формою діяльності розуміють зовнішньо виражене та юридично оформлене діяння органу чи посадової особи, яке прийняте в межах їх компетенції і спричиняє виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків.

Правові форми пов'язані із встановленням та застосуванням норм права, що обумовлює настання певних юридичних наслідків. У правових формах управлінської діяльності найбільш чітко вираженні повноваження державновладного характеру, які надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій. Правові форми діяльності різними

науковцями класифікуються за різними критеріями. Завальний М. В. серед правових форм здійснення виконавчої влади виділяє: прийняття правових актів (рішень), укладання договорів, здійснення інших юридичних дій [26]. Правові форми діяльності органів виконавчої влади завжди пов'язані із здійсненням такими органами владних повноважень правоустановчого, правозастосовного, регулятивного та правоохоронного характеру, що дає нам змогу охарактеризувати їх за основним компонентом – змістом.

Що стосується змісту правоустановчої форми, то він пов'язаний із створенням, розробкою та прийняттям правових актів управління. Традиційно в нормотворчій діяльності місцевих органів виконавчої влади виділяють чотири етапи: нагальна необхідність прийняття адміністративного акту, підготовка проекту адміністративного акту, обговорення проекту і прийняття рішення відповідним компетентним органом, опублікування прийнятого адміністративного акта. Таким чином, правоустановча форма діяльності – це створення правових норм, їх зміна або скасування. Дана правова форма є досить складною, так як вона характеризується наявністю у системі публічного управління великої кількості правотворчих процедур, які використовуються органами управління для адміністративної правотворчості, конкретизують та уточнюють завдання та функції управління, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому варто зауважити, що правотворча діяльність органів виконавчої влади завжди повинна носити підзаконний характер, тобто здійснюватись у суровій відповідності із законом [11].

Регулятивна форма діяльності місцевих органів виконавчої влади характеризується тим, що вона спрямована на створення необхідних умов для здійснення позитивного управління, яке орієнтоване на забезпечення добробуту суспільства і держави, реалізацію функції управління в економічній, соціальнокультурній, адміністративно-політичній та інших сферах суспільства. При застосуванні регулятивної форми діяльності реалізуються такі функції управління, як: державне регулювання,

прогнозування, планування, координація, керівництво та інші. Саме за допомогою регулятивної форми діяльності забезпечуються права і законні інтереси громадян та інших суб'єктів права, створюється необхідний порядок управління [12].

Правоохоронна форма діяльності пов'язана із здійсненням контрольнаглядової функції управління. У рамках цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права, застосовуються заходи адміністративного примусу до фізичних та юридичних осіб, використовуються особливі примусові засоби та способи впливу [12].

У практичній діяльності місцевих органів виконавчої влади, правові форми найчастіше знаходять своє вираження у двох видах: адміністративних актах та адміністративному договорі. Вихідною у визначенні поняття нормативно-правового акту органу виконавчої влади у більшості юристів є теза про те, що зазначений акт є юридичною формою діяльності виконавчих та розпорядчих органів державної влади [24].

Іншою важливою правовою формою діяльності місцевих органів виконавчої влади, крім правових актів, є адміністративний договір. В останній час питання теорії адміністративного договору певним чином висвітлювались як вітчизняними, так і зарубіжними вченими в галузі адміністративного права.. Поняття адміністративного договору в науковій доктрині тлумачиться по-різному. Журавльов Д. В. визначає його як адміністративно-правову угоду двох або більше суб'єктів, із яких один чи всі обов'язково є органом державного управління або їх законними представниками. Ця угода спрямована на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав та обов'язків органів державного управління, суб'єктивних майнових або немайнових прав у громадян та соціальних утворень [25]. Подібної точки зору притримується і Буглак Ю.О. З даним визначенням можна погодитись, однак варто зазначити, що автор обмежує роль адміністративного договору встановленням, зміною або припиненням конкретних адміністративних правовідносин. У зв'язку з цим

дане визначення не охоплює адміністративні договори, котрі носять нормативний характер. Крім того, у визначенні варто було б вказати на формальну рівність суб'єктів даної угоди [14].

Денисова А.В. гадає адміністративним договором будь-який публічно-правовий договір, що предметом свого регулювання має публічний інтерес [16]. Дніпров О.С. гадає що адміністративний договір – це укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженим проявом волі сторін відносно єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією із сторін є орган державного управління або його законний представник.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що у своїй діяльності місцеві органи виконавчої влади повинні застосовувати всі можливі правові інструменти для реалізації тих функцій, які покладені на них відповідними правовими актами.

Діяльність органів виконавчої влади реалізується не тільки у правових формах, але й у організаційних. Так, під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, в тому числі місцевих, розуміють здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень. Загалом, враховуючи специфіку діяльності місцевих органів виконавчої влади, можна виділити такі основні види організаційних форм цієї діяльності:

Здійснення матеріально-технічних операцій за питомою вагою у реалізації внутрішньоуправлінської діяльності займають провідне місце. На жаль, у науковій юридичній літературі досить мало вчених приділяли увагу вивченню даної категорії. Так, Малиновський В. Я. визначав матеріально-технічні операції як дії, котрі самі по собі не створюють нових юридичних відносин та не можуть змінювати існуючі відносини (наприклад, статистичні звіти, розробка підготовчих матеріалів, підготовка довідок та доповідей, узагальнення матеріалів тощо), відзначаючи при цьому, що такі операції

забезпечують підготовку актів державного управління або їх реалізацію, а тому здійснюються на основі діючого законодавства. На відміну від цієї позиції [51]. Таким чином, враховуючи специфіку матеріально-технічних операцій, їх можна визначити як дії, що здійснюються на основі правових актів уповноваженими на те органами та посадовими особами в межах їх компетенції або на основі спеціального дозволу (наказу), і за порушення встановленого порядку виконання даних операцій передбачено застосування відповідного виду юридичної відповідальності. На особливу увагу, на нашу думку, заслуговують такі матеріально-технічні операції, як документування управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та службові приписи.

Відповідно до нормативних положень Постанови Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1242 «Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади», Документування управлінської інформації полягає у створенні документів, в яких фіксується з дотриманням установлених правил інформація про управлінські дії. Право на створення, підписання, погодження, затвердження документів визначається актами законодавства, положеннями (статутами) установ, положеннями про структурні підрозділи і посадовими інструкціями. В установах визначається сукупність документів, передбачених номенклатурою справ, необхідних і достатніх для документування інформації про їх діяльність.

Раціоналізація документування та документообігу, як складових документології – важлива передумова практично всіх напрямків управлінської діяльності. Незалежно від того, які функції управління аналізувати, завжди виникає проблема фіксування їх у певній формі через спеціальні реквізити, які перетворюють просте відображення інформації в документ [56].

Необхідність дослідження документування управлінської діяльності

місцевих органів виконавчої влади також обумовлюється тим фактом, що саме дані державні органи безпосередньо здійснюють державне управління. Саме за допомогою відповідних документів реалізується комунікативний зв'язок між суб'єктом та об'єктом управління. Таким чином, суб'єкт управління, визначаючи зміст управлінського документу і передаючи документ до виконання, розраховує, що в результаті даної операції у середовищі управління відбудуться заплановані зміни та буде досягнуто запланований результат. У зв'язку з цим особливістю документів місцевих органів виконавчої влади є те, що відомості, які містить документ – це один із факторів, який визначає ефективність та можливість здійснення процесу управління. На жаль, українське законодавство головним чином, регулює процес документообігу і не встановлює певних вимог щодо управлінських документів не тільки місцевих органів виконавчої влади, але й інших органів державного управління. Таким чином, основною проблемою документування управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади є вплив документа на якість та ефективність процесу управління [45].

Управлінський документ місцевих органів виконавчої влади можна визначити як певне повідомлення, яке складається із текстуальної частини (сукупності відомостей про середовище управління для конкретного виконавця) і довідкової частини (реквізити даного документа та нормативні вимоги щодо оформлення), що виконує конкретну управлінську функцію. Загалом виконання певної управлінської функції є головною метою будь-якого управлінського документа. Однак на практиці можливі випадки, коли виконавець у результаті виконання певного документа досягає результату, який може не співпадати із метою даної управлінської дії. Через це першочерговою постає проблема вимог, які мають висуватись до управлінського документа місцевих органів виконавчої влади, виконання котрих дало б змогу мінімізувати фактори, що обумовлюють неспівпадіння цілей управлінського документа та отриманих результатів при його виконанні. Таким чином, за допомогою управлінських документів

оформлюється прийняття управлінських рішень. Загалом під рішенням розуміють вольовий, свідомий акт суб'єкта управління, зміст якого полягає у виборі хоча б однієї із двох альтернатив. У науковій літературі також досить широко використовується поняття державно-управлінського рішення, яке характеризується особливою важливістю та масштабністю на відміну від інших рішень в системі державного управління [59].

Крім управлінських документів, в організації роботи місцевих органів виконавчої влади важливу роль відіграють так звані службові приписи. На думку Петренко П. Д. [60], службові приписи відносяться до матеріальнотехнічних дій як форми адміністративної діяльності. Критеріями ж відмежування даного виду дій від індивідуальних актів є:

а) різна конструкція правової основи обох цих дій і різна процедура їх здійснення,

б) пов'язані із кожною з цих дій абсолютно різні правові результати та порядок примусового забезпечення виконання.

Доручення у сфері управлінської діяльності – це письмове розпорядження, адресоване виконавцю щодо забезпечення реалізації певної управлінської функції, дія якого не вичерпується одноразовим застосуванням. Резолюція як одна з форм службових приписів являє собою напис на документі, зроблений керівником місцевого органу виконавчої влади або його заступником, що містить вказівки щодо виконання документа.

Резолюція складається з таких елементів: прізвище виконавця (виконавців), зміст резолюції, термін виконання, особистий підпис керівника, дата. У разі, коли резолюція стосується кількох посадових осіб, головним виконавцем є особа, яка зазначається першою у дорученні, якщо в документі не обумовлено інше. Для виконання доручення їй надається право скликати інших виконавців і координувати їх роботу. На документах з термінами виконання, які не потребують додаткових вказівок, у резолюції може зазначатися: виконавець, підпис автора резолюції, дата. Однією із найважливіших форм організаційної діяльності місцевих органів виконавчої

влади є робота, що спрямована на кадрове забезпечення відповідних органів. Організаційний відділ місцевої державної адміністрації повинен координувати по вертикалі плани роботи управлінь, відділів, інших структурних підрозділів. У законодавстві ще не встановлено єдиного підходу до визначення того строку, на який повинен складатися перспективний план роботи та поточні плани роботи, які в основному складаються на початок кварталу [61].

Організаційне планування виконує такі основні функції:

- 1) координації в системі місцевих органів виконавчої влади між управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами;
- 2) організації виконання планів та прогнозних показників економічного і соціального розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- 3) послідовного здійснення основних повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Це обумовлено тим, що в плані економічного і соціального розвитку, який затверджується на поточний рік відповідною радою, визначаються перед місцевими органами виконавчої влади основні завдання роботи на поточний рік. Тому в перспективних і поточних планах слід передбачити засоби, з допомогою яких розв'язуються ці завдання, скоординувати дії всіх частин механізму органів виконавчої влади на місцевому рівні, їх основних функцій, повноважень і організаційних можливостей для досягнення спільних цілей, розв'язання конкретних поставлених завдань. Розробкою таких планів має займатись місцева державна адміністрація як орган загальної компетенції, завдяки цьому така система набуває характеру відрегульованої у всіх своїх частинах, правильно націленої на керовану систему механізму. Тому в організаційне планування має здійснюватися з додержанням таких принципів:

- а) підпорядкування організаційних планів планам економічного і соціального розвитку;
- б) координованість усіх планів;

- в) конкретність та комплектність планів;
- г) врахування вибору головного завдання на рік, квартал, місяць.

У перспективному і поточних планах (називатимемо їх організаційні плани) передбачаються методи і засоби, за допомогою яких розв'язуються ці завдання та координуються дії управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації та інших органів виконавчої влади [61].

При здійсненні перспективного і поточного планування в роботі місцевих державних адміністрацій обов'язково має дотримуватися принцип підпорядкованості даних планів плану економічного і соціального розвитку, це ставить таке організаційне планування на об'єктивну основу, робить його реальним, конкретним, практично значимим, виключає з організаційних планів дріб'язкові питання, які розраховані лише по суті на зовнішній ефект. Такий принцип у роботі місцевих органів виконавчої влади вимагає повної та гармонійної участі всієї системи органів виконавчої влади певного регіону. Останнє дає змогу запобігти перевантаженню одних управлінь чи відділів і недозавантаження або й зовсім не завантаження інших (відділів та інших структурних підрозділів, які по своїй специфіці не впливають на соціально-економічні показники розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці) [63].

Що стосується принципу конкретності, то його слід обов'язково додержуватися при складанні організаційних планів органів виконавчої влади в регіоні, що забезпечує якість та чіткість при визначенні цими органами основних завдань та основних засобів для їх здійснення [61].

Отже, головна ланка планування роботи місцевих органів виконавчої влади – це план економічного і соціального розвитку, а далі на основі цього плану реалізується організаційне (перспективне і поточне) планування. При плануванні обов'язково необхідно виділити головні, стратегічні питання, які об'єктивно обумовлені і від яких залежить забезпечення належного виконання функцій кожного конкретного місцевого органу виконавчої влади.

Планування роботи місцевої державної адміністрації, її управлінь, відділів та інших місцевих органів виконавчої влади на основі вищевказаних принципів та положень дає можливість впливати та управляти всім економічним соціальним комплексом відповідного регіону, що є на сьогодні основним завданням.

Більшість управлінь і відділів місцевих державних адміністрацій є самостійними, тобто мають ознаки самостійних виконавчих і розпорядчих органів (мають свої рахунки, печатки, видають накази тощо). Тому програму їх діяльності тільки в найбільш загальному плані визначає керівництво адміністрації, начальники самостійних управлінь і відділів погоджують плани роботи управлінь і відділів із заступниками голови місцевої державної адміністрації та направляють свої пропозиції до перспективного і поточного планів роботи.

Що ж до методики складання перспективного і поточного планів роботи (організаційних планів), то вона, на нашу думку, завжди потребуватиме свого вдосконалення. У загальному на теперішній час вона може здійснюватися в такому порядку. Спочатку організаційний відділ апарату місцевої державної адміністрації надсилає запити начальникам управлінь, відділів, інших структурних підрозділів з проханням подати пропозиції щодо питань, які, на їх думку, необхідно включити в перспективний поточний план роботи [64].

Начальник організаційного відділу разом з керівником апарату та іншими начальниками відділів апарату попередньо аналізують наслідки виконання попереднього організаційного плану та стан виконання плану економічного і соціального розвитку, бюджету відповідного регіону, а також їх проекти на наступний рік. При складанні перспективного плану роботи на рік ця робота починається в жовтні-листопаді кожного року після затвердження на сесії відповідної районної ради плану економічного і соціального розвитку на наступний рік.

Складанню планів обов'язково повинна передувати відповідна та

належна аналітична робота. Це дає можливість не включати до планів роботи дріб'язкові питання. Планування діяльності – це одна з найбільш головних і відповідальних справ у роботі і її ніколи не можна вважати другорядною та передоручати виконувати технічним працівникам, як інколи це має місце. Варто також відзначити, що існують певні нормативні вимоги щодо складання планів. Так, відповідно до Регламенту роботи місцевої державної адміністрації планування проводиться за перспективними (річними), поточними (квартальними), а у разі потреби оперативними (місячними, тижневими) планами, що затверджуються головою. Робота управлінь, відділів та інших структурних підрозділів проводиться за квартальними (місячними) планами, що затверджуються заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату місцевої державної адміністрації. Місячні плани управлінь, відділів та інших структурних підрозділів розробляються з урахуванням особистих планів роботи їх працівників. Формування планів роботи реалізується керівником апарату за пропозиціями управлінь, відділів та інших структурних підрозділів і погоджується із заступником голови місцевої державної адміністрації (відповідно до розподілу обов'язків) [71].

Головна вимога до складання планів роботи управлінь, відділів, інших структурних підрозділів полягає в тому, що вони повинні передбачати заходи, спрямовані на реалізацію державної регіональної політики, виконання Конституції України, Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, здійснення інших наданих державою, а також делегованих відповідною радою повноважень.

При підготовці питань на засідання колегії щодо роботи управлінь, відділів, інших структурних підрозділів повинна попередньо плануватися і проводитись комплексна або цільова перевірка стану справ на місцях. У процесі роботи виникають ситуації, за яких необхідно підкоригувати план

роботи і включити до нього додаткові питання, це може здійснюватися за дозволом голови місцевої державної адміністрації на підставі доповідної записки. Контроль за виконанням планів роботи реалізується заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків). По закінченню кварталу, року пишеться доповідна записка про хід виконання плану. Проблемними питаннями, які виникають в процесі планування організаційної діяльності місцевих органів виконавчої влади є такі: Об'єктивною основою для організаційного планування повинні бути плани економічного і соціального розвитку, а організаційне планування є продовженням економічного і соціального планування, спрямованим на забезпечення його виконання. На думку автора, поєднувати в одному і тому ж документі два плани не потрібно, так як це спричиняє те, що документ буде надто громіздким і утруднить його практичне використання [61].

Загалом виходячи із аналізу основних організаційних форм діяльності місцевих органів виконавчої влади, у тому числі місцевих державних адміністрацій, є всі підстави стверджувати, що програма діяльності повинна визначатися в цілому, а не диференційовано. До того ж такий план є перспективним, і в ньому важко передбачати всі поточні питання, які будуть виникати і вирішуватися на колегії, а які головою та його заступниками протягом року, тому немає потреби детально визначати та розподіляти всі поточні питання між керівним складом. Однак при цьому варто наголосити на необхідності визначення конкретних осіб, які будуть здійснювати контроль і перевірку виконання раніше прийнятих та найбільш важливих, Законів України, актів та доручень Президента України, Постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, розпоряджень голови місцевої державної адміністрації та інших органів виконавчої влади [45].

Варто також зазначити, що планування реалізації організаційних форм діяльності місцевих органів виконавчої влади є важливою передумовою гармонійного поєднання в роботі цього державного органу колегіальних та індивідуальних (оперативних) засад державного управління.

РОЗДІЛ 2.

ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В УКРАЇНІ

2.1 Характеристика місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в Україні

Державні інституції в адміністративно-територіальних одиницях у своїй більшості є органами виконавчої влади, хоча можуть відноситись і до судової влади – наприклад, суди. В свою чергу, органи виконавчої влади у територіях складають систему досить різних «секторальних» органів – податкові органи, мобілізаційні, екологічні, різні інспекції і т.п. Такі органи дійсно потрібні у будь-якій державі, але всі вони повинні певним чином координувати свою діяльність, маючи прямий зв'язок між цими органами та національним урядом. Забезпечення координації усіх органів виконавчої влади/територіальних підрозділів, що діють у визначених законом територіях, формування «зворотного зв'язку» між національним урядом та органами виконавчої влади у територіях забезпечується наявністю в цих територіях органу виконавчої влади загальної компетенції – місцевою/регіональною державною адміністрацією, не залежно від назви цього органу. Часто саме ці органи здійснюють державний нагляд над дотриманням законності органами місцевого самоврядування. В європейських країнах такими органами є – воєвода, префект, урядовий комісар, губернатор.

Від того, який обсяг і характер компетенції мають органи виконавчої влади, їх поділяють на: органи загальної компетенції; органи галузевої компетенції; органи спеціальної (функціональної) компетенції. Органи загальної компетенції – це органи, які здійснюють загальне керівництво й координацію діяльності органів галузевої і функціональної компетенції, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на всій території

України, області, району, міста. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації. Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю, а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Органи спеціальної (функціональної) компетенції забезпечують реалізацію державної політики в певній сфері, здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва.

Тобто, органи загальної компетенції – це органи, які в межах підвідомчої їм території здійснюють державне управління щодо усіх або більшості підпорядкованих чи підконтрольних їм органів галузевої чи міжгалузевої компетенції. Вони можуть вирішувати загальні питання соціального, економічного, культурного, адміністративно-політичного будівництва на відповідній території (на всій території України, території АРК, області, району, міста), здійснюють загальне керівництво і координацію діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів. До органів загальної компетенції належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації.

Органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь – це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури і тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони України,

Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури і туризму України та ін.), а також територіальні органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Органи міжгалузевої компетенції здійснюють керівництво з питань, які мають міжгалузеве значення, загальний характер для всіх чи багатьох галузей економіки, соціально-культурного будівництва. Вони координують діяльність галузевих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів державної виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій незалежно від їх відомчого підпорядкування (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, їх місцеві органи).

Існують також органи змішаної компетенції, тобто які поєднують ознаки органів галузевої та міжгалузевої компетенції (наприклад, Міністерство охорони здоров'я України).

Наявність в територіях органів виконавчої влади загальної компетенції, викликана потребою реалізації державних політик в цих територіях, однакового застосування законів та державного реагування на надзвичайні ситуації, які можуть там виникати.

Історія останнього століття показує, що системи органів публічної влади в різних країнах суттєво еволюціонували. У зв'язку зі стрімким скороченням частки сільського населення, зростанням великих міст, створенням все більш спроможних муніципалітетів/громад з'являється можливість передавати все більшу кількість повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Таким чином, держави все більше звільняються від функцій надання більшості публічних послуг своїм громадянам. Але це не означає атрофію таких інституцій, як місцеві державні адміністрації. Чим більше повноважень передається на рівень органів місцевого самоврядування, тим більше з'являються ризики неоднакового застосування національного законодавства по всій території держави, появи певних замкнених «самоквітних князівств», де людині складно знайти захист

своїх прав, наданих державою. Саме тому орган виконавчої влади загальної компетенції залишається важливою ланкою в системі державної влади, його повноваження все більше трансформуються у наглядові та консультативні, а також антикризові. Найбільш показовим тут є досвід Франції, яка за останні більш ніж 30 років суттєво децентралізувалась, але префекти залишаються важливим чинником усього державного простору Франції, впливовими та висококваліфікованими управлінцями найвищого рангу.

Місцеві державні адміністрації не залежно від назви та глибини децентралізації державної влади залишатимуться територіальними органами виконавчої влади загальної компетенції, які будують свою діяльність на основі поєднання державних та місцевих інтересів, збереження державної єдності та згуртованості.

Систему місцевих органів виконавчої влади, форми та методи їх діяльності визначають Конституція та закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та ін. Діяльність цих органів має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, бо вони здійснюють свої функції на підставі й на виконання закону. Органи виконавчої влади загальної компетенції здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Від результатів діяльності цих органів понад усе залежить соціально-економічний і політичний стан країни. Саме ці органи виступають основним суб'єктом адміністративного права. Реалізуючи свою компетенцію, виконуючи положення законів і правових актів інших державних органів, органи виконавчої влади мають повноваження розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти. Отже, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності органи управління діють юридично-владно, застосовуючи різні правові засоби нормотворчого, оперативно-виконавчого (розпорядчого) та юрисдикційного (правоохоронного) характеру. Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм

відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи виконавчої влади наділено необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу [45].

Компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло проблем, що вирішує міністерство, визначається в положенні про відповідне міністерство; місцева державна адміністрація (обласна чи районна); в Законі України «Про місцеві державні адміністрації») [3]. Кожен орган виконавчої влади має офіційне найменування та повноваження використовувати різні атрибути з державною символікою (штамп, бланки з офіційними найменуваннями тощо). Органи виконавчої влади багато в чому відрізняються від органів законодавчої та судової влади: своїм цільовим призначенням; функціями; характером діяльності; порядком утворення окремих органів і взаємовідносинами між різними органами; складом службовців та порядком заміщення ними посад; формами й методами здійснення своїх юридично-владних повноважень. Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації і діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, основою якої покладено різні критерії. Найважливішими з них є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок розв'язання підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів.

До місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці. Вони виконують завдання загального управління й

координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста.

Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції відповідають за забезпечення виконання законів та регулювання питань, що стосуються місцевого рівня управління. Вони займаються такими питаннями, як місцевий бюджет, інфраструктура, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, екологія та інші аспекти життя на місцевому рівні. До місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції належать ті, повноваження яких поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці (області, району). Вони виконують завдання загального управління та координації чи функції відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Це місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

2.2. Особливості адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції

В Україні на момент ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року існувала досить дивна для європейських демократій система – радянська влада де існує система рад народних депутатів, які є органами державної влади (так було написано у Конституції УРСР) і які формувались на основі виборів. Тут діяла цікава норма, що всі ради були повновладні на своїй території, тобто в межах однієї компетенції, рішення вищої ради могло скасовувати рішення нижчої ради. Здавалось, при такій системі не потрібно було державних адміністрацій, оскільки самі ради та їх вертикальна підпорядкованість створювали жорстку державну вертикаль, яка мала не допускати жодних відхилень від державної політики. Насправді ситуація була ще більш жорсткою, оскільки стаття 6 цієї ж

Конституції УРСР передбачала керівну роль Комуністичної Партії. Паралельно системі рад існувала система парткомів КПРС. Не можна було стати головою ради чи депутатом без дозволу цього відповідним парткомом. Ця система досить успішно діяла в умовах комуністичної однопартійності, але відразу показала свою нежиттєздатність в умовах вільних виборів та реальної багатопартійності. Обрані в 1990 році місцеві ради відразу по-своєму зрозуміли гасло «Вся влада – Радам» та почали конфліктувати з відповідними парткомами, а тут ще й Верховна Рада скасувала Конституційну статтю про керівну роль КПРС та ліквідувала підпорядкованість рад по вертикалі. (Закон «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування») По суті, це стало розвалом системи рад як органів державної влади, переведення їх у розряд органів місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень між рівнями рад та органами виконавчої влади, якими на той час були винятково міністерства та відомства і які мали свої підрозділи в територіях. Проте виявилось, що державні рішення не завжди знаходили розуміння у місцевих радах, а виконавчі комітети цих рад були більше залежні від депутатів, а не від рішень органів виконавчої влади. Тому така система організації публічної влади в територіях, коли там існували лише місцеві ради та територіальні підрозділи окремих центральних органів виконавчої влади і не існувало територіального органу виконавчої влади загальної компетенції, проіснувала недовго – лише до лютого 1992 року.

З метою створення керованості територіями і виконання рішень, що ухвалюються центральними органами виконавчої влади, в Україні було запроваджено інститут «представника Президента України» на основі Закону «Про представника Президента України». Ключовими нормами цього закону стали норми статей 1 і 2: «Стаття 1. Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Стаття 2. Представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі

призначаються та звільняються з посади Президентом України і йому підпорядковуються». Таким чином, із цього закону можна розпочати відлік часу заснування в Україні територіальних органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій. Насправді, варто також зауважити, що ми мали ще один період, коли відбулась спроба позбутись інституту місцевих державних адміністрацій в 1994 році через суперечності між Президентом України Л. Кравчуком та Головою Верховної Ради України І. Плющем. Ініціатива Л. Кравчука щодо введення посади віце-президента була трансформована у ліквідацію місцевих державних адміністрацій дивним законом «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»³, який встановлював: «Стаття 1. Органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні Ради. Вони наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно. Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади». Проте виявилось, що і ця система не працює. Поєднати в одній особі інтереси виборців своєї території, інтереси ради і інтереси держави в особі її виконавчих органів не реально. Відразу після виборів 1994 року цілі області почало нести в різні боки. Одні забороняли вивіз піску в інші області, інші забороняли закупівлю олії у сусідів, треті організовували продаж товарів лише своїм жителям, четверті відмовились запроваджувати купони і позбавили свої області товарів... Тому уже в травні 1995 року на підставі Конституційного Договору знову з'явилися місцеві державні адміністрації, голови яких знову почав призначати Президент України, який формально мав зробити це щодо обраних на виборах, а далі уже без виборів. «Стаття 46. Органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі (як містах загальнодержавного значення) і районах (крім районів у містах, за винятком міст Києва та Севастополя) є відповідно обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та

Севастополі державні адміністрації, які очолюють голови цих адміністрацій.» Остаточно, конституційний статус місцевих державних адміністрацій в Україні було закріплено Конституцією України від 28 червня 1996 року [66].

Отже, місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади загальної компетенції існують в Україні з лютого 1992 року, і їх поява викликана необхідністю однакового впровадження державної політики у всіх регіонах і територіях України.

Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Конституцією України та системою законодавства, що складається із базового Закону «Про місцеві державні адміністрації» та низки інших законів, в яких визначаються окремі повноваження місцевих державних адміністрацій у різних сферах. На жаль, Україна досить довго не могла ухвалити нову Конституцію після здобуття в 1991 році Незалежності передусім через відсутність консенсусу політичних та регіональних еліт. Тому швидке її ухвалення в червні 1996 року привело до цілої низки досить несподіваних компромісів та суперечливих формулювань окремих статей Конституції. В першу чергу це стосується норм, що регулюють адміністративно-територіальний устрій та організацію влади в територіях [6].

Досвід 1994 року та бажання тодішнього Президента України зберегти впливи на регіональну владу призвели до того, що місцеві державні адміністрації отримали специфічний, як на сьогоднішній час, конституційно-правовий статус – орган виконавчої влади і водночас майже виконавчий орган відповідно районної та обласної ради. Проаналізуємо норми Конституції більш детально. Стаття 118. ч.1 – виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Вони є територіальним органом виконавчої влади загальної компетенції. Їх повноваження є досить широкими, що визначено у статті 119. ч.2. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

У містах Києві та Севастополі існує особливе правове регулювання

місцевих державних адміністрацій, в окремих частинах відмінне від загального. Ч.3. – склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Ця норма означає, що голови місцевих державних адміністрацій мають достатню самостійність щодо формування складу адміністрацій, але при цьому мають діяти в межах, встановлених законом, відповідно до статті 119 Конституції. Ч.4. – голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Ч.5. – голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Ч.7. – місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Отже, у цих нормах закладено принцип, за яким голови місцевих державних адміністрацій не є посадовими особами, автономними від уряду, в частині їх підбору, призначення на посаду та відповідальності за наслідки їх роботи. Вони є відповідальними перед Президентом та Урядом, що передбачає можливість накладення стягнень та звільнення з посади. Підзвітність та підконтрольність означає певну адміністративну вертикаль по секторальним політикам, але не означає прямий вплив органів влади вищого рівня на визначення відповідальності голови місцевої державної адміністрації за роботу. Ч.6. – місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Ч.9. – обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Ч.10. – якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації. Частини 6,9,10 цієї статті слід розглядати лише

разом, адже відповідно до цієї норми, місцеві державні адміністрації є підзвітними і підконтрольними місцевим радам, РДА – районній, ОДА – обласній. Така підзвітність та підконтрольність можлива лише в межах делегованих повноважень. Саме тому висловити недовіру рада може лише винятково за діяльність/бездіяльність відповідного голови в межах повноважень, делегованих радою. Лише у цьому випадку, за наявності аргументованих підстав, Президент може відправити голову місцевої державної адміністрації у відставку [45].

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Ця норма є певним запобіжником для швидкого вжиття заходів щодо рішень голів місцевих державних адміністрацій, які можуть мати тяжкі наслідки. Насправді практика застосування цієї норми є вкрай обмеженою.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян [45];

Тобто, по суті у цих нормах передбачено засади для діяльності місцевих державних адміністрацій, як координуючих та наглядових органів виконавчої влади в територіях. Ці норми мали б бути розвиненими в нормах законодавства, у тому числі щодо здійснення нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування в межах відповідно району чи області. Проте до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади це навряд чи можливо через реалізацію місцеві державні адміністрації делегованих радами повноважень, що створює елемент конфлікту інтересів.

- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також

програм їх національно-культурного розвитку;

За цієї нормою місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, які мають координувати діяльність різних суб'єктів при реалізації державних програм в межах відповідно району чи області, а також власне виконувати програми, ухвалені обласною чи районними радами.

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

В цих нормах присутня друга складова статусу місцевих державних адміністрацій, які виконують функції виконавчого органу районної та обласної ради, адже області та районні бюджети в Україні належать до місцевих бюджетів і є відокремленими від державного бюджету. В межах звітів виконання місцевих бюджетів та місцевих програм і виникає підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій відповідним радам. Тому при підготовці місцевих бюджетів та місцевих програм, яку і реалізує відповідна місцева державна адміністрація, варто думати про збалансування побажань депутатів із реальними фінансовими та організаційними можливостями, адже невиконання цих програм може стати законною підставою висловлення недовіри голові адміністрації.

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [45].

Як бачимо, пункт 6 передбачає, що місцеві виконавчі органи загальної компетенції мають взаємодіяти з органами місцевого самоврядування. Взаємодія не означає підпорядкованість або можливість надання доручень, – це передусім про партнерство та спільне використання можливостей для розвитку територій. Адже у районі чи області люди живуть в населених пунктах, а всі населені пункти входять до складу відповідних сільських, селищних чи міських рад, де реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад, тому ці самоврядні органи та місцеві державні адміністрації напряду мають бути зацікавлені у добрих відносинах

та спільній роботі.

Пункт 7 передбачає, що перелік повноважень місцевих виконавчих органів загальної компетенції у Конституції не є закритим. На основі цих базових конституційних повноважень законодавець може наділяти місцеві державні адміністрації іншими повноваженнями у окремих сферах, наприклад, освіті, охороні здоров'я та регіонального розвитку.

Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Конституція (ст.120) встановлює два важливих приписи – принцип несумісності статусу голів місцевих державних адміністрацій з іншою роботою та принцип правового регулювання їх діяльності нормативно-правовими актами на рівні закону.

Україна за Конституцією є унітарною державою, тому регіонам України не належить компетенція, яка є притаманною для федеративних країн. Проте українські регіони мають достатньо повноважень щодо формування власного бюджету, власних стратегій розвитку та бюджетних програм, адже вони мають свої доходи як частину від загальнодержавних податків та зборів. Такий підхід не є характерним для унітарної держави. В умовах децентралізації, незважаючи на зростання повноважень та ресурсів у органів самоврядування базового рівня (територіальних громад), регіони також отримали нові можливості для свого розвитку через закріплення за регіональним рівнем частки таких важливих загальнодержавних податків, як податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств. На думку законодавців, це має зацікавити регіони до підтримки розвитку

підприємництва на своїх територіях. Також планується на завершальному етапі реформи вирішити питання щодо формування на цьому рівні виконавчих органів обласних рад і розділити при цьому повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В Україні існує де факто кілька рівнева система адміністративно-територіальних одиниць, яка дісталась нам у спадок ще з часів СРСР. Проте, сьогодні вона змінюється і ми маємо надію, що в найближчий період ми матимемо зрозумілу, логічну трирівневу систему, яка складатиметься із регіонального (області та АРК), проміжного (райони) та базового (громади) рівнів. Якщо ми подивимось на сучасну область, то можна практично в кожній області виділити де факто такі адміністративно-територіальні одиниці:

- 1). регіональний рівень – власне область;
- 2). проміжний рівень – район;
- 3) базовий рівень з повноцінним місцевим самоврядуванням – міста обласного значення, об'єднані територіальні громади;
- 4) базовий рівень з обмеженим місцевим самоврядуванням – міста районного значення, селищні, сільські ради, які не мають статусу ОТГ, сюди також можна віднести райони у містах, та сільради, що входять до складу міськрад.

Отже, з кожним типом місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції, відповідно до рівня адміністративно-територіальних одиниць формуються свої способи взаємовідносин. Тут варто пам'ятати, що в цій системі органів та посадових осіб не існує принципу «вертикалі» і органи, і посадові особи районного рівня, не кажучи вже про рівень територіальних громад, не є підлеглими Голові ОДА чи просто ОДА. Система взаємовідносин тут будується на основі розподілу повноважень між такими органами, які встановлюються законом, а також неформальних комунікацій та вміння спілкування голови ОДА із керівниками органів різних рівнів адміністративно-територіального устрою.

2.3. Здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції

У період повоєнного відновлення України важливу роль відіграватиме системна розбудова механізму адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності. У нашій країні даний процес має розвиватись у світлі реформи децентралізації та публічного управління спрямованого на побудову прогресивного діалогу між представниками виконавчої влади на місцях та суб'єктів підприємницької діяльності і громадськості. Запорукою такого діалогу повинне стати міцне нормативно-правове підґрунтя, яке забезпечить надійні умови здійснення не лише господарської діяльності, а реалізації будь-яких інших проявів суспільно корисної підприємницької ініціативи орієнтованої на відновлення економіки країни. Важливим питанням залишається науковий підхід до вивчення теоретико-правових засад реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції [39].

У світлі прогресивних демократичних трансформацій організації публічної влади в Україні пристальної уваги вимагає наукове обґрунтування напрямів реформування системи місцевого самоврядування, органів виконавчої влади та інституційно-правових умов їх взаємодії в умовах воєнного часу та повоєнної відбудови України. Ключовим тактичним питанням удосконалення процесів територіальної організації влади слід вбачати вектор забезпечення спроможного місцевого самоврядування, здатного забезпечити якісні соціальні умови для жителів громади та надання якісних державних послуг в умовах війни. Саме це обумовлює необхідність розробки дієвого механізму функціонування системи органів виконавчої влади України на засадах децентралізації влади з метою розвитку територіальних громад. Тому є потреба обґрунтування адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади загальної компетенції із з'ясуванням особливостей цього статусу на місцевому рівні, ураховуючи

систему територіальної організації влади України.

Варто відзначити, що інститути виконавчої влади становлять найбільш численну групу державних органів. Золотарьова М.К. в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремлює три головні модулі: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний (компетенцію) [37]. Досліджуючи теоретико-правові засади статусу органів виконавчої влади, звернемось до напрацювань Журавля Я. В. [23], який характеризує статус органів виконавчої влади як інститутів наділених певним колом повноважень, тобто компетенцією, що закріплена в компетенційних (або статутних) нормативно-правових актах. Продовжуючи свою думку, науковець зазначає, що компетенція органу виконавчої влади доповнюється важливими елементами – завданням, функціями, характером взаємозв'язків з іншими органами (як по вертикалі, так і по горизонталі), місцем в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядком вирішення установчих і кадрових питань.

Важливо з'ясувати, що передбачає модуль компетенції виконавчої влади. Малиновський В. Я., автор словника термінів і понять з державного управління, трактує дану дефініцію як «встановлену нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов'язків і предметів відання органів виконавчої влади та їх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої гілки влади» [51]. За характером, обсягом компетенції та їх змістом органи виконавчої влади поділяють на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Особливої уваги вимагають інститути загальної компетенції – органи виконавчої влади, які за своїм статусом і функціональним призначенням здійснюють державне управління усім комплексом відносин (політико-адміністративній, соціально-економічній, культурно-освітній, екологічній сферах), що виникають на загальнодержавному рівні чи на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці. Такими органами є: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації [51].

Важливим в умовах воєнного стану в Україні є вивчення особливостей здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями з метою наукового пошуку перспектив їх удосконалення. Теоретико-правове підґрунтя діяльності місцевих державних адміністрацій щодо реалізації ними державної регуляторної політики формує зміст окремих норм Конституції України [45] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [36].

Конституція України визначає, що виконавчу владу загальної компетенції в областях і районах представляють місцеві державні адміністрації (ст. 118) (місцеві державні адміністрації) [45]. Повноваження та порядок діяльності місцеві державні адміністрації, що представляє виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці регламентує Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 1). Діяльність даного інституту загальної компетенції ґрунтується на базових принципах: верховенства права, відповідальності перед людиною та державою за свою діяльність, законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3).

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а районні державні адміністрації в Автономній Республіці Крим - також рішеннями та постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх повноважень [45].

Місцеві державні адміністрації є юридичними особами та мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Найменування місцевих державних адміністрацій є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зміна назви адміністративно-територіальної одиниці є підставою для перейменування відповідної місцевої державної адміністрації [45].

Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;
- 4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Місцеві державні адміністрації діють на засадах: відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [45].

В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад.

Місцевим державним адміністраціям забороняється використовувати об'єкти державної власності, власності територіальних громад, що перебувають в їх управлінні, як заставу чи інші види забезпечення, а також здійснювати операції уступки вимоги, переведення боргу, прийняття переведення боргу, дарування, пожертвування.

Місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за:

- 1) збереженням і раціональним використанням державного майна;
- 2) станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- 3) використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- 4) охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- 5) додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- 6) додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- 8) додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- 9) додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та дітей, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- 10) охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- 11) додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- 12) додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;
- 13) додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;
- 14) за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків;
- 15) виконанням інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) під час будівництва будинків, споруд, розміщення інших

господарських об'єктів, інженерних та транспортних комунікацій;

16) станом захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони). Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади [45].

Публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями реалізується шляхом виконавчо-розпорядчої (публічної управлінської) діяльності та надання адміністративних послуг [2]. До відання місцевих державних адміністрацій належить вирішення питань забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати. В управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку. У разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад [33].

Надання адміністративних послуг місцевими державними адміністраціями, як результат здійснення владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи, реалізується через центри надання адміністративних послуг [33]. Основними завданнями таких центрів надання адміністративних послуг є організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних послуг та

поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора [72]. Я.Ф.Жовнірчик звертає увагу на неврегульованість на законодавчому рівні питання передачі повноважень з надання визначених розпорядженням адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та місцевим державним адміністраціям, при яких утворено ЦНАП, неузгодженість чинної нормативно-правової бази органів виконавчої влади, які є суб'єктами надання цих послуг, із вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» ускладнюють процес інтеграції визначених розпорядженням адміністративних послуг органів виконавчої влади до ЦНАП, не дозволяють надавати усі послуги через адміністраторів центрів [22].

На сьогодні також продовжують мати місце факти дублювання повноважень органів виконавчої влади різних рівнів, що своєю чергою сприяє неузгодженості компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, неможливості чіткого розмежування їх функцій. Як наслідок – «зниження ефективності роботи органів місцевого самоврядування, робить їх певною мірою придатком органів виконавчої влади на місцях, провокує надмірну адміністративну централізацію і розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях» [52].

Починаючи з січня 2022 року публічне адміністрування місцевих державних адміністрацій зводиться виключно до виконавчо-розпорядчої діяльності. Зауважимо, що поряд з цим, зміни до Конституції та законів України, зокрема до Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо нової системи адміністративно-територіального устрою, повноважень органів місцевої державної влади та органів місцевого самоврядування не внесено [23]. Наступним проблемним питанням у організації виконавчої влади загальної компетенції в Україні на регіональному та місцевому рівнях Чорнописький П. Б. [72] відзначає відсутність чіткого розмежування

повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування часто мають наслідком зловживання у діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, коли вони чи впливають на органи місцевого самоврядування щодо прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту певних політичних та корпоративних інтересів, чи коли прийняті ними рішення фактично не враховують інтереси населення, не сприяють вирішенню питань соціально-економічного розвитку територій. Журавель Я. В. це явище пояснює особливістю української моделі організації влади на місцях, у якій місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), а беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Тобто, публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади [23]. З метою оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, учений пропонує забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням вимог Конституції та

законів України [23].

У зв'язку із проведенням в Україні реформи децентралізації, відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30 жовтня 2020 р. № 42988 планується змінити повноваження місцевих державних адміністрацій [27].

Законопроектом пропонується створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протидії у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Пропонується повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподілити у межах трьох ключових напрямів:

- координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади;
- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Вивчаючи досвід країн ЄС, які пройшли шлях реформування адміністративних моделей управління до децентралізованої організації публічної влади, учені дійшли висновку, що ключовим вектором у даних

процесах стало делегування повноважень у вирішенні проблем місцевого значення на локальний рівень. Цього вдалося досягти за рахунок спрощення відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цьому сприяло також формування дієвої системи фінансово-економічних та адміністративних важелів впливу інститутів місцевого самоврядування [38].

За результатами проведеного дослідження, варто зазначити, що, успішна діяльність держави пов'язана передусім із ефективним функціонуванням виконавчої влади. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має відбуватися із урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку, зокрема має спрямовуватися на остаточний перехід до політики децентралізації державного управління, повсюдності місцевого самоврядування та оптимізації територіальної організації влади на принципах субсидіарності, забезпечення надання інституційної та інвестиційної підтримки усім регіонам, забезпечення державних гарантій для іноземних інвесторів.

Аналіз теоретико-правових засад здійснення повноважень органів виконавчої влади загальної компетенції дозволив виявити дуалізм виконавчої влади, який існує в областях та районах внаслідок співіснування органів виконавчої влади загальної компетенції та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, призводить до дисфункції виконавчого механізму державної влади».

Враховуючи те, що Україна взяла курс на євроінтеграцію, пріоритетними напрямками удосконалення теоретико-правових засад здійснення повноважень місцевими органами державної виконавчої влади є впровадження європейських стандартів. Пропонується створити правові передумови та основи для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами.

РОЗДІЛ 3.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

3.1. Розмежування компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування

Теорія розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування сьогодні є однією із актуальніших проблем пострадянських держав, та знаходить своє відображення як в конституційному так й в муніципальному праві. З метою розмежування компетенцій та вдосконалення діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування останнім часом ретельно вивчається досвід як пострадянських держав, так й позитивний муніципальний досвід інших демократичних держав світу. Як відомо, Україна вступила у Раду Європи у 1995 році, та вже у 1997 році ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, декілька статей якої спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, тим самим визначила теорію розмежування компетенцій [7].

Важливою складовою частиною адміністративної реформи в Україні та державотворення в цілому є розвиток місцевого самоврядування як безпосередньої форми прояву громадської активності населення та вільного, демократичного способу організації публічної влади. Відповідно до ст. 7 Конституції в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Крім того, Конституція України у ст. 118 зазначає, що «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації» [45]. Звідси, можна зазначити, що на місцевому рівні зараз існують дві форми публічної влади: місцева виконавча влада (публічно-державна) й місцеве самоврядування (публічно-самоврядна).

Питання про загальну необхідність розмежування функцій і

повноважень місцевих виконавчих органів загальної компетенції – місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, переросли останнім часом в теорію розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, яка зараз набуває особливої уваги [69].

Треба зазначити, що сама постановка питання розмежування компетенцій носить доволі проблематичний характер, тому, що розмежувати функції органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність (публічну владу) на місцях, практично неможливо. Насамперед, тому, що місцеві державні адміністрації так й органи місцевого самоврядування виконують своєрідну загальну управлінську функцію, перед ними постає спільне завдання – здійснення найбільш ефективного управління територіями. Реалізація даної задачі вимагає наявності в обох управлінських центрів таких функцій як регулятивно-управлінська, комунікативна, контрольна, інформаційна, нормотворча, організаційно-установча і ряду інших. Тому, в даному випадку, як зазначає А. Крусян «розмежовувати функції виявляється теоретично безпредметною і дезорганізуючою практикою» [47].

У рамках розмежування компетенції, необхідно сформулювати концептуальний підхід щодо поділу предметів відання між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, тому що навіть при детальному поділі повноважень на законодавчому рівні, будуть виникати як певні протиріччя та накладки, так й важко буде уникнути дублювання і зіткнень їх функцій та повноважень. Крім того, не приведе до очікуваних позитивних результатів і розмежування повноважень цих органів, якщо при цьому вони будуть здійснюватися в тих самих сферах громадського життя на місцевому рівні, в одних сферах керівництва та управління, тобто мати однакові предмети відання.

Концепція адміністративної реформи запровадила категорії «компетенція», «повноваження», «функції», які вживаються в недозволенному для Концепції різноманітті. Так, як спосіб «розмежування

функцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» передбачається поділ «сфер компетенцій». Але подальший аналіз тексту дозволяє зробити висновок, що під «сферами компетенції» тут маються на увазі «предмети відання, що пропонується розмежувати, а саме до предметів відання органів місцевого самоврядування віднести: місцеві фінанси; економічний розвиток населених пунктів; управління об'єктами комунальної власності; комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів; планування і забудову населених пунктів; дороги місцевого значення і їхнє будівництво; каналізацію, електро-, газоі водопостачання, освітлення населених пунктів; житлове будівництво; роботу місцевого суспільного транспорту; благоустрій парків і садів; зміст цвинтарів і надання ритуальних послуг; роботу дошкільних установ, організацій початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги установами охорони здоров'я; громадського порядку та ін.» [18].

Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між цими органами влади:

- 1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординаційні (відносини «зворотнього зв'язку»);
- 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо;
- 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо;
- 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні);
- 5) виходячи з предмету адміністративно-правового регулювання: матеріальні, процесуальні;
- 6) за кількістю учасників відносин: двосторонні, багатосторонні;
- 7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні,

пасивні;

8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головам [8].

До предметів відання місцевих органів виконавчої влади пропонується принцип, за яким даним органам належать усі питання, які не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування. Це, насамперед загальний нагляд за дотриманням Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій; відповідні функції управління об'єктами державної власності; координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств і інших центральних органів виконавчої влади; видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством; контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

На відміну від місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції, сукупність предметів відання, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, представляється правильною і такою, що відповідає природі і функціональному призначенню цих органів. Зазначено коло предметів відання органів виконавчої влади чітко відбиває державний публічний інтерес. Очевидно, що відповідно до приведеної Концепції адміністративної реформи, основною у діяльності місцевих державних адміністрацій повинна стати контрольна-наглядова функція. Здається, що це обґрунтовано, тому що здійснювати функцію державного контролю і нагляду повинні органи держави. Очевидно, що об'єктом загального нагляду буде і діяльність органів місцевого самоврядування. Здійснення нагляду за виконанням законодавства самоврядними органами буде неухильно захищати не тільки суто державні інтереси, але і позитивно впливати на органи місцевого самоврядування, консолідуючи й активізуючи їхню діяльність, сприяючи подоланню місницьких тенденцій, а також виявляючи і,

тим самим, звільняючи несумлінних і корумпованих посадових осіб.

Також, було б доцільно правильно, на законодавчому рівні закріпити, що при здійсненні нагляду неприпустимо необґрунтоване втручання в самоврядну діяльність, при цьому, сам нагляд не повинен носити апріорний характер, тобто проведення певних наглядових мір, які можуть призвести до необґрунтованого втручання в діяльність органів місцевого самоврядування. Крім того, в Концепції адміністративної реформи до сфери наглядової діяльності віднесені практично всі предмети відання органів місцевого самоврядування: використання й охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, збереження житлового фонду; охорона пам'ятників історії і культури, дотримання санітарних і ветеринарних правил, правил збору, утилізації і поховання промислових, побутових і ін. відходів, дотримання правил благоустрою населених пунктів; дотримання архітектурно-будівельних норм; виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотримання законодавства з питань науки, мови, реклами, утворення, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, родини, молоді і неповнолітні, соціальної захисти населення, фізичної культури і спорту та ін.

На відміну від Концепції адміністративної реформи, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [33], не передбачає загальний нагляд за дотриманням Конституції і законодавства України. У ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо зафіксоване право місцевих державних адміністрацій «у межах, визначених Конституцією і законами України, здійснювати на відповідних територіях державний контроль». Об'єкти такого контролю ідентичні тим, що зазначені в п. 3 гл. 1 Концепції адміністративної реформи як сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій. Здійснення місцевими державними адміністраціями функції контролю стосовно органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності і

незалежності місцевого самоврядування. Цей висновок впливає, насамперед, з істотних розходжень у змісті категорій «контроль» і «нагляд». Якщо «нагляд» означає спостереження за ким-небудь або чим-небудь з метою перевірки виконання розпоряджень законів і інших нормативно-правових актів, то «контроль» має трохи інше функціональне значення. У юридичній літературі поняття «контролю» за загальним правилом розглядається як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їхнього виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їхнього виконання й інформування про цьому компетентних органів. «Контроль», на відміну від «нагляду», включає можливість перевіряти не тільки законність, але і доцільність діяльності контрольованого органу. Крім того, у літературі відзначається, що орган, що реалізує контроль, вправі «усунути порушення закону своєю владою», а при нагляді – «лише ставити перед відповідними органами або судом питання про усунення порушень закону, їхніх причин і сприятливих їм умов, покаранні винних осіб». Предметом державного контролю є вся оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів по фактичному виконанню законодавства, а також результати цієї діяльності, її доцільність. Однак, оскільки практично вся діяльність самоуправлінських органів регламентована нормативними актами, то здійснення такого контролю стає рівнозначним необмеженому втручання в їхню діяльність. Таким чином, органи місцевого самоврядування попадають у залежність від місцевих державних адміністрацій. При цих умовах важко говорити про «правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність» місцевого самоврядування, проголошеної у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [32].

Ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в якості однієї з контрольних мір, якими наділені місцеві державні адміністрації,

передбачає право давати, відповідно до діючого законодавства, «обов'язкові для виконання розпорядження» і «порушувати питання» про відповідальність. Ці міри передбачені у відношенні обмеженого кола суб'єктів, до яких не віднесені органи і посадові особи місцевого самоврядування. В органах місцевого самоврядування відповідні місцеві органи виконавчої влади вправі проводити перевірки, вимагати необхідну інформацію, «здійснювати інші функції і повноваження відповідно до діючого законодавства», тобто власне кажучи здійснювати міри наглядового, а не контрольного характеру. Тому представляється доцільним для позначення цих повноважень місцевих державних адміністрацій, стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування, використовувати термін «нагляд», а «державний контроль» – у відношенні інших суб'єктів, оскільки введений Законом про місцеві державні адміністрації термін «державний контроль» діяльності органів місцевого самоврядування суперечить конституційним принципам структурування публічної влади на місцях, вносить плутанину в з'ясування системи відносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [33].

Передбачене Концепцією адміністративної реформи право місцевих державних адміністрацій здійснювати «контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування», здається, немає необхідності й підстав виділяти як самостійний напрямок їхньої діяльності, тому що загальний нагляд, передбачений приведеною Концепцією, припускає і нагляд за дотриманням фінансової дисципліни, дотриманням законодавства при виконанні фінансової діяльності в цілому. Але й у даному випадку варто забезпечити фінансову автономію місцевого самоврядування. Також, було б доречно, використовувати один із перших досвідів, досвід Швеції, де «ступінь місцевої фінансової автономії залежить від джерела фінансових надходжень. Найбільшим ступенем незалежності ради муніципалітетів і ленів користуються, якщо засоби надходять із власної місцевої податкової бази. При розпорядженні ж державними субсидіями,

асигнуваннями на спеціальні цілі ступінь самостійності органів місцевого самоврядування значно зменшується» [66].

Формування фінансово-економічної бази територіальних громад є одним з найважливіших аспектів (напрямів) реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Забезпечення реального відділення бюджетів об'єднань територіальних громад від Державного бюджету є необхідною умовою їхньої самостійності.

Як окрему сферу діяльності місцевих державних адміністрацій Концепція адміністративної реформи виділяє координацію діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. Ця функція спрямована, насамперед, на зміцнення взаємодії органів центральної і місцевої влади. У даному випадку мова йде про такі територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих державних внутрішніх справ, Державного комітету стандартизації, метрології і сертифікації, Державної податкової адміністрації, Головного контрольно-ревізійного управління, Державного комітету земельних ресурсів, Фонду державного майна й ін.). Про заходи підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і забезпечення їхньої взаємодії з місцевими державними адміністраціями був виданий невеликий за обсягом, але місткий за змістом, Указ Президента України [70]. По суті, даним Указом установлюється подвійне підпорядкування територіальних підрозділів міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. З одного боку, вони підлеглі «своїм» центральним органам, а з іншого боку – підзвітні і підконтрольні головам відповідних державних адміністрацій.

Управління об'єктами державної власності, а також видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством, – ці предмети відання, виділені в Концепції адміністративної реформи, повною мірою відбивають державні інтереси, спрямовані на виконання функцій держави і, отже, повинні

вирішуватися місцевими державними адміністраціями.

Таким чином, аналізована Концепція передбачає у веденні місцевих державних адміністрацій здійснення контрольно-наглядової діяльності, а також рішення інших питань, не віднесених Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування. Подібна «формула» підтримується вченими. Так, у свій час М.І. Корнієнко один з перших зазначив, що «у тих державах, де місцеве самоврядування керує територіями, а місцеві органи виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові і деякі інші спеціальні функції, цієї проблеми практично не існує» [46]. Звідси, цей принцип можна прийняти за основу при розмежуванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Саме таким шляхом слід було йти законодавцеві при розробці Закону про місцеві державні адміністрації і не включати в коло предметів відання місцевих державних адміністрацій управління, практично, у всіх тих сферах громадського життя, у яких реалізують свої повноваження органи місцевого самоврядування. Але при цьому необхідно враховувати, що будь-який адміністративний контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності і конституційних принципів. Адміністративний контроль також може включати «контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень». При цьому, як зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування «контроль повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була розмірна значимості інтересів, що це втручання повинні захистити» [21].

Отже, можна узагальнити визначальні особливості розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади загальної компетентності та органів місцевого самоврядування:

1) законодавчо закріплені повноваження обласних і районних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не розподілені належним

чином, не є конкретизованими й однозначно зрозумілими, зважаючи на повний або частковий збіг сфер компетенції, дублювання тощо, містять посилання на інші нормативно-правові акти;

2) проблема «двовладдя» та «протистояння» органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на обласному та районному рівні;

3) відсутність на рівні району й області виконавчих органів районних та обласних рад (виконавчих комітетів тощо);

4) переважна більшість повноважень обласних і районних рад полягають в організації безпосередньо роботи рад та їх органів порівняно з обсягом повноважень, націленим на вирішення поставлених перед ними завдань;

5) місцеві органи виконавчої влади здійснюють не лише контрольно-наглядові повноваження щодо місцевого самоврядування та його органів, а й централізують основний обсяг повноважень із здійснення управління областями та районами;

6) делегування повноважень відбувається від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади;

7) місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідною районною чи обласною радою;

8) делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям повинно супроводжуватися передаванням фінансових, матеріальнотехнічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

9) суперечливість і неефективність «вимушеного» представлення обласними та районними державними адміністраціями одночасно інтересів і держави, і місцевого самоврядування [11].

Таким чином, можна зазначити, що сучасний стан розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні знаходиться не дуже в гарному стані, що

обумовлено деякими проблемами, а саме: незавершеність адміністративної реформи; успадкування централізованої моделі публічного управління; недосконалість чинного законодавства в сфері органів публічної влади на місцях, що приводить до численних конфліктів у розмежуванні компетенції між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Для подолання цих проблемних питань, необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, що ще більш наблизить України до європейських стандартів в сфері місцевого самоврядування.

3.2. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями

Територіальна організація публічної місцевої влади є наріжним каменем функціонування сучасної України. Місцеве самоврядування, яке покликане створювати та підтримувати належне життєве середовище, яке б сприяло всебічному розвитку людини, захисту її прав та законних інтересів, надання необхідних публічних послуг на високому рівні й доступності, на жаль не відповідає таким запитам місцевого населення. Попередні перманентні реформаційні заходи в цій сфері, що розпочались відразу ж після проголошення незалежності України не принесли очікуваного результату. Нині продовжується розпочате з 2014 року реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в ускладнених війною умовах. І попри позитивні результати, які мають місце у сфері об'єднання територіальних громад, зменшення диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування територіальної організації влади, все ще залишаються проблемні питання щодо взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.

Питання взаємодії органів державної влади і органів місцевого

самоврядування є одними з найбільш значущих для різних галузей, зокрема конституційного й муніципального права, адміністративного права, теорії управління та інших. Спільна діяльність муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями необхідна для належної реалізації потреб місцевого населення, які виникають в межах муніципальних утворень. І така взаємодія закріплена в конституційних та законодавчих положеннях, зокрема в п. 6 ст. 119 Конституції України [45] йдеться про те, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. А відповідно до п. 6 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [33] взаємодія з органами місцевого самоврядування є одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій. Взаємодія на засадах співробітництва (узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики) визначена одним із принципів державної регіональної політики й закріплюється в Законі України «Про засади державної регіональної політики» [30]. Разом з тим на законодавчому рівні відсутні роз'яснення стосовно такої взаємодії, як і не визначені сфери чи питання, з приводу розв'язання яких вона відбувається, не легалізовано й поняття взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями. В юридичних джерелах містяться різні позиції з цього приводу. Так В. Михайлов розглядаючи взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій приходить до висновку, що це система узгоджених і взаємопов'язаних за метою, часом, місцем та ресурсами організаційно-управлінських, соціально-економічних і правових відносин, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у прямому або не у прямому вирішенні питань цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру,

породжують права і обов'язки учасників цих відносин [55]. Н. Бортник і С. Єсімов досліджують взаємодію місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері організації перевезень пасажирів автобусами зазначають, що вона є видом публічного управління шляхом спільного регулювання діяльності керованих суб'єктів; підставами для її здійснення є те, що вони мають загальну політико-правову природу, спираються на загальну конституційно-правову основу, функціонують у сферах діяльності, які збігаються, використовуючи при цьому близькі за своєю природою методи досягнення відповідної мети для об'єднання кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів [10]. З цього приводу слід зазначити, що в теоретичних положеннях з управління, взаємодія є визначальною для всього процесу управління, це діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. А організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням забезпечує цілеспрямоване і ефективне функціонування органів місцевого самоврядування [48].

Такі дослідження свідчать про те, що як муніципальна влада, так і місцеві державні адміністрації мають повноваження в одних і тих же сферах, реалізація яких має за мету розв'язання питань місцевого значення в інтересах місцевого населення. Аналіз чинного законодавства дав змогу констатувати, що загалом сфери, в яких реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій практично збігаються. Так органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах, зокрема: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; регулювання земельних відносин та охорони

навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; організації та забезпечення цивільного захисту; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги; щодо відзначення державними нагородами України; й інші надані їм законом повноваження. А місцевим державним адміністраціям належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати й інші питання, віднесені законами до їх повноважень. Існування загальних сфер діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування виводить на перший план взаємодію з метою реалізації конституційних прав громадян, створення умов, що забезпечують гідне життя людини [49].

Водночас неналежне відокремлення предметів відання місцевого самоврядування зі сфери державних інтересів і відповідальності призводить до дублювання повноважень та колізій. Про оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Більше того,

як доцільно зазначає Я. Богів, що будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того самого рівня не обов'язково повинні мати однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями [9]. В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [62] передбачено, якими повноваженнями мають бути наділені органи місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста), районного та обласного рівнів, а також які послуги надаватимуть на базовому рівні структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади. І якщо прерогативою органів місцевого самоврядування базового рівня має бути залучення інвестицій, розвиток підприємництва, місцевої інфраструктури, планування розвитку території громади, вирішення питань забудови території, благоустрою території, надання житлово-комунальних послуг, організації пасажирських перевезень на території громади, утримання вулиць і доріг у населених пунктах, громадської безпеки, гасіння пожеж, управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб, розвитку культури та фізичної культури, надання соціальної допомоги через територіальні центри, надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг. То структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги лише з санітарно-епідеміологічного захисту, соціального захисту населення, казначейського обслуговування, реєстрації актів цивільного стану. Органи місцевого самоврядування районного рівня будуть забезпечувати виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня, а обласного рівня – регіональний розвиток, розвиток культури, спорту, туризму, охорону навколишнього природного середовища, розвиток обласної інфраструктури

(обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування), професійно-технічну освіту, надавати високоспеціалізовану медичну допомогу. Такий розподіл враховуватиме можливість цих органів їх здійснювати, що дасть змогу сформувати дієздатні органи місцевого самоврядування. Практика державотворення держав-членів Європейського Союзу, свідчить, що децентралізація державної влади сприяла формуванню ефективного, самодостатнього та відповідального місцевого самоврядування, проведенню економічних реформ, підвищенню соціальних стандартів та рівня життя громадян [40]. Водночас слід зауважити, що взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями виникає і внаслідок наявності в них делегованих повноважень. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [32]. І як зазначає О. Антонюк, така взаємодія обумовлена тим, що ці органи відповідно до законодавства можуть виконувати як власні, так і взаємноделеговані повноваження. Але в її основі лежить принцип невтручання в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [5]. Таке трактування узгоджується з конституційними та законодавчими положеннями, оскільки згідно з чинним законодавством місцеві державні адміністрації реалізують повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідною радою і в цій частині підзвітні і підконтрольні відповідним радам (ч. 1 ст. 14, ч. 1, 3 ст. 34), а виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад здійснюють делеговані їм повноваження органів виконавчої влади і з цих питань вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 3-4 ст. 143; п. 2 ст. 11) [32, 45].

При цьому відокремити делеговані повноваження від самоврядних доволі складно, оскільки вони покладаються на органи, які здійснюють як власні, так і делеговані повноваження та мають однакові предметні сфери.

Так аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про те, що органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах. І вони значно ширші аніж ті, що визначаються концепцією реформування місцевого самоврядування. Проблема делегованих повноважень та загалом повноважень органів місцевого самоврядування полягає у відсутності належного механізму забезпечення їх реалізації з огляду на недостатню відповідність наявному кадровому, фінансовому, інфраструктурному потенціалу та ресурсам. Децентралізаційні процеси, що лежать в основі реформування сфери місцевого самоврядування та механізм делегування мають базуватися на принципі субсидіарності. І. Дробуш гадає, що принцип субсидіарності – це загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні [20]. І основна ідея цього принципу на думку С. Квітки полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише в тій мірі і в тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різнобічні потреби [41]. Слід зауважити, що цей принцип є одним з головних європейських принципів формування взаємодії всіх рівнів влади. І особливого значення в цьому контексті він набуває на тлі євроінтеграційних прагнень сучасної України, оскільки є базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування, а також про нього йдеться в Договорі про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства). Також місцеві державні адміністрації можуть вступати в договірні відносини з органами місцевого самоврядування з метою реалізації спільних програм чи створення спільних органів для цього, Така взаємодія має договірний характер. Однак незважаючи на актуальність таких відносин, вона не набула широкого застосування на практиці. Висновки. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями є необхідним аспектом в процесі реалізації питань місцевого

значення в інтересах місцевого населення. Такі відносини складаються в межах муніципальних утворень базового рівня. Місцеві державні адміністрації взаємодіють на відповідній території з органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами) не тільки з метою сприяння реалізації ними власних повноважень (щодо вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної й фінансової бази місцевого самоврядування) але й взаємно делегованих повноважень, в межах виконання яких реалізується контроль. І така практика не перечить міжнародним стандартам. Делегування як важливий інструмент взаємодії органів публічної влади в Україні потребує розробки належного механізму передачі повноважень тим органам місцевої влади, яка має ресурсне, кадрове та інше забезпечення, що дасть змогу вирішити місцеві потреби жителів територіальних громад. В контексті взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями вкрай важливим є розмежування повноважень цих суб'єктів, а також нормативне визначення та закріплення поняття «питання місцевого значення». Також потребує й чіткої регламентації як взаємодія місцевих органів влади, так і легалізація сфер в яких вона може відбуватися а також механізм її здійснення. Все це сприятиме збалансованості діяльності місцевих органів, створенню належного середовища для життєдіяльності місцевого населення.

Невирішеним залишається питання організації роботи органів місцевого самоврядування в разі фактичної відсутності осіб, які обіймали обрані посади, тобто коли немає осіб, котрі виконували відповідні посадові обов'язки. Війські адміністрації в такому разі є тимчасовим способом вирішення питання, оскільки певний відсоток населення все ж таки мешкає на території і доцільним було б провести вибори і сформувати на місцях органи місцевого самоврядування. Ми не виключаємо одночасного існування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, але за умови

чіткого розмежування повноважень і компетенції [15], [74].

Отже, розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст потребує вдосконалення, виходячи, передусім, з таких його особливостей:

1) на базовому рівні сіл, селищ, міст публічне управління реалізується одночасно органами місцевого самоврядування відповідної територіальної громади та місцевими органами виконавчої влади, проте безпосередньо на цьому рівні чинним законодавством не передбачено існування органів виконавчої влади загальної компетенції, тому фактично органами виконавчої влади – суб'єктами публічного управління на рівні сіл, селищ і міст – є районні та обласні державні адміністрації;

2) законодавством чітко не визначені межі компетенції, і не розподілені належним чином повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст; переважна більшість повноважень місцевого самоврядування збігається (поглинається) з аналогічними повноваженнями місцевих державних адміністрацій, що призводить до необґрунтованого зростання бюджетних видатків на утримання управлінського апарату й до зниження ефективності публічного управління на місцевому рівні в цілому;

3) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями, серед яких не виправдано превалюють делеговані, оскільки більшість повноважень державного рівня, які мали б бути реалізовані виконавчими органами відповідної територіальної громади делегуються виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад; через надмірно широку сферу делегованих повноважень органи місцевого самоврядування втрачають свою адміністративно-правову самостійність;

4) місцеві державні адміністрації у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст здійснюють фактично не лише контрольні повноваження, але й «самоврядні», витісняючи таким чином

органи місцевого самоврядування від здійснення публічного управління на місцях;

5) відсутність чіткості й однозначності в розподілі повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст зумовлює суперечливість не лише інституту делегованих повноважень, але й юридичної відповідальності досліджуваних органів публічного управління, яка залишається наразі невизначеною належним чином;

6) непоодинокими є випадки дублювання власних і делегованих повноважень, необґрунтованого та невиправданого «розширення» сфер і об'єктів компетенції, на які реалізується управлінський вплив органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

7) фактично унеможливленим є слідування конституційно проголошеному принципу заборони втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих власних повноважень;

8) органи місцевого самоврядування в процесі адміністративно-правової діяльності змушені керуватися розпорядженнями та вказівками органів виконавчої влади вищого рівня замість інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст, які наразі досить часто не узгоджуються [13].

Можемо зробити висновки, що на сьогодні в Україні взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні характеризується суперечностями, конфліктами через відсутність чіткого бачення меж їх компетенції та повноважень і, як наслідок, низьким рівнем ефективності. Виокремимо такі основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні:

1) нормативно-правовий – чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між органами місцевого самоврядування

різного рівня; нейтралізація подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; законодавче затвердження механізму й порядку їх взаємодії;

2) організаційний – розробка ефективного механізму взаємодії; планова та прогнозна діяльність; координація, консолідація чи кооперація сил і засобів для забезпечення ефективного врядування; перенесення акценту з контрольної діяльності на співпрацю у формі участі в спільних програмах, проектах та заходах;

3) інституційний – створення спеціальних дорадчих, консультативних, координаційних органів тощо;

4) інформаційний – проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, круглих столів, робочих зустрічей, пресконференцій, громадських слухань тощо;

5) методичний – надання методичної та консультативної допомоги;

6) аналітичний – надання висновків, аналітичних звітів, оглядів спільної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого управління;

7) фінансовий – розробка спільних заходів з економічного та фінансового розвитку адміністративно-територіальної одиниці та участь у них.

Отже, відзначимо, що органи місцевого самоврядування є важливим та вкрай необхідним елементом державного устрою, який не варто ані замінювати, ані ліквідовувати. Досвід, отриманий Україною за період війни, продемонстрував, що самоорганізація населення має більше переваг перед централізованою владою. Саме на місцях люди бачать і знають усі тонкощі функціонування громади. І призначені особи на період особливого воєнного стану у військовій адміністрації мають вирішувати саме питання, пов'язані з обороною, захистом та воєнними діями, а забезпечення життєдіяльності громади мають здійснювати саме органи місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження, варто зазначити, що, успішна діяльність держави пов'язана передусім із ефективним функціонуванням виконавчої влади. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має відбуватися із урахуванням європейських стандартів та принципів регіонального розвитку. За результатами проведених досліджень можемо зробити наступні висновки:

1. Обґрунтовано теоретичні підходи до загального розуміння системи органів виконавчої влади, яка являє собою сукупність, в якій усі складові частини (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними і водночас становлять самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенції. Побудова цієї системи ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання принципів централізації та децентралізації, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів залежно від адміністративно-територіального устрою країни. До основних рис органів виконавчої влади віднесено те що вон є частиною публічної адміністрації, являють собою організацію, тобто колектив людей, об'єднаних для вчинення спільних дій, створюються з волі держави та реалізують її, мають політичні та державні посади, діяльність спрямована на вчинення державно-виконавчих дій, є підзаконною, реалізують діяльність в межах компетенцій, тобто на підставах, у порядку і у спосіб, передбачені законодавством, мають атрибути юридичної особи.

2. Проаналізовано особливості правового статусу місцевих органів виконавчої влади. Основну особливість правового статусу визначено у тому, що абсолютного розподілу, повного відокремлення виконавчих органів від самоврядних немає. Окрім цього, правовий статус місцевих органів виконавчої влади в цілому органічно пов'язаний з процесом децентралізації і деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади з метою розмежування, збалансування та уникнення їх дублювання між місцевими

державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. визнано необхідність внесення змін до Конституції України, які б у контексті удосконалення правового статусу місцевих органів виконавчої влади мали відкрити реальний шлях до прийняття пакету законів, спрямованих на удосконалення системи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні. в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади виокремлює три головні модулі: цільовий, структурно-організаційний, компетенційний (компетенцію).

3. Описано форми діяльності місцевих органів виконавчої влади. Визначено, що форма діяльності органів виконавчої влади полягає у здійсненні конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності. У правових формах управлінської діяльності найбільш чітко вираженні повноваження державновладного характеру, які надаються органам управління для реалізації закріплених за ними функцій. Серед форм діяльності місцевих органів виконавчої влади визначено ключові: правові та організаційні. Під організаційними формами діяльності органів виконавчої влади, в тому числі місцевих, розуміють здійснення управлінської діяльності, яка безпосередньо не пов'язана із реалізацією державно-владних повноважень – здійснення матеріально-технічних операцій, раціоналізація документування та документообігу, організаційне планування. У практичній діяльності місцевих органів виконавчої влади, правові форми найчастіше знаходять своє вираження у двох видах: адміністративних актах та адміністративному договорі.

4. Охарактеризовано систему місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції. Обґрунтовано сутності компетенції органів виконавчої влади у формі важливості елементів завдань, функцій, характеру взаємозв'язків з іншими органами, місця в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядку вирішення установчих і кадрових питань притаманних конкретним інститутам виконавчої влади. Визначено, що за

характером, обсягом компетенції та їх змістом органи виконавчої влади поділяють на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

5. Досліджено процес здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції. Конституція України визначає, що виконавчу владу загальної компетенції в областях і районах представляють місцеві державні адміністрації. Основний закон і закон «Про місцеві державні адміністрації» визначає спектр повноважень даних інститутів, серед яких виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, підготовку та виконання відповідних бюджетів, звітування про виконання відповідних бюджетів та програм, взаємодія з органами місцевого самоврядування, реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

6. Проаналізовано вплив децентралізації на розподіл повноважень між органами публічного управління та адміністрування в Україні та узагальнено напрями їх розмежування. Визначено, що сучасний стан розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні знаходиться не дуже в гарному стані, що обумовлено деякими проблемами, а саме: незавершеність адміністративної реформи; успадкування централізованої моделі публічного управління; недосконалість чинного законодавства в сфері органів публічної влади на місцях, що приводить до численних конфліктів у розмежуванні компетенції між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Для подолання цих проблемних питань, необхідно внести

відповідні зміни до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, що ще більш наблизить України до європейських стандартів в сфері місцевого самоврядування.

8. Узагальнено пропозиції поліпшення процесу взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями. Визначено, що на сьогодні в Україні взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні характеризується суперечностями, конфліктами через відсутність чіткого бачення меж їх компетенції та повноважень і, як наслідок, низьким рівнем ефективності. Виокремлено основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: нормативно-правовий, організаційний, інституційний, інформаційний, методичний, аналітичний, фінансовий.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина. Київ, 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Адміністративне право України: підручник. за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй; 2-ге вид., перероб та доп. Х: Право, 2013. 656 с
4. Адміністративне право: підручник. М. М. Бліхар [та ін.]. Львів: Растр 7, 2022. 738 с.
5. Антонюк О.М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО. Випуск 71. 2022. С. 210–215
6. Бабій Ю. Ю. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями: проблемні питання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 77(1). С. 59-64
7. Бальцій Ю.Ю. Щодо теорії розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Аналітично-порівняльне правознавство. 2023. № 4. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/287209>
8. Бараненко Д. В. Оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Херсон: Гельветика, 2020. 399 с.
9. Богів Я. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні. Історико-правовий часопис. 2016. № 1. С. 92–96.

10. Бортник Н., Єсімов С. Сутність взаємодії органів публічної влади в сфері організації автотранспортного обслуговування населення України. 2017. С. 72–79.

11. Буглак Ю. О. Адміністративно-правове регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: монографія. Харків: Панов, 2019. 354 с.

12. Буглак Ю.А. Методологические подходы к определению предмета ведения и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Научно-методический журнал «Право и Политика». 2017. № 2. С. 47-51.

13. Буглак Ю.О. Концептуальні засади вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2018. № 3. С. 83-92.

14. Буглак Ю.О. Особливості розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2017. Випуск 2. Т. 4. С. 102-105.

15. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2(1). С. 76-83.

16. Денисова А.В. Адміністративний нагляд органів виконавчої влади України: генезис, процедури, шляхи новелізації: монографія; Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса: ОДУВС, 2018. - 344 с.

17. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. К: Вид-во УАДУ, 2000. 224 с.

18. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції

(21 травня 2021 р., м.Львів) / за наук. ред. проф. О.В. Батанова, доц. Р.Б. Бедрія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. 202 с.

19. Дніпров О.С. Виконавча влада в Україні: теоретико-концептуальні підходи до розуміння сутності в сучасних умовах трансформації суспільства [Текст]: монографія. Нац. ун-т "Львів. політехніка", Навч.-наук. ін-т права та психології. Київ: Вид-во Людмила, 2018. 539 с.

20. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації: монографія. Рівне: Овід, 2015. 540 с.

21. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

22. Жовнірчик Я. Ф. Реформування системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1041>

23. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: монографія. Х: «У справі», 2020. 424 с.

24. Журавльов Д. В. Оновлена характеристика органів виконавчої влади України. Правовий часопис Донбасу. 2018. № 1 (62). С. 108-113

25. Журавльов Д. В. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України. Публічне право. 2013. № 3 (11). С. 62-67

26. Завальний М. В. Адміністративно-правові засади діяльності та взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні : монографія. Харків : Константа, 2018. 376 с.

27. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30 жовтня 2020 р. № 42988. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293.

28. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>

29. Закон України «Про державну службу». від 19.10.2023р., № 889-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

30. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

31. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

32. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-p#Text>.

33. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

34. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 19.10.2023 р. №389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

35. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

36. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XVIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

37. Золотарьова М. К. Адміністративно-правовий статус державних податкових інспекцій: монографія; за ред. С.В. Петкова. Запоріжжя: КПУ, 2010. 164 с.

38. Зубар І. В., Онищук Ю. В. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні. Публічне управління та митне адміністрування, № 1 (32), 2022. С.41-45.

39. Зубар І. В., Пайлик І. І. Теоретико-правові засади здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної компетенції. Інвестиції: практика та досвід. 2023. №19. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/2233>

40. Зубар І.В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» 2023. № 6. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.6.12>

41. Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В.. Перспективи розвитку земельних відносин фермерських господарств в умовах децентралізації публічної влади в Україні [Текст] : монографія / Зубар І. В., Яременко О. І., Онищук Ю. В. ; Вінниц. держ. пед. ун-т ім. Михайла Коцюбинського. - Вінниця : Рогальська І. О., 2021. 247

42. Зубар І. В. Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації, // Інвестиції: практика та досвід. - 2023. № 13. С. 121-125.

43. Зубар І. В., Онищук Ю. В. Практика ЄС у децентралізації публічної влади та перспективи її застосування в Україні. Публічне управління та митне адміністрування. 2022. № 1 (32). С.41-45.

44. Зубар І.В., Онищук Ю.В. Державне управління земельними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні Публічне управління та митне адміністрування № 4 (35), 2022. С. 34-39. DOI <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-4.6>

45. Зубар І. В., Пайлик І. І. Теоретико-правові засади здійснення повноважень місцевими державними адміністраціями, як органу виконавчої влади загальної. Інвестиції: практика та досвід. № 19, 2023. С. 153-157

46. Зубар І. В., Пайлик О. І. Інституційно-правові засади оптимізації повноважень місцевих органів виконавчої влади в умовах децентралізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 10, 2023.

47. Зубар І. В., Літовка О. М. Перспективні напрями розвитку публічного управління в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6, 2023.

48. Зубар І. В. Розвиток малих форм господарювання в регіоні. Економіка АПК. 2014. № 11. С. 106-114.

49. Зубар І. В. Передумови формування ринку землі сільськогосподарського призначення. Ефективна економіка. 2015. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4405>.

50. Зубар І. В., Пайлик Р. Л. Напрями реформування органів виконавчої влади України в умовах децентралізації. Інвестиції: практика та досвід. № 13, 2023. С. 121-125.

51. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-вр/ed20200101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%20к/96-вр/ed20200101#Text)

52. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». Місцеве самоврядування. 1997. № 3-4 (5). С. 37–42

53. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник. Одеса: Юридична література. 2001. 164 с.

54. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.

55. Ленгер Я.І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 3. С. 36–38.

56. Малиновський В. Я. Природа і зміст політичної служби в Україні. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2018. № 2 (37). С. 67-76

57. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.

58. Марцеляк О. В. Конституційна реформа в Україні та її основні завдання на сучасному етапі. Від громадянського суспільства – до правової держави. Харків. ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 482 с.

59. Марченко В. В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: підручник; Харків. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. Харків: Вид-во ХНАДУ, 2018. 291 с.

60. Марчук М. І. Державний лад Республіки Польща: конституційно-правова модель: монографія. Харків: Бровін О. В. [вид.], 2019. 528 с.

61. Михайлов В. Взаємовідносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: теоретичні основи і принципи. Інвестиції: практика та досвід. № 12. 2012. С. 116–118

62. Моделі та методи стратегічного управління в органах виконавчої влади України: навч. посіб. Казимир В. В. [та ін.]. Ч: ЧНТУ, 2018. 151 с.

63. Олюшинець А. П. Проблеми збереження миру й відведення загрози світової війни. Збереження планети – глобальні виклики, загрози, можливості на засадах результативного партнерства : тези доп. тематичного круглого столу з питань екологічної безпеки до Всесвітнього Дня Землі – Earth Day (м. Миколаїв, 22 квіт. 2022 р.). Миколаїв. нац. аграр. унт: МНАУ, 2022. С. 13–15.

64. Панфілов О.Є., Хамходера О.П. Комісія як новий вид центральних органів виконавчої влади: осмислення нормативних змін. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 7. С. 282-286. Natalia Borisocheva. Theoretical approaches to understandi

65. Пекарчук В. М. Законодавчі і виконавчі органи державної влади в Україні: становлення та розвиток (90-ті роки XX - початок XXI століття): монографія; Акад. Держ. пенітенціар. служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2018. 205 с.

66. Петренко П. Д. Організація діяльності органів виконавчої влади в умовах євроінтеграції: теоретико-правовий аспект: монографія. Харків: ПромАрт, 2018. 502 с.

67. Поняття, функції і види діяльності виконавчої влади. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9665>

68. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333- р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

69. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.

70. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 67–72.

71. Тиндик Н. Правова природа виконавчої влади в Україні. Митна справа. 2011. № 1. Ч. 2. С. 106–111

72. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К., 1997. С. 91

73. Ткачук А.Ф. Обласна державна адміністрація: короткий огляд статусу та можливостей у сучасних умовах / Анатолій Ткачук. К., 2019. 58 с.

74. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 28 липня 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

75. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

76. Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями» від 05.11.1996 р. №1035/96 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/96>

77. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 269 с

78. Чернописький П. Б. Теоретико-методологічні аспекти розуміння децентралізації влади як конституційно-правового явища. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля

Данила Галицького. Івано-Франківськ: Івано-Франківський університет права імені Короля Данила Галицького. 2017. № 4 (16). С. 97–104.

79. Юрах В.М. Участь громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади: теорія, практика, проблеми монографія. Харків: Панов А. М., 2020. 454 с.

80. Яковчук Я. В. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. Актуальні проблеми правознавства. 2022. Вип. 4. С. 109-116.

81. Bereziuk S., Zubar I. Streamlining the usage of organic animal husbandry as a determinant of increasing agricultural production efficiency. The scientific heritage. 2020. № 7. P.3-10.

82. Onyshchuk Yu., Zubar I. Economic-energy efficiency evaluation of growing and use of bioenergy crops. The scientific heritage. 2020. № 48. P. 27-35.

83. Samborska O., Zubar I. A production of biogas is on wastes of Alcohol industry of Ukraine. World science. 2019. Vol 2. №10. P.10-14

84. Zubar I., Yaremchuk N. Food security of the state: the main problematic aspects. Colloquium-journal. 2021, Vol 1. № 88. P. 43-52.

85. Zubar I., Onyshchuk Yu. Prospects of heliculture development as an innovative industry of agriculture in Ukraine. The scientific heritage. 2021. VOL 3. № 60. P. 18-27.

86. Zubar I., Onyshchuk Yu. Features of land relations reform in Ukraine. Colloquium-journal. 2021. VOL 7. №94. P. 48-57.