 Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

**КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЛИТВИН ІВАН ІВАНОВИЧ******

УДК 342.95:353

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

**дисертації на здобуття наукового ступеня**

**кандидата юридичних наук**

**Запоріжжя – 2009**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті державної податкової служби України ДПА України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України

Пєтков Валерій Петрович,

проректор Харківського національного

університету внутрішніх справ,

начальник Кіровоградського юридичного інституту.

**Офіційні опоненти**: доктор юридичних наук, професор

**Рябченко Олена Петрівна,**

Національний університет державної

податкової служби України

професор кафедри управління, адміністративного права та процесу і адміністративної діяльності;

кандидат юридичних наук, доцент

**Миколенко Олександр Іванович,**

Одеський національний університет

ім. І.І. Мечникова,

доцент кафедри адміністративного

та господарського права.

Захист відбудеться 04 листопада 2009 р. о 900 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 17.127.07 у Класичному приватному університеті за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, ауд. 124.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.

Автореферат розісланий “02” жовтня 2009 р.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради Н.О. Армаш

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** У Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцевому рівні: місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування. Дослідження проблеми організації і структурування публічної влади на місцевому рівні є одним з основних напрямів юридичної науки. Важлива увага при цьому приділяється вивченню співвідношення державного управління й місцевого самоврядування, принципам, механізму та забезпеченню спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Розвиток українською наукою концепцій і моделей місцевої влади, основні з яких визнані й апробовані світовим співтовариством, свідчить про те, що вітчизняна наука вийшла на шлях утворення власної, найбільш оптимальної для України моделі, яка буде відображати особливості політико-правового, економічного та соціального розвитку країни, демократичні основи громадського життя.

Суттєвою складовою процесу державотворення в Україні є поєднання централізації та децентралізації влади, в результаті чого в адміністративно-територіальних одиницях поєднується державне управління та місцеве самоврядування. Одночасне функціонування двох підсистем публічної влади в межах одних і тих же адміністративно-територіальних одиниць породжує необхідність такої взаємодії, яка б унеможливлювала конфлікти чи протистояння між ними. З метою підвищення ефективності й дієвості місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування їх функції та повноваження необхідно чітко розмежовувати, а організаційно-правові зв’язки повинні мати міцне наукове підґрунтя. За цих умов забезпечення оптимальної взаємодії згаданих органів є одним з пріоритетних напрямів поліпшення територіальної організації влади в Україні.

На сьогодні, з прийняттям чинної Конституції України, статутних законів “Про місцеве самоврядування в Україні” і “Про місцеві державні адміністрації”, відносини між підсистемами публічної влади на місцях отримали досить міцну правову основу.

Теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці відомих вітчизняних та зарубіжних учених-адміністративістів: В.Б. Авер’янова, Н.О. Армаш, М.І. Байтіна, Г.В. Барабашева, А.А. Безуглова, Ю.М. Козлова, О.Є. Кутафіна, М.О. Шафіра, К.Ф. Шеремета; українських учених-юристів М.О. Баймуратова, Ю.П. Битяка, І.П. Бутка, М.П. Воронова, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, М.І. Козюбри, В.В. Копєйчикова, М.І. Корнієнка, Б.А. Кормича, В.В. Кравченка, В.Ф. Кузнєцової, Є.В. Курінного, П.М. Любченка, В.Ф. Мелащенка, О.І. Миколенка, А.О. Монаєнка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, С.В. Пєткова, В.Ф. Погорілка, М.І. Пухтинського, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, Є.А. Тихонової, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, Л.П. Юзькова.

Особливу увагу приділено працям тих вітчизняних авторів, які розробляли проблематику відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема П.П. Білик, В.О. Величко, А.Р. Крусян, Т.С. Смирнової.

Однак проблема оптимізації відносин між місцевими органами державної виконавчої влади та органу місцевого самоврядування досі є однією з найбільш гострих у вітчизняній правовій теорії і практиці управління, на чому неодноразово наголошувалося в наукових статтях, виступах фахівців на науково-практичних конференціях та в офіційних промовах керівників нашої держави. Вирішення означених питань залишається важливою складовою адміністративно-територіальної та муніципальної реформ. Зокрема, потребують удосконалення форми і методи взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, залишається невирішеною проблема делегованих повноважень, зберігає гостроту питання про приведення системи органів публічної влади на місцях у відповідність до міжнародних (насамперед, європейських) стандартів. Все це дає підстави зробити висновок щодо актуальності даної теми, її значущості у теоретичному та практичному аспекті.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Тема дисертаційного дослідження обрана з урахуванням Концепції адміністративної реформи в Україні, одним із завдань якої є формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління, а також сучасної системи місцевого самоврядування (схвалена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 зі змінами і доповненнями).

Дисертаційне дослідження виконане в межах та відповідно до цільової комплексної програми “Права людини і проблеми становлення, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування” № 0186.02.070865.

**Мета й завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є виявлення найбільш оптимальної моделі взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління; визначення змісту, основних напрямів і організаційно-правових форм їх спільної діяльності.

***Виходячи із зазначеної мети, у дисертації поставлено такі завдання:***

***– надати наукову характеристику періодизації становлення й розвитку системи публічної влади на місцевому рівні;***

– визначити управлінську діяльність місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування в аспекті їх взаємодії;

– визначити основні засади розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, висвітлити їх характерні особливості;

– розкрити види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

***– з’ясувати зміст і структуру єдиного нормативного комплексу публічної влади, що інтегрує самоврядні й державні засади в управлінні на місцевому рівні;***

– охарактеризувати делеговані повноваження в системі місцевих органів влади;

– проаналізувати контрольно-наглядову діяльність у сфері взаємодії місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;

– визначити принципи взаємодії місцевих органів влади;

– запропонувати теоретичну оцінку практики існуючих форм взаємодії органів, що розглядаються, визначити нові можливі форми, спрямовані на оптимізацію й підвищення ефективності спільної діяльності публічних органів влади на місцевому рівні;

**Об’єктом дослідження *є суспільні відносини, які формуються між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення публічної влади на місцевому рівні.***

*Предметом дослідження* є адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові і спеціальні методи наукового пізнання. Як загальнонауковий метод використано філософський діалектичний підхід, за яким місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування розглядаються як форма організації публічної влади, що відображає конкретно-історичний етап розвитку суспільства. Історико-правовий метод використано при дослідженні еволюції місцевих органів публічної влади (підрозділ 1.1). Системно-структурний підхід дав змогу дослідити місцеві органи виконавчої влади органи та місцевого самоврядування як елементи двох різних підсистем публічної влади, пов’язані організаційними та функціональними зв’язками (підрозділи 1.2, 1.3). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат (підрозділи 1.1, 2.1), визначені загальні засади взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (підрозділ 1.4). Методи класифікації, групування та структурування застосовувалися для виділення окремих повноважень, форм і методів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 3.2). Функціональний метод застосовано при дослідженні правових засад взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (підрозділ 2.1).

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, закони й підзаконні акти України, що визначають статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також порядок взаємодії між ними. Емпіричною основою дослідження є матеріали практики місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування різних регіонів України, зокрема Кіровоградської, Одеської, Харківської областей, міста Києва. У роботі використано також зарубіжне законодавство та міжнародно-правові акти, які дають змогу оцінити взаємодію між органами публічної влади на місцях в адміністративно-правовому аспекті.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження визначається тим, що дисертаційне дослідження є комплексним монографічним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим аспектам взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні. У підсумку проведеного дослідження сформульовано ряд положень, висновків і пропозицій, основними серед яких є такі:

*вперше:*

- з точки зору забезпечення взаємодії між органами, що здійснюють публічну владу на місцях, досліджено еволюцію місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, зокрема, обґрунтовано висновок про те, що в Україні структурування влади за функціональною та організаційною ознаками виявляється, зокрема, у тому, що на місцевому рівні (рівні областей, районів, міст зі спеціальним статусом та їх районів) співіснують дві підсистеми публічної влади;

- досліджено контрольно-наглядову діяльність у процесі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, внесена пропозиція пр. те, що необхідно передбачити право місцевим органам виконавчої влади здійснювати міри наглядового над діяльністю органів місцевого самоврядування;

- виявлені форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зроблено їх систематизацію, встановлені нові чинники щодо їх класифікації;

*дістало подальшого розвитку:*

- характеристика змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування в аспекті їх взаємодії, яка полягає в тому, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію - управління на місцевому рівні;

- дослідження правових засад взаємодії місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яке дає можливість виробити модель співвідношення їх повноважень, в основі якої лежить різна правова природа цих органів;

- визначення принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розкрито їх сутність та виявлено перспективи розвитку;

*удосконалено:*

**- класифікація та система видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; виявлені основні види структурних зв’язків взаємодії - координаційні; субординаційні; реординаційні;**

- правовий механізм юридичної природи делегованих повноважень у системі місцевих органів влади та визначені їх основні ознаки, а саме, -делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб’єктів (делегуючого та делегованого) та супроводжуватися укладенням акту делегування повноважень.

**Практичне значення одержаних** результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

* у сфері науково-дослідній діяльності – основні положення дослідження можуть бути використані для подальшої розробки проблем удосконалення управління на місцевому рівні, удосконаленню роботи місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення їх ефективності;
* у правотворчості – використання пропозицій сприятиме вдосконаленні чинного законодавства, яке регламентує взаємодію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
* у правозастосовній діяльності – впровадження результатів дослідження дасть змогу поліпшити практичну діяльність місцевих органів публічної влади;
* у навчальному процесі – матеріали дисертаційного дослідження можуть використовуватись при читанні лекцій та під час проведення практичних занять з дисципліни “Адміністративне право України”, при підготовці відповідних підручників та навчальних посібників.

**Особистий внесок здобувача**. Дисертація є самостійною завершеною науковою роботою. Основні положення, пропозиції й висновки, що характеризують наукову новизну та практичне значення результатів дисертаційного дослідження і виносяться на захист, розроблені автором самостійно. Ідеї та розробки, що належать співавторам, разом з якими були опубліковані праці за темою дослідження, у роботі не використовувались.

**Апробація результатів дисертаційного дослідження.** Основні положення дисертації доповідались автором на міжнародних та регіональних конференціях, а саме: ІІІ звітній науково-практичній конференції Кіровоградського юридичного інституту НУВС “Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності” (Кіровоград, 18 травня 2005 р.); регіональній науково-практичній конференції Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС “Актуальні проблеми взаємодії регіональних органів управління з органами внутрішніх справ” (Кіровоград, 23 грудня 2005 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС “Проблеми протидії злочинності неповнолітніх” (Кіровоград, 20-21 квітня 2006 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС “Національні інтереси та проблеми забезпечення безпеки України” (Кіровоград, 19 березня 2008 р.); міжнародній науково-практичній конференції Кіровоградського національного технічного університету “Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації” (Кіровоград, 18 квітня 2009 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення та результати дисертаційного дослідження відображено в чотирьох статтях, опублікованих у фахових виданнях, та в чотирьох тезах на науково-практичних конференціях.

**Структура роботи** зумовлена її метою та завданнями. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (293 найменування). Загальний обсяг роботи – 217 сторінок.

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

**У вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробки, зв’язок дисертаційної роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету та завдання дослідження, його об’єкт, предмет, методологічну основу, особистий внесок здобувача, наукову новизну роботи, практичне значення одержаних результатів; подано відомості про апробацію, публікацію основних положень, її структуру та обсяг.

**Розділ І – “Теоретико-правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” –** присвячено дослідженню діяльності публічних органів влади на місцевому рівні, визначенню сутності й видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як складової їх управлінської діяльності.

У підрозділі *1.1.* *“Історико-правові аспекти становлення публічної влади на місцевому рівні в Україні”* розкрито загальносуспільне значення місцевого управління, подано визначення цього поняття, його сутність та зміст. Звернуто увагу на те, що доцільно як інструментальну категорію використовувати “місцеве управління”, що включає “місцеве самоврядування” і “місцеве (державне) управління”, здійснюване місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

Простежено становлення публічних органів влади на місцевому рівні від періоду Київської Русі до 1990-х рр. включно, детально проаналізовано втрати і здобутки української державності, надано відповідну нормативно-правову базу різних періодів. Визначено, що державна та самоуправлінська влада є самостійними формами публічної влади.

Наголошено на тому, що суспільство не може обійтися без спеціалізованого апарату управління, який виконує загальні функції, зумовлені рухом усього соціального організму. Урегульованість і порядок у суспільному житті – інтегральний результат сукупної дії двох регулятивних механізмів: спеціалізованої системи державного управління, що діє від імені всієї держави (народу), – державного управління і системи соціальної саморегуляції, самоврядовчих дій організаційно самостійних колективних членів суспільства (територіальних громад).

У *підрозділі 1.2. “Місцеві органи виконавчої влади як суб’єкти реалізації державної політики”* детально проаналізовано нормативно-правові основи діяльності, функціональне призначення та обсяг компетенційних повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Основну увагу приділено місцевим державним адміністраціям як ключовим органам виконавчої влади на місцевому рівні. Наголошено на тому, що їх управлінська діяльність регулюється Конституцією України (статтями 118, 119), Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, Постановами Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”, “Про впорядкування структури місцевих державних адміністрацій”, “Про затвердження Порядку контролю здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади”, іншими нормативно-правовими актами.

Зміст управлінської діяльності виконавчої влади на місцевому рівні, на нашу думку, можна розглядати як: право й можливість місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади) функціонувати в межах своїх повноважень, видавати правові акти, здійснювати організаційну роботу тощо; право і можливість посадової особи апарату органу управління приймати рішення, які реалізує підлеглий, працівник (увесь персонал) під контролем і з відповідальністю цієї посадової особи; підсистему виконавчої влади на місцевому рівні, що утворює разом з іншими виконавчими органами вищого рівня єдину управлінську структуру й приймає управлінські рішення під їх впливом.

Наголошено а тому, що для вітчизняної моделі функціонування виконавчої влади характерним є вертикальний поділ праці та спеціалізація, департаменталізація (відокремлення територіальних ланок частиною центральних органів державного управління в юридично самостійні організації з передачею їм відповідних повноважень), наявність різноманітних зв’язків між органами державного управління на територіальному рівні (вертикальних і горизонтальних, лінійних і функціональних, формальних і неформальних, прямих і непрямих), поєднання моделей подвійного (у системі місцевих державних адміністрацій) та єдиного (у системі територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади) підпорядкування, домінування централізованих засад над децентралізованими в побудові територіальних структур органів державного управління.

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади на місцевому рівні значною мірою детермінується досконалістю горизонтальних управлінських відносин між органами різних організаційно-правових статусів. У відносинах місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади мають місце координаційні, субординаційні та реординаційні зв’язки. Особливого значення для вдосконалення механізмів державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв’язки, пов’язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження надійного зворотного зв’язку між суб’єктами управління нижчого й вищого рівнів.

*У підрозділі 1.3. “Виконавчі органи місцевого самоврядування як суб’єкти виконавчо-розпорядчої діяльності*” досліджено та визначено поняття виконавчих органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для характеристики їх системи, а також окреслено коло елементів, які її складають. У підрозділі міститься системно-структурний аналіз складових системи виконавчих органів, який дає змогу визначити недоліки в її організації та спрямувати шляхи їх удосконалення.

До системи виконавчих органів належать виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи місцевого самоврядування. Більшість повноважень у виконавчо-розпорядчій діяльності органів місцевого самоврядування належить виконавчому комітету, який є центральним виконавчим органом місцевої ради.

Для безпосереднього керівництва відповідними галузями господарства або для здійснення окремих функцій, що зумовлені процесом управління, у місцевій раді створюються відділи, управління та інші виконавчі органи, які є самостійними органами ради. Наголошено на тому, що в деяких наукових працях вчених радянської доби відділи та управління місцевих рад розглядали як особливі органи, що входили до системи як виконавчого комітету, так і місцевої ради.

Дисертант доводить, що відділи, управління та інші виконавчі органи є структурними підрозділами ради, де підпорядкованість виконавчому комітету та сільському, селищному, міському голові відбувається лише за її функціональним видом.

Зроблено висновок про те, що організація сучасних виконавчих органів місцевого самоврядування несе в собі відбиток організації місцевих органів державного управління радянських часів. Система місцевого самоврядування України може стати дієвою управлінською системою лише завдяки радикальному реформуванню структури місцевої ради: скороченню кількісного складу ради, ліквідації виконавчого комітету, створенню оптимальної системи відділів і управлінь, посиленню ролі сільського, селищного, міського голови.

***У підрозділі 1.4. “Поняття, сутність і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”* подано класифікацію та характеристику видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.**

Наголошено, що при взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види структурних зв’язків: координаційні; субординаційні; реординаційні. Субординація визначається як наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на контроль (фінансовий, прокурорський) тощо); координація – як відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо); реординація – як наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

**Розділ ІІ “Правове регулювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб’єктів взаємодії*”*** присвячено характеристиці правових засад розмежування повноважень місцевих органів влади, дослідженню делегованих повноважень, визначенню контрольно-наглядової діяльності в процесі взаємодії місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Цей розділ складається з трьох підрозділів.

У підрозділі *2.1. “Правові засади розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”* встановлено, що характер відносин між місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням в Україні залежить від багатьох факторів як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру. Однак найсуттєвіший вплив на форму і зміст цих відносин на сьогодні справляють правові засади місцевої влади, політика децентралізації та деконцентрації влади, спільність територіальної основи діяльності та об’єктів управлінської діяльності, функціональна близькість, соціальний характер держави, а також встановлена система місцевого управління.

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові.

*Підрозділ 2.2. “Інститут делегованих повноважень у системі місцевих органів влади”* присвячено дослідженню актуальних проблем передачі владних повноважень на місцевому рівні, зокрема підставам, способу та формі такої передачі.

Визначено основні ознаки юридичної природи делегованих повноважень: 1) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб’єктів делегування; 2) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; 3) делегування повноважень має обов’язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб’єктом делегованих повноважень; 4) делегований суб’єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень.

Наголошено на тому, що законодавство України надає декілька визначень делегованих повноважень, сутність яких полягає в тому, що це повноваження, які передаються одним органом іншому за рішенням органу, що делегує.

Проте, виходячи з проведеного аналізу, у визначеннях не враховано добровільний характер делегованих повноважень, а також обов’язковість фінансування делегованих повноважень.

Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов’язаних з виконанням делегованих повноважень.

Зроблено висновок, що пріоритетним напрямом удосконалення системи органів публічної влади на місцях є становлення повноцінного регіонального самоврядування, що передбачає перетворення місцевих органів виконавчої влади в органи з функціями виконавчої влади, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування (громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних явищ, боротьба зі злочинністю, управління державною власністю тощо). Ці органи мають бути наділені також контрольно-наглядовими функціями. За цих умов необхідність делегування повноважень буде зведена до мінімуму. Делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню встановлюватиметься законом, а делегування у зворотному напрямку – договором на підставі закону.

*У підрозділі 2.3. “Контрольно-наглядова діяльність у процесі взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування”* визначено особливості контрольно-наглядової діяльності органів місцевого управління.

Визначено контроль як одну з основних вимог підтримки режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави в цілому і в його найважливішій частині – органах адміністративно-територіального управління. Сутність і призначення контролю полягає, по-перше, у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; по-друге, в одержанні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому; по-третє, у вживанні заходів щодо запобігання й усунення порушень законності таі дисципліни; по-четверте, у виявленні причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; по-п'яте, у вживанні заходів з притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності й дисципліни.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи, основним напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій як основного органу виконавчої влади на місцевому рівні повинна стати контрольно-наглядова функція (“загальний нагляд”, “контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування”).

На підставі проведеного аналізу чинного законодавства, істотних відмінностей у змісті категорій “контроль” і “нагляд” зроблено висновок про те, що здійснення місцевими державними адміністраціями функції “контролю” щодо органів місцевого самоврядування не відповідає принципам самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Вважаємо за доцільне внести зміни до Закону про місцеві державні адміністрації, передбачивши право місцевих органів виконавчої влади здійснювати щодо органів і посадовців місцевого самоврядування заходи наглядового, а не контрольного характеру і для їх позначення використовувати термін “нагляд”, а здійснення “державний контроль” передбачити щодо інших суб'єктів, які знаходяться на відповідній території.

**Розділ ІІІ “Організація взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”** складається з двох підрозділів.

***Підрозділ 3.1. “Принципи взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”*** **розглянуто систему вихідних ідей, закріплених у Конституції України й розвинутих у поточному законодавстві, на яких ґрунтується взаємодія між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Стверджується, що основні засади взаємодії місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й місцевого самоврядування – це вид принципів організації й діяльності зазначених суб’єктів, які спільними для них.**

Наголошено на тому, що принцип децентралізації й деконцентрації є базовим не тільки при розмежуванні компетенції держави, органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, але й при організації їхньої взаємодії. Цей принцип публічної влади забезпечує самостійність місць при здійсненні загальнодержавних завдань і у вирішенні питань місцевого значення.

Поєднання державного й місцевого інтересів передбачає поряд з децентралізацією у сфері виконавчої влади принцип централізації. Централізація виконавчої влади, у певних межах, є основою здійснення загального (державного) інтересу, вона забезпечує цілісність і організованість усієї системи виконавчої влади, що позитивно впливає на ефективність здійснення її функцій. Проте при твердій централізації не враховуються інтереси окремих громадян, колективів, організацій, особливості місць, що, у свою чергу, знижує ефективність діяльності виконавчої влади в цілому й управління на місцевому рівні зокрема.

Визначено, що до принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні компетенції варто віднести: диференціацію предметів ведення місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування залежно від адміністративно-правової природи цих органів і характеру об'єктів їхнього управління; комбінованість предметів ведення з метою здійснення ефективної управлінської діяльності; фіксованість компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів ведення в компетенції місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Запропоновано до принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування віднести принцип взаємного делегування повноважень та судового врегулювання суперечок і розбіжностей між двома центрами публічної влади на місцях.

*У підрозділі 3.2. “Форми і методи взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”* запропоновано систематизовану класифікацію форм та методів взаємодії між органами місцевого управління.

Визначено, що взаємодія між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування здійснюється у таких формах: а) інституційних – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); б) правових – прийняття спільних актів, участь у розробці певних правових актів; в) організаційних – проведення спільних заходів (розширених колегій держадміністрацій, розширених засідань президій рад, семінарів, конференцій, “круглих столів”, звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій; г) інформаційних – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо); д) матеріально-фінансових – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій.

У процесі взаємодії між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити такі: а) прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні); б) планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); в) координація діяльності (органів у цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); г) погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); ґ) вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); д) контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); е) інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); є) інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких немає в контрагента); ж) делегування повноважень (за законом чи договором); з) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); и) робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

**ВИСНОВКИ**

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в поглибленні теоретичних засад взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також удосконаленні правового регулювання співвідношення повноважень цих органів, сутності системи місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування, наукового обґрунтування організаційно-правових форм діяльності місцевих органів влади.

Відповідно до поставленої мети та визначених завдань у дисертації зроблено такі висновки.

1. Досліджено, що становлення публічної влади на місцевому рівні в Україні характеризується відповідними історичними етапами, кожен з яких характеризує певну історичну епоху розвитку публічної влади на місцевому рівні та відрізняється своєю специфікою. Визначено, що для територіальної організації публічної влади переважної більшості держав є характерним структурування влади за функціональною та організаційною ознаками. В Україні це виявляється, зокрема, у тому, що на місцевому рівні (рівні областей, районів, міст зі спеціальним статусом та їх районів) співіснують дві підсистеми публічної влади: державна – в особі місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади - і муніципальна - в особі територіальних громад і органів місцевого самоврядування.
2. Встановлено, що місцеві органи виконавчої влади (якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади) утворюють окрему систему, яка потребує особливого правового регулювання, з урахуванням того факту, що на сьогодні вона є поки що недостатньо узгодженою і збалансованою. Так, органи виконавчої влади, що функціонують на місцевому рівні, у ряді випадків не відповідають усім ознакам системи або ж відповідають їм частково. Існує потреба реформування системи місцевих органів виконавчої влади з метою уникнення дублювання та паралелізму в їх діяльності.
3. Наголошено на тому, що діюча система виконавчих органів місцевого самоврядування (виконавчі комітети місцевих рад, управління та відділи) несе на собі відбиток радянських принципів організації місцевого управління. За сучасних умов необхідно створити таку управлінську систему, де кожний її елемент буде максимально виконувати покладені на нього функції, що спрямовані на досягнення мети демократичного, ефективного та економічного управління на певній місцевості.

4. Взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування очевидний, насамперед, тому, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію – управління на місцевому рівні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, узгодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Отже, взаємодія, в аспекті досліджуваної проблеми, – це необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений взаємний зв'язок самостійних органів публічної влади; їхня взаємна підтримка; кооперація управлінських зусиль з метою здійснення узгодженого, дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення.

5. Нормативне закріплення різних видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх повноважень, в основі якої лежить різна правова природа органів, що здійснюють публічну владу (управління) на місцях; виділення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції) і загальнодержавного значення (ст. 17 Конституції); необхідність поєднання місцевого й державного інтересу; принципу централізації та децентралізації в державному управлінні.

6. Юридичне значення терміна “делегування” полягає в тимчасовій передачі повноважень одних органів влади іншим, що зумовлює зміну компетенції як делегуючого органу, так і органу, якому повноваження було делеговане. Однак невідповідність норм чинного законодавства доктринальним тлумаченням змісту наведеної категорії є причиною того, що делегування на сьогодні є найбільш складним способом встановлення співвідношення повноважень. Відсутність тимчасовості та диспозитивності делегування повноважень стає на заваді встановленню гнучкості управління й найраціональнішого поділу праці в системі публічної влади, що є основним завданням, яке делегування повноважень має на меті досягти.

7. Необхідно чітко визначити межі державного втручання при здійсненні виконавчої влади на місцевому рівні. На нашу думку, на місцевому рівні держава має забезпечувати: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; дотримання законності та забезпечення правопорядку, додержання прав і свобод людини та громадянина; обороноздатність і національну безпеку України; здійснення управління об'єктами державної власності; проведення фінансової, цінової та податкової політики; реалізацію політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту; екологічну безпеку, охорону природи і природокористування. Всі інші функції з управління на місцевому рівні мають здійснювати органи місцевого самоврядування.

8. Основними напрямами діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинна стати контрольно-наглядова функція (“загальний нагляд”, “контроль... за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування”). На підставі проведеного аналізу чинного законодавства можна зробити висновок про те, що здійснення місцевими державними адміністраціями функції “контролю” щодо органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності й незалежності місцевого самоврядування. Варто внести зміні до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, передбачивши право місцевих органів виконавчої влади здійснювати щодо органів і посадових осіб місцевого самоврядування заходи наглядового, а не контрольного характеру, а здійснення “державного контролю” передбачити щодо інших суб'єктів, які знаходяться на відповідній території.

9. До основних принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто віднести такі: диференціація предметів відання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залежно від юридично-правової природи цих органів і характеру об'єктів їхнього управління; комбінованість предметів ведення з метою здійснення ефективної управлінської діяльності; фіксованість компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів відання в компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування; узгоджена діяльність і взаємна підтримка; принцип взаємного делегування повноважень; можливість судового врегулювання суперечок та розбіжностей, що виникають у процесі взаємодії.

10. Організаційно-правовими формами координаційної взаємодії є: створення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; проведення спільних заходів щодо комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їхньої реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації й головою обласного (районного) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Литвин І.І. Законодавче врегулювання питань взаємовідносин місцевих органів влади та управління / І.І. Литвин // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 1. – С. 29-37.

2. Литвин І.І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І.І. Литвин // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 9-12.

3. Литвин І.І. Організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І.І. Литвин // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 4. – С. 129-136.

4. Литвин І.І. Делеговані повноваження в системі місцевих органів влади / І.І. Литвин // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – Т. 11. – Вип. 20. – Ч. І. – 2008. – С. 100-104.

5. Литвин І.І. Концептуальні підстави сучасної практики взаємодії органів публічної влади / І.І. Литвин // Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах Європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Одеса, 2007. – Ч. І – С. 173-176.

6. Литвин І.І. Правове регулювання адміністративно-політичної сфери / І.І. Литвин // Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності: матеріали 5 науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2007. – Ч. ІІ. – С. 13-16.

7. Литвин І.І Функціональне призначення органів місцевого самоврядування / І.І Литвин // Прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування: матеріали науково-практичного семінару. – Кіровоград, 2007. – С. 7.

8. Литвин І.І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І.І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425-426.

**АНОТАЦІЯ**

**Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*. – Рукопис.***

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2009.

Дисертацію присвячено комплексному теоретико-прикладному дослідженню взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. Досліджено етапи становлення публічної влади на місцевому рівні в контексті їх взаємодії. У роботі розглянуто актуальні питання сутності й змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено основні засади взаємодії цих органів.

Одним з основних напрямів роботи визначено необхідність наукового дослідження змісту управлінської діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні, у контексті взаємодії з органами місцевого самоврядування.

У дисертації проаналізовано також стан реалізації й перспективи розвитку інституту делегованих повноважень в Україні. Делегування повноважень розглянуто як один із способів встановлення компетенції місцевих органів влади, що є важливим правовим інститутом децентралізації публічної влади.

**Ключові слова:** публічна влада, місцеве управління, місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеве самоврядування, принципи взаємодії, делеговані повноваження.

**АННОТАЦИЯ**

**Литвин И.И. Административно-правовое регулирование взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. – *Рукопись.***

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Классический приватный университет, Запорожье, 2009.

Диссертация посвящена комплексному теоретико-прикладному исследованию организационно-правовых основ взаимодействия местных органов исполнительной власти и ораганов местного самоуправления.

На теоретическом уровне проанализирована система принципов, лежащих в основе взаимоотношений местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. В диссертации сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые предложения и выводы по исследуемым вопросам.

Делается вывод о том, что наиболее существенное влияние на форму и содержание взаимоотношений между местными органами исполнительной власти (местные государственные администрации и территориальные подразделения центральных органов исполнительной власти) и местным самоуправлением в Украине осуществляют административно-правовые основы местной власти, политика децентрализации и деконцентрации власти, общность территориальной основы деятельности и объектов управленческой деятельности, функциональная близость, социальный характер государства, а также установленная система местного управления.

Одним из основных направлений работы определена необходимость научного исследования содержания управленческой деятельности органов государственного управления на местном уровне, в контексте взаимодействия с органами местного самоуправления. В роботе также рассмотрены виды взаимодействия, их правовые основы. Организационно-правовыми формами координационного взаимодействия выступают: создание специальных органов на паритетных началах для реализации общих программ, осуществление конкретных действий в определенных сферах жизнедеятельности территории; проведение координационных совещаний при участии руководителей и должностных лиц местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; проведение общих мероприятий по комплексным вопросам; планирование общих действий с распределением обязанностей между участниками их реализации; проведение научно-практических семинаров, конференций по вопросам усовершенствования координационного взаимодействия; принятие общих распоряжений председателем соответствующей местной государственной администрации и председателем областного (районного) совета; составление аналитических обзоров результатов общей деятельности органов местного управления (самоуправление) с целью выявления положительного опыта и его внедрения.

В диссертации анализируется состояние реализации и перспективы развития института делегированных полномочий в Украине. Раскрывается научное понятие делегированных полномочий через место и роль делегированных полномочий в деятельности местных органов публичной власти; дается авторское определение терминов „делегированные полномочия” и „делегирование полномочий”. Делегирование полномочий рассматривается как один из способов установления компетенции местных органов публичной власти, который является важным политико-правовым институтом децентрализации публичной власти.

**Ключевые слова:** публичная власть, местное управление, местные государственные администрации, территориальные подразделения центральних органов исполнительной власти, местное самоуправление, принципы взаимодействия, делегированные полномочия.

**ANNOTATION**

**Litvin I.I. Administrative-legal Regulation of the Cooperation of Local Executive Power Bodies And Bodies of Local Self-government. –** *Manuscript.*

Dissertation for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences in Law on speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Classic Private University, Zaporizhzhya, 2009.

The thesis is dedicated to the complex theoretical-applied research of the regulation of cooperation between local bodies of executive power and bodies of local self-government on recent period of state-forming. The stages of public authority forming on the local level in the context of their cooperation were studied. The actual problems of the essence and contents of administrative activity of local executive power bodies and local self-government bodies were discussed in the dissertation. The key cooperation principles of these bodies were determined.

The necessity of the scientific research of the executive power bodies’ administrative activity on the local level in the context of cooperation with local self-government bodies was defined as one of dissertation’s objectives.

The fulfillment and development of the delegated powers institute in Ukraine was analyzed in the thesis. The delegation of powers was examined as one of the methods of local state bodies’ competence establishment, which is an important public authority’s decentralization legal institute.

**Key words:** public authorities, local government, territorial subdivisions of central executive power bodies, local self-government, cooperation principles, delegated powers.

**ЛИТВИН ІВАН ІВАНОВИЧ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

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

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Підписано до друку 30.09.2009 р. Формат 60х84/16.

Папір офсетний. Друк різографічний. Умов.-друк. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Замовлення № 48-09А.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Виготовлено на поліграфічній базіКласичного приватного університету

69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70 б

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>