

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ТОКАР АЛЛА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.9:347.122 (477) (043)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ МІСЦЕВОГО
УПРАВЛІННЯ**

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____/А. М. Токар/

Науковий керівник:

СТОРОЖУК Ірина Петрівна,

кандидат юридичних наук, доцент

Хмельницький – 2021

АНОТАЦІЯ

Токар А.М. Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021.

У дисертаційному дослідженні вперше в теорії адміністративного права здійснено комплексний аналіз форм місцевого управління, що дало можливість визначити недоліки правового забезпечення їх реалізації. Розкрито сутність місцевого управління в системі соціального управління. Досліджено теоретичні підходи до визначення сутності форм управління при реалізації публічної влади. Визначено поняття форм місцевого управління та здійснена їх класифікація з використанням нового критерію. Досліджено правове забезпечення реалізації структурних та функціональних форм місцевого управління.

У дослідженні акцентовано увагу на тому, що форми місцевого управління є комплексним поняттям, що характеризує місцеве управління з погляду структурної побудови органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування) та їх складових одиниць, порядку взаємодії між ними та зовнішнього вираження результатів такої взаємодії, а також зовнішнього вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів.

Встановлено характерні ознаки форм місцевого управління: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають спільний локальний територіальний характер діяльності; органи публічної влади на місцях мають особливу структурну будову; місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не пов'язані ієрархічною субординацією;

органи місцевого управління законодавчо наділені повноваженнями щодо видання актів управління, які є однаково обов'язковими для виконання на відповідній території.

Запропоновано структурно-функціональний критерій класифікації форм місцевого управління. Це принципово новий підхід за яким можна виділити форми організації органів місцевого управління (структурний аспект) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональний аспект), які в свою чергу поділяються на форми як відображення процесу управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, так і форми як зовнішнє вираження результатів їх управлінської діяльності та аналогічні форми при взаємодії органів місцевого управління.

Визначено поняття структурної форми місцевого управління як зовнішнього вираження нормативно встановлених способів побудови місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування загалом, так і їх структурних одиниць, враховуючи способи взаємодії між ними. Основними структурними формами взаємодії є спільні органи та організації.

Виявлено основні фактори впливу на структурну форму місцевого управління: тип держави; адміністративно-територіальний устрій; рівень децентралізації; соціально-економічна та політична ситуація в державі; наявність місцевого самоврядування; національно-культурні та історичні традиції; нормативна визначеність.

Сформульовано поняття функціональної форми місцевого управління як зовнішнє вираження нормативно-регламентованої діяльності суб'єктів місцевого управління, яка проявляється у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій та їх результатів.

У системі функціональних форм місцевого управління виділено функціональні форми місцевих органів виконавчої влади, функціональні форми органів місцевого самоврядування та функціональні форми їх взаємодії, що мають зовнішнє вираження в актах управління та адміністративних договорах.

Визначено акти місцевого управління як підзаконні, владні, односторонні волевиявлення місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи.

Виявлено загальні властивості актів місцевого управління: приймаються у межах компетенції органів місцевого управління; визначають межі належної поведінки учасників управлінського процесу; виражають волю та інтереси суб'єктів управління адміністративно-територіальної одиниці; переважна кількість актів має владні приписи; у механізмі правового регулювання акти є правовим засобом здійснення влади на підвідомчій території, а також засобом виразу і реалізації владних повноважень.

Досліджено видову різноманітність актів місцевого управління та удосконалено їх класифікацію за юридичною природою. Обґрунтовано виділення поряд з нормативними та правозастосовними ще й розпорядчих актів, характерними ознаками яких є: адресати визначаються в узагальненій формі; містять приписи щодо напрямків дій або певних її видів; адресуються лише органам влади чи посадовим особам; не містять санкцій, що забезпечують виконання зазначених приписів; спрямовані на вирішення певної проблеми в конкретній сфері суспільних відносин.

Обґрунтовано, що зростаючий вплив теорії публічного адміністрування помилково спричинив підміну нормативно-визначеної категорії «індивідуальний акт» на «адміністративний акт». Доведено, що поняття адміністративний акт повинно визначатись насамперед з позиції суб'єктів встановлення правил поведінки чи вирішення індивідуальної справи, і, лише зважаючи на юридичні властивості таких актів як їх різновид, запропоновано виділяти індивідуальні адміністративні акти.

Проаналізувавши наукові публікації та практику діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дійшли висновку, що відносини в сфері місцевого управління, які не можуть бути

врегульовані за допомогою односторонніх адміністративних актів, потребують врегулювання адміністративним договором.

Встановлено, що саме адміністративний договір є оптимальним варіантом правової регламентації функціонування спільних органів та організацій суб'єктів місцевого управління.

Запропоновано напрямки удосконалення правового забезпечення форм місцевого управління та сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін в частині врегулювання відносин у досліджуваній сфері.

Ключові слова: місцеве управління, форми місцевого управління, структурні форми місцевого управління, функціональні форми місцевого управління, акти місцевого управління, адміністративний договір, форми взаємодії органів місцевого управління.

SUMMARY

Tokar A. M. The Legal Ensuring of the Realization of the Forms of Local government. – The manuscripts.

The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky, 2021.

In the dissertation work for the first time in the theory of administrative law a comprehensive analysis of forms of local government was carried out, which made it possible identify the shortcomings of the legal support for their implementation. The essence is revealed local governments in the social management system. Theoretical researches are investigated approaches to determining the essence of forms of government in the exercise of public power. The concept of forms of local government is defined and their classification from using a new criterion. The legal support of realization is investigated structural and functional forms of local government.

The study emphasizes that there are forms of local government a complex concept that characterizes local government in terms of structural building local government bodies (local executive bodies and local governments) and their constituent units, the order of interaction between them and the external expression of the results of such interaction, as well as external expression of the results of any management activities of these bodies.

The characteristic features of forms of local government are established: local authorities executive power and local governments have a common local territorial nature of activity; local public authorities have special structural structure; local executive bodies and local authorities self-governments are not linked by hierarchical subordination; local authorities administrations are legally empowered to issue acts of management, which are equally binding on the territory concerned.

The structural-functional criterion of classification of forms is offered local government. This is a fundamentally new approach by which forms can be distinguished organization of local government (structural aspect) and forms of activity local governments (functional aspect), which in turn are divided into forms as a reflection of the process of management of local executive authorities and local governments, and forms of both external expression of the results of their management activities and similar forms in the interaction of local governments.

The concept of the structural form of local government as external is defined expression of normatively established ways of building local authorities executive power and local governments in general, and the structural units, given the ways of interaction between them. The main ones structural forms of interaction are joint bodies and organizations.

The main factors influencing the structural form of the local are revealed management: type of state; administrative-territorial structure; level decentralization; socio-economic and political situation in the country; availability of Local Government; national-cultural and historical traditions; normative certainty.

The concept of the functional form of local government is formulated as external expression of normatively regulated activity of local subjects management,

which is manifested in a system of interconnected, located in a certain procedure and their results.

In the system of functional forms of local government are highlighted functional forms of local executive bodies, functional forms local governments and functional forms of their interaction external expression in management acts and administrative agreements.

Acts of local government are defined as bylaws, authorities, unilateral expression of will of local executive bodies and local bodies self-government (their officials) or their joint expressions of will aimed at settlement of administrative relations of a certain administrative-territorial unit or solution of a specific management case.

The general properties of acts of local government are revealed: are accepted in within the competence of local governments; determine the boundaries of the proper behavior of participants in the management process; express will and interests subjects of management of the administrative-territorial unit; the vast majority acts has authoritative instructions; in the mechanism of legal regulation acts are legal a means of exercising power in the jurisdiction, as well as a means of expression and exercise of power.

The species diversity of local government acts and their classification by legal nature has been improved. Selection is justified along with normative and enforceable also administrative acts, characteristic features of which are: addressees are defined in a generalized form; contain instructions on the directions of action or certain types of it; are addressed only authorities or officials; do not contain sanctions that provide compliance with these instructions; aimed at solving a specific problem in specific area of public relations.

It is substantiated that the growing influence of the theory of public administration erroneously caused the substitution of the normatively defined category "individual act "to" administrative act ". It is proved that the concept of administrative act should be determined primarily from the standpoint of the subjects of the rules conduct or resolution of an individual case, and only with regard to legal

properties of such acts as their variety, it is proposed to distinguish individual administrative acts.

After analyzing scientific publications and practice of local authorities' executive authorities and local governments, concluded that relations in the field of local government, which cannot be settled by means of unilateral administrative acts, need settlement administrative agreement.

It is established, that the administrative agreement is the best option legal regulation of the functioning of joint bodies and organizations of entities local government.

The directions of improvement of legal provision of forms are offered local government and formulated specific proposals for changes in terms of settlement of relations in the research area.

Key words: local administration, forms of local administration; structural forms of local administration; functional forms of local administration, acts of local administration, administrative agreement, forms of interaction of the bodies of local administration.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Токар А.М. Теоретичні аспекти визначення сутності форм управлінської діяльності. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2001. № 13. С.182–187.
2. Токар А.М. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності. *Підприємництво, господарство, право*. 2001. № 6. С.72–74.
3. Токар А.М. До питання класифікації форм управління. *Науковий часопис. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права*. 2003. №3–4 (7–8). С.185–191.
4. Токар А.М. Акти місцевого управління: поняття та ознаки. *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2006. № 2 (18). С.186–190.
5. Tokar Alla. Theoretical aspects of the relationship between the concepts «forms» and «tools» of public administration. *Art and Science. Multilingual scientific journal*. 2020.Vol. 3. P. 51–61.
6. Токар А.М. Організаційно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. *Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення* : колективна монографія / за заг. ред. доктора юридичних наук, доцента Буханевича О. М. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 193–211.
7. Токар А.М. Форми взаємодії органів місцевого управління. *Соціально-економічні проблеми сталого розвитку українського суспільства* : збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Мелітополь 13 травня 2004 року). Мелітополь : НКП ГУ «ЗІДМУ», 2004. С.132–133.
8. Токар А.М. Форми координаційної взаємодії органів місцевого управління. *Науковий потенціал світу* : матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції. 2004. Том 48. «Право». Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2004. С.62–64.

9. Токар А.М. Стадії прийняття нормативно-правових актів органами місцевого управління. *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної наукової конференції «Десяті осінні юридичні читання» : у 4-х част. Частина друга. (м. Хмельницький, 18–19 листопада 2011 року). Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2011. С. 273–275.

10. Токар А.М. Розпорядження сільських, селищних, міських голів як форма управлінської діяльності. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : збірник тез III Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2014. С.96-99.

11. Токар А.М. Проблемні аспекти структурних форм місцевого самоврядування в особливий період. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : збірник тез IV всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2015 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. С.70–72.

12. Токар А.М. Організаційна та функціональна відокремленість виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Хмельницький, 2–8 травня 2019 року). С.158–161.

13. Токар А.М. Окремі аспекти правового регулювання спільних актів органів місцевого управління. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 521–525.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	12
РОЗДІЛ 1 НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВЧЕННЯ ПРО ФОРМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ.....	19
1.1 Місцеве управління в системі соціального управління.....	19
1.2 Сутність форм управління при реалізації публічної влади.....	39
1.3 Поняття форм місцевого управління та їх класифікація	62
Висновки до Розділу 1.....	89
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ СТРУКТУРНИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ.....	92
2.1 Поняття та ознаки структурних форм місцевого управління.....	92
2.2 Організаційно-правове забезпечення реалізації структурних форм взаємодії органів місцевого управління	106
Висновки до Розділу 2.....	130
РОЗДІЛ 3 ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ.....	134
3.1 Акти місцевого управління як об'єкт правового регулювання.....	134
3.2 Адміністративний договір як форма взаємодії органів місцевого управління.....	165
Висновки до Розділу 3.....	187
ВИСНОВКИ.....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	196
ДОДАТКИ.....	215

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Належне наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управління, набуває все більшого значення, оскільки ефективність публічного управління зумовлюється не лише адекватністю методів управління з урахуванням об'єкту, але й в значній мірі залежить від правильного вибору форм управлінської діяльності. Саме тому, проблема удосконалення форм управлінської діяльності, на що наголошено в Концепції адміністративної реформи, не може бути вирішена без ґрунтовного, всебічного дослідження різноманітних форм управлінської діяльності, особливостей їх використання та правового регулювання.

Ефективність функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, покращення їх організації та вдосконалення зв'язків з іншими органами влади в значній мірі залежить від ступеня відповідності форм управлінської діяльності їх змісту. Практика діяльності місцевих органів управління обумовила необхідність вирішення на теоретичному рівні таких питань, як визначення закономірностей співвідношення форм управління і змісту управлінських відносин, розкриття особливостей форм управління та визначення критеріїв їх класифікації, з'ясування форм взаємодії між ними.

Перехід від адміністративно-командної системи управління до демократичної робить актуальним пошук нових форм діяльності органів, які здійснюють управління певними адміністративно-територіальними одиницями. Сьогодні місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування використовуються досить різноманітні форми управлінської діяльності, в яких поряд з односторонньо-владними повноваженнями цих органів проявляються договірні засади в сфері реалізації їх публічних завдань і функцій.

Актуальність теми обумовлена також процесами реформування територіального устрою України, що суттєво впливає на структурні форми

місцевого управління. Успішній реалізації цієї діяльності сприятимуть як удосконалення нормативно-правової регламентації існуючих форм місцевого управління, так і пошук нових форм управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові розробки щодо форм управління у працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Г. П. Бондаренка, І. П. Голосніченка, В. М. Горшенєва, Є. В. Додіна, А. І. Єлістратова, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, О. П. Коренєва, О. В. Кузьменко, В. С. Стефанюка, Н. Г. Саліщевої, В. Д. Сорокіна, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупи, Ц. А. Ямпольської. На формулювання теоретичних висновків вплинули також наукові надбання юридичної науки щодо дослідження змісту та форм управлінської діяльності різних організаційних структур, в тому числі при їх взаємодії, які були висвітлені у працях Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, І. Л. Бачило, З. В. Гладуна, А. Р. Крусян, Б. П. Курашвілі, О. Є. Луньова, В. Я. Малиновського, О. Г. Мартинюка, А. Ф. Моти, Н. Р. Нижник, М. Я. Сидора, І. П. Сторожук, С. С. Студенікіна, В. В. Цветкова.

Незважаючи на наявність наукових праць, присвячених зовнішньому вираженню управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, комплексне дослідження категорії «форми місцевого управління» до цього часу не здійснювалось, що й зумовило вибір теми, визначення мети і завдань дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження затверджена (протокол № 2 від 20 жовтня 2000 року) та уточнена (протокол № 11 від 6 травня 2016 року) вченою радою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова. Дисертація виконана відповідно до наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права «Правові засади організації та здійснення публічної влади», що є складовою наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова на 2013–2016 роки

«Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 0108U008927) та на 2017–2026 роки (державний реєстраційний номер 01178U000103).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу результатів наукових досліджень, чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства та практики його застосування, здійснити теоретико-методологічний аналіз форм місцевого управління та вдосконалити правове забезпечення їх реалізації.

Для досягнення зазначеної мети, визначені такі *завдання* наукового пошуку:

- узагальнити доктринальні погляди на зміст місцевого управління як видової різноманітності соціального управління;
- визначити сутність форм управління при реалізації публічної влади;
- розкрити зміст дефініції «форми місцевого управління» та визначити критерії їх класифікації;
- охарактеризувати структурні форми місцевого управління та виявити їх особливості при взаємодії органів місцевого управління;
- розкрити функціональні форми місцевого управління;
- з'ясувати стан правового регулювання, узагальнивши досвід реалізації форм місцевого управління в процесі функціонування його суб'єктів та його відповідність практичній діяльності органів місцевого управління;
- сформулювати пропозиції та рекомендації по удосконаленню правового забезпечення реалізації форм місцевого управління.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації форм місцевого управління.

Предметом дисертаційного дослідження є правове забезпечення реалізації форм місцевого управління.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять загальнонаукові та спеціально-юридичні методи наукового пізнання. За допомогою *історичного та діалектичного методів* було досліджено

формування поглядів науковців щодо сутності місцевого управління та форм його вираження (*підрозділи 1.1, 1.2 та інші*). *Системно-структурний метод* використано у процесі наукової класифікації видів форм публічного управління та виокремленні структурних і функціональних форм місцевого управління (*підрозділ 1.3*). *Формально-логічний метод* використано при формулюванні дефініційного апарату дослідження, зокрема понять «місцеве управління», «форми місцевого управління», «акти місцевого управління» (*підрозділи 1.3, 2.2, 3.1 та інші*). Використання *методів аналізу та синтезу* дозволило з'ясувати сутність окремих структурних та функціональних форм місцевого управління (*підрозділи 2.1 - 2.2, 3.1 - 3.3*). *Порівняльно-правовий метод* застосовувався при аналізі нормативних актів, практики діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а *метод узагальнення та прогнозування* застосовано при формулюванні та теоретичному обґрунтуванні результатів дослідження, які знайшли своє висвітлення у висновках до розділів і загальних висновках до дисертації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в українській адміністративно-правовій науці проведено комплексне дослідження теоретико-правових основ реалізації форм місцевого управління. Вивчення проблеми дало змогу сформулювати низку наукових положень та висновків, зокрема:

вперше:

1) встановлено сутність форм місцевого управління як комплексного поняття, складовими якого є структурна побудова органів місцевого управління, процес взаємодії між ними та зовнішнє вираження результатів будь-якої управлінської діяльності цих органів;

2) встановлено сутність форм місцевого управління як комплексного поняття, складовими якого є: структурна побудова органів місцевого управління, процес взаємодії між ними та зовнішнє вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів;

3) обґрунтована необхідність виділення структурно-функціонального критерію класифікації форм місцевого управління. За цим критерієм виділено форми організації органів місцевого управління (структурна форма місцевого управління) та форми діяльності органів місцевого управління (функціональна форма місцевого управління);

4) запропоновано трактування змісту форм місцевого управління в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні до форм місцевого управління віднесено структурну та функціональну форми суб'єктів державного управління на місцевому рівні, місцевого самоврядування та їх взаємодію. У вузькому розумінні поняття форм місцевого управління включає лише форми взаємодії суб'єктів місцевого управління;

5) сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до законодавства України, а саме до частини 2 статті 144 Конституції України, частин 6 та 10 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» та «Типового регламенту місцевої державної адміністрації»;

удосконалено:

6) класифікацію правових форм управлінської діяльності за їх юридичною природою. Поряд з нормативними, правозастосовними актами, адміністративним договором та іншими юридично значущими діями виокремлено розпорядчі акти як особливий вид актів органів публічної влади, що займають проміжне положення між нормативними та індивідуальними актами;

7) визначення поняття актів місцевого управління. Вказано на загальноприйнятні ознаки актів управління (владність, односторонність волевиявлень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб), а також виділено спеціальні ознаки – спрямування їхнього спільного волевиявлення на врегулювання управлінських відносин адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи та зафіксоване у встановленій законом формі;

дістали подальшого розвитку:

8) розуміння співвідношення понять «форми місцевого управління», «форми публічного адміністрування» та «інструменти публічного адміністрування»;

9) обґрунтування доцільності виділення адміністративного договору як самостійної форми місцевого управління, яку можуть застосовувати місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при їх взаємодії;

10) аргументація необхідності прийняття законів України «Про адміністративний договір» та «Про акти управління».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації положення можуть бути використані у:

- *науково-дослідній роботі* – для подальших теоретичних розробок комплексного вирішення науково-практичних проблем, пов'язаних із реалізацією форм управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *правотворчій сфері* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання окремих форм місцевого управління, відповідно до поданих пропозицій;

- *правозастосовній діяльності* – для покращення практичної діяльності суб'єктів місцевого управління та підвищення кваліфікації працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *освітньому процесі* – у процесі підготовки підручників, навчальних посібників та проведення занять з дисциплін «Теорія держави та права», «Адміністративне право» та «Порівняльне адміністративне право» (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальному процесі Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова від 17 березня 2021 р. № 0188/21*).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно. Усі положення й висновки, що викладені в дисертації та складають її новизну, розроблені автором особисто.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, висновки, пропозиції та практичні рекомендації, сформульовані в дисертації,

доповідалися на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях: *«Соціально-економічні проблеми сталого розвитку українського суспільства»* (м. Мелітополь 13 травня 2004 р.); *«Науковий потенціал світу-2004»* (м. Дніпропетровськ, 1-15 листопада 2004 р.); *«Десяті осінні юридичні читання»* (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 р.); *«Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні»* (м. Хмельницький, 8 грудня 2014 р.); *«Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні»* (м. Хмельницький, 7 грудня 2015 р.); *«Правові засади організації та здійснення публічної влади»* (м. Хмельницький, 2–8 травня 2019 року); *«Правові засади організації та здійснення публічної влади»* (м. Хмельницький, 2-6 березня 2021 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у 13 наукових публікаціях, зокрема: в 1 колективній монографії, 5 статтях, з яких 4 – опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 7 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок, з них основного тексту – 196 сторінок. Список використаних джерел налічує 235 найменувань і займає 18 сторінок, два додатки розміщено на 4 сторінках.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВЧЕННЯ ПРО ФОРМИ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Місцеве управління в системі соціального управління

Проблема визначення сутності форм управління привертала увагу науковців різних галузей знань. Саме тому, сьогодні не існує єдиного підходу до тлумачення змісту категорії «форми управління», що на практиці призводить до неоднозначного застосування спеціальної управлінської термінології при правотворчій та правозастосовчій діяльності органів публічної влади.

Термін «форми місцевого управління» є складним за своєю будовою, бо з одного боку мова йде про «форму», з другого – ця форма стосується «місцевого управління». В своєму поєднанні дані словосполучення утворюють категорію з новим змістом, тобто відображають досить самостійне явище, розкриття суті якого доцільно розпочати зі з'ясування змісту його складових.

Виходячи з того, що форма взаємообумовлена змістом, а поняття «місцеве управління» за теперішнього часу не отримало однозначного визначення, вбачається необхідним розглянути більш детально сутність даної категорії, що, в свою чергу, сприятиме визначенню форм місцевого управління та виявленню властивих їм ознак.

Для з'ясування сутності місцевого управління та виокремлення його з системи соціального управління проведемо аналіз базових категорій.

Термін «управління» у буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чимось. В енциклопедичній літературі управління визначається як елемент, функція різних за природою організованих систем (біологічних, технічних, соціальних), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію їх програм та цілей [1, с. 1388]. В класичному розумінні управління розглядається як вплив. Поширеним є також

погляд на управління як процес впливу на систему в цілях переведення її в новий стан на підставі використання об'єктивних законів, що властиві цій системі [2, с. 9]. Такий вплив відбувається шляхом цілеспрямованої діяльності. Однак, слід відрізняти управлінську діяльність від діяльності взагалі.

Перехід тієї чи іншої системи в новий стан – це результат людської діяльності, насамперед того її виду, що іменується предметною діяльністю. На відміну від останньої, управління лише забезпечує таке перетворення. Воно займає проміжне положення між пізнанням і предметною діяльністю. Поєднуючи в собі деякі властивості обох цих видів, управління виступає як особливий вид діяльності. Якщо продуктом пізнання є знання, продуктом предметної діяльності – зміни дійсності, то продуктом управління – упорядкованість, що досягається на підставі знання. Управління може бути визначено як свідоме впорядкування соціальної системи, що забезпечує досягнення її цілей [3, с. 32]. Таким чином, управлінську діяльність можна відмежувати від предметної діяльності по її кінцевому результату, за характером та змістом.

З огляду на предмет дослідження, необхідно акцентувати увагу саме на соціальній системі. Будь яка система являє собою цілісне утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії у системі [4, с. 19]. У соціальній системі в найбільш повному обсязі проявляються характерні риси управління. Для системи соціального управління властивим є те, що її компонентами завжди виступають люди. Окремі науковці заперечують властивість управління біологічним і технічним системам. Так, В.О.Бокарев зазначав, якщо розуміння управління як ціленаправленої, доцільної діяльності поширити на техніку, живу і неживу природу, то при цьому неминуче виникає протиріччя з логікою. Даний автор пропонує наступні шляхи подолання такої суперечності: чи відмовитись від поняття управління як суто цілеспрямованого процесу, або визнати, що управлінням в повному розумінні цього слова є лише людське управління, чи, нарешті, спробувати змінити зміст поняття «доцільності» [5,

с. 67]. На думку Н.Р.Нижник управління не є властивістю будь-якої системи. Воно виступає атрибутом праці. Під час історичного розвитку суспільства поділ і кооперація праці сприяли тому, що управління стало самостійною функцією та специфічною соціальною діяльністю. Як людська діяльність воно має історично об'єктивну та суб'єктивну обумовленість. Об'єктивно управління обумовлюють суспільні закономірності, а суб'єктивно – рівень їх пізнання, здатність застосовувати набуті знання при постановці мети та виборі засобів її досягнення, вміння і досвід суб'єкта управління, його здатність контролювати і направляти цей процес [6, с. 25-26].

Підтримуючи таку позицію, вважаємо, що управлінська діяльність є тим видом діяльності, зміст якої полягає у свідомому, цілеспрямованому і організуючому впливі суб'єктів управління, що здійснюється з метою забезпечення узгодженості та впорядкування спільних дій людей для ефективного функціонування суспільства.

Оскільки управління завжди виражається через вплив, який при фактичній реалізації являє собою по суті певну діяльність, то в даному дослідженні такі категорії як «управління» і «управлінська діяльність» будемо використовувати як синоніми.

Для подальшої аргументації визначення місцевого управління в якості самостійного виду, зазначимо властивості соціального управління та ознаки його основних видів залежно від специфіки суб'єктів, адже у філософській науці категорія «вид» визначається як особливе у загальному, якому властиві ознаки роду та особливі ознаки, що виявляються при зіставленні з іншими підмножинами цього ж роду.

Система соціального управління неодноразово була об'єктом вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень в результаті яких визначались наступні її найсуттєвіші ознаки: соціальне управління завжди присутнє там, де виникає спільна діяльність людей, є її різновидом; завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів, де в якості перших є люди, установи, державні і недержавні органи й організації, а других – соціальна система, елементами якої є люди,

соціальні групи, суспільство; його головне призначення полягає у здійсненні регулюючого владного впливу на поведінку учасників спільної діяльності; функції соціального управління (планування, організація, координація, узгодження, контроль та ін.) реалізуються в рамках суспільних відносин; внаслідок соціально-управлінських впливів виникають управлінські відносини.

Більшість науковців при врахуванні характеристик соціального управління, специфіки керуючого впливу його суб'єктів, виділяють державне та громадське управління як основні види соціального управління. Для з'ясування особливостей місцевого управління розглянемо сутність даних видів соціального управління.

Термін «державне управління» широко вживається як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній науковій літературі, а також у законодавстві багатьох зарубіжних країн. Теоретичним аспектам дослідження проблем державного управління присвячені ґрунтовні праці українських та зарубіжних вчених: В.Б.Авер'янова, Є.Г.Антонова, Г.В.Атаманчука, К.С.Бельського, З.Гладуна, Є.В.Додіна, В.М.Князева, О.Є.Луньова, В.Я.Малиновського, Н.Р.Нижник, В.В.Цвітова, Б.Гурне, Г.Райта та інших.

Сьогодні у фаховій літературі можна знайти різні визначення категорії «державне управління». Так, одні автори визначають державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [7, с. 35]. Інші вчені, зокрема Г.Райт при формулюванні дефініції «державне управління» фактично визначають його риси: по-перше, це спільні зусилля певної групи в контексті держави; по-друге, охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок; по-третє, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже, є частиною політичного процесу; по-четверте, істотно різниться від приватного управління; по-п'яте, тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [8, с. 10].

Один з провідних науковців адміністративного права професор О.Є.Луньов, який значну частину своїх наукових праць присвятив питанням державного управління, під останнім розумів «організаторську виконавчо-розпорядчу діяльність державних органів» [9, с. 8].

Виходячи з аналізу характерних рис державного управління, які йому притаманні, З.Гладун визначає його як багатогранну організуючу діяльність держави, яка здійснюється на основі і відповідно до чинного законодавства через практичну діяльність її органів виконавчої влади [10, с. 6]. Аналогічне визначення пропонує В.Я.Малиновський: «державне управління є діяльністю, яку здійснюють органи виконавчої влади, інакше кажучи – це форма практичної реалізації виконавчої влади» [11, с. 340].

Аналізуючи вищенаведені визначення державного управління відмічаємо існування двох основних підходів щодо визначення даного поняття: «широкий» та «вузький».

Прихильники «широкого» підходу визначають державне управління як організуючу виконавчу й розпорядчу діяльність держави по практичній реалізації її завдань і функцій. Тобто діяльності органів та установ всіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [12, с. 8; 13, с. 10; 14, с. 24].

У відповідності до другої точки зору державне управління трактується як виконавчо-розпорядча діяльність спеціально створених органів державного управління, тобто лише органів виконавчої влади [15, с. 34].

Можемо констатувати, що головними критеріями визначення сутності державного управління даних підходів є: коло суб'єктів управління (органи всіх гілок державної влади чи тільки органи виконавчої влади) та зміст управлінської діяльності (управлінська діяльність в цілому чи окремий її вид – виконавчо-розпорядча діяльність).

Визначення державного управління як виконавчо-розпорядчої діяльності держави не розкриває достатньою мірою матеріальної складової управлінської

діяльності, не вичерпує її змісту. Більш продуктивним є підхід з огляду на природу, реальний зміст управління як специфічного різновиду суспільної діяльності, визначення його характерних рис, не обмежуючись формально-юридичною оцінкою. Тому важливим моментом є з'ясування співвідношення державного управління з виконавчою владою.

Співвідношення категорій «державне управління» та «виконавча влада» цікавить науковців вже не одне століття. Дане питання було поставлене ще у другій половині XIX ст. у Німеччині Л.Штейном, у Росії – І.Тарасовим. Відповідь на нього була одна: «виконавча влада реалізується у формі управління». За Л.Штейном, управління є діюча виконавча влада. Він надає виконавчій владі субстанційні якості, називаючи її «великим самостійним організмом». І.Тарасов наголошував, що виконавча влада неможлива без державного управління: немає управління без виконавчої влади, так само як немає виконавчої влади без управління [16, с. 64].

Аналіз спеціальної літератури свідчить про відсутність єдиного підходу до вирішення даного питання. Так, існує концепція зникнення державного управління, прибічники якої вважають, що останнє не має права на існування, оскільки є певним елементом тоталітарної системи, і пропонують замість поняття «державне управління» використовувати поняття «виконавча влада», що дістало свого закріплення і в конституціях багатьох країн [17, с. 15]. Прихильники іншої точки зору ототожнюють поняття «державне управління» і «виконавча влада». Таку позицію автори також пояснюють термінологічними змінами: «замість терміна «державне управління» почав застосовуватись інший – «виконавча влада»[18, с. 7]. Формується і третій напрямок, прихильники якого розширюють зміст державного управління, вважаючи, що таке управління справляється у всіх гілках влади [19, с.17].

Існує і інша думка щодо співвідношення між зазначеними поняттями. Так, досліджуючи дане питання, окремі науковці «виконавчу владу» визначають як категорію політико-правову, а «державне управління» –

відносять насамперед до категорії організаційно-правової [20, с. 28]. На наш погляд з таким твердженням не можна погодитись в повній мірі.

Безсумнівно, зміст державного управління виявляється передусім в організуючому впливі, який спрямовується на забезпечення ефективного функціонування і розвиток держави. Але при відсутності влади такий вплив нездатний практично реалізовуватись. Таким чином, влада виступає властивістю, необхідним атрибутом управління. В цьому аспекті слушно зазначав В.А.Бокареєв, що практичне призначення влади полягає в тому, що вона виступає організуючою основою цілеспрямованої діяльності людей, їх колективів та суспільства в цілому. З'явившись у результаті розвитку суспільства, держава виступає по відношенню до нього політичною управлінською системою, а здійснюваний нею управлінський вплив набуває політико-правового характеру, обумовленого державною владою [5, с. 144]. При характеристиці державного управління необхідно враховувати його політичний аспект.

Характеризуючи виконавчу владу, насамперед, відзначаємо політичний аспект. Але, оскільки влада втілюється в діяльності державних органів, то розкриваючи її зміст, акцентуємо увагу на організуючій направленості виконавчо-розпорядчої діяльності даних органів.

В сфері виконавчо-розпорядчої діяльності організуюча направленість відрізняється своєю специфікою: по-перше, вона має безпосередньо практичне значення, тобто виражається у кінцевому і реальному результаті - організованому і чітко налагодженому функціонуванні об'єктів управління; по-друге, такій організуючій направленості властивий всеохоплюючий характер; по-третє, специфіка організуючої направленості визначає зміст і характер самої діяльності [5, с. 24].

Оскільки політичний та організаційний аспекти використовуються при характеристиці як категорії «виконавча влада» так і «державне управління», то застосування їх в якості критерію розмежування даних понять є не досить вдалим.

Стосовно заміни однієї категорії іншою, то уявляється, що у фаховій літературі і законодавстві поняття «державне управління» і «виконавча влада» повинні залишитись і жодне з них не повинно ігноруватись. Відмова від використання будь-якого з них може призвести до нечіткого розуміння управлінських реальностей. Кожне з зазначених понять несе своє змістовне навантаження і не може бути замінене іншим. Поняття «державне управління» і «виконавча влада» взаємодоповнюють одне одного, сприяють розумінню складної управлінської дійсності.

Слушно зазначав В.Б.Авер'янов, що виявлення змістовного взаємозв'язку виконавчої влади з державним управлінням є однією з ключових передумов правильного розуміння як самої виконавчої влади, так і державного управління [21, с. 37].

Висвітлюючи питання співвідношення державного управління і виконавчої влади Ю.Козлов, вказував, що державне управління – це «підзаконна діяльність», «виконавча діяльність», певний вид державно-владної діяльності. Виконавча влада є гілкою єдиної державної влади і не може ототожнюватись з її діяльністю. Відповідний вид такої діяльності – не сама влада, а її практична реалізація у формі державного управління [18, с. 14].

Державне управління – це вид державної діяльності в межах якої практично функціонує виконавча гілка державної влади. На цьому наголошують академік В.Цветков [22], і відомий фахівець у галузі державного управління Г.Атаманчук [7], які трактують державне управління як форму практичної реалізації виконавчої влади.

Про виконавчий характер державного управління зазначають також Н.Нижник і С.Мосов [14, с. 28].

Проте твердження, що державне управління здійснюється лише в межах функціонування виконавчої влади, на наш погляд, потребує спростування.

Зважаючи на проведення в Україні адміністративної реформи, доцільно звернутись до Проекту Концепції реформи адміністративного права України, в якому державне управління визначається як вид діяльності держави, що

полягає у здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів. Головні серед них пов'язані з використанням повноважень виконавчої влади [23, с. 36].

Підтримуємо погляди тих науковців, які вважають, що державне управління виходить за межі функціонування виконавчої влади. Так, Н.Р.Нижник, зазначає, що для державного управління характерним є те, що воно здійснюється спеціальним апаратом управління, котрий являє собою органи держави і державних службовців, які в них працюють. Але дві інші гілки державної влади – і законодавча, і судова – також мають обслуговуючий апарат державного управління, в якому працюють державні службовці – експерти, консультанти, архіваріуси і т.д. Цей апарат не належить і не входить до системи виконавчої влади, але охоплюється поняттям «державне управління» [6, с. 8-9].

Хоча, державне управління здійснюється усіма гілками влади, але «пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства залишається за виконавчою владою» [24, с. 196].

Здійснюється державне управління і на рівні державних підприємств, установ, організацій, наприклад у школах, лікарнях і т.д. Поява органів, управлінська діяльність яких виходить за межі реалізації виконавчої влади, теж свідчить про ширший зміст поняття «державне управління» порівняно з поняттям «виконавча влада». (У науковій літературі неодноразово висвітлювалось питання збагачення змісту категорії «державне управління» порівняно з категорією «виконавча влада» [25, с. 45]).

Виходячи з цього можна стверджувати, що державне управління - це владно-організуюча діяльність держави (органів законодавчої, виконавчої та судової влади), що забезпечує розвиток найважливіших сфер суспільства. Таке широке тлумачення державного управління є прийнятним для нашого дослідження, оскільки дозволить нам на рівні аналізу системи соціального управління виокремити й інші самостійні підсистеми.

Державне управління як владно-організуюча діяльність є спеціалізованою діяльністю, на яку впливають державний устрій, форми правління, поділ влади.

Специфічними ознаками, що характерні для даної діяльності є наступні: здійснюється державою в особі відповідних структур, які виступають від її імені; має організуючий та юридично-владний характер; забезпечується примусовою силою держави; регламентується нормативно-правовими актами.

Управлінська діяльність органів (посадових осіб) виконавчої влади має свої особливості: по-перше - однорідність діяльності; по-друге - регулювання її нормами переважно адміністративного права; по-третє - можливість органів виконавчої влади самотійно встановлювати правові норми, що спрямовані на коректування та конкретизацію змісту їх діяльності; по-четверте – регламентується як актами вищестоящих органів так і власними актами.

Оскільки система соціального управління є комплексним, багатогранним явищем, то слід звернути увагу і на управлінську діяльність, що здійснюється недержавними утвореннями, роль яких значно активізувалась в умовах адміністративної реформи.

Діяльність більшості недержавних організацій має соціально-організаційний характер та не підкріплюється примусовою силою держави. Однак, дедалі активніша участь недержавних формувань в управлінні не лише суспільними, а й державними справами дозволяє виділяти в їх діяльності ознаки характерні для державно-управлінського впливу. Широке залучення до управління недержавних організацій сприяє переміщенню акцентів функціонування суб'єктів управління з владного впливу на партнерство, взаємну відповідальність. Управлінська діяльність недержавних утворень в адміністративно-правовій літературі визначається як громадське управління.

Постає питання до якого виду соціального управління відноситься діяльність органів місцевого самоврядування? Чи можна вважати її громадським управлінням, публічним за своїм характером?

Аналіз Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», за якими місцеве самоврядування є гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під власну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (виділення моє – Т.А.) [26], тобто реалізовувати інтерес всіх жителів, об'єднаних фактом постійного проживання на певній території, дозволяє органи місцевого самоврядування розглядати в якості суб'єктів публічного управління.

Органи місцевого самоврядування поряд з органами виконавчої влади стають рівноправними суб'єктами публічного управління не тільки тоді, коли реалізують повноваження делеговані їм органами виконавчої влади. Таку ж позицію займали і автори Проекту концепції реформи адміністративного права, вказуючи, що функції виконавчої влади у своєму змістовному плані об'єктивно властиві місцевому самоврядуванню, як формі реалізації так званої публічної влади [23, с. 11].

В юридичній літературі твердження про те, що всі сторони діяльності суб'єктів місцевого самоврядування пронизані елементами управлінської діяльності є достатньо поширеним та обґрунтованим [27, с. 9; 28, с. 13]. Це пояснюється тим, що влада обумовлює наявність управління. Управління передбачає вплив на поведінку людей, підкорення волі одних людей волі інших для отримання певних результатів. Висвітлюючи взаємозв'язок влади та управління З. Гладун вказував, що управління як організаційна діяльність базується на матеріальній основі – це процес реалізації, функціонування влади... В свою чергу, влада – це не просто важіль чи засіб управління, а його неодмінна умова. Без влади не існує управління [10, с. 7].

Діяльність жителів об'єднаних постійним проживанням у межах самостійної адміністративно-територіальної одиниці спрямовується на задоволення їх інтересів. Територіальна громада свідомо прагне досягнення спільних побутових, виробничих, соціальних, духовних та інших цілей. При цьому, В.Г.Афанасьєв зазначав, для того щоб свідомо діяльність

реконструювалась в управління, вона повинна бути зв'язана з прийняттям рішень, з організацією, спрямованою на реалізацію цих рішень, з регулюванням системи у відповідності із заданою ціллю, з підведенням підсумків діяльності, з систематичним отриманням, переробкою та використанням інформації [29, с. 57].

Відмічаємо, що зазначені ознаки управлінської діяльності є характерними для діяльності органів місцевого самоврядування: територіальна громада безпосередньо приймає рішення на місцевих референдумах, загальних зборах; формує шляхом виборів представницькі органи, які у повсякденній діяльності приймають безліч рішень та організовують їх виконання; впливає на ці органи шляхом здійснення за ними контролю і т.д..

Таким чином, місцеве самоврядування втілюється у реальне життя шляхом управління здійснюваного жителями певної адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо та через органи місцевого самоврядування, що створюються ними відповідно до закону, яке за своїм характером є публічним.

У Конституції України поняття «органи місцевого самоврядування» вживається окремо від поняття «органи державної влади». Однак управлінську діяльність органів місцевого самоврядування не можна віднести до громадського управління здійснюваного недержавними організаціями, що обумовлюємо правовою природою даних органів, методами та формами їх діяльності:

1. Так, на відміну від громадських формувань, які є добровільними, можуть вільно створюватись і вільно припиняти свою діяльність (саморозпускатись), створення органів місцевого самоврядування носить імперативний характер. Держава, у передбачених законодавством випадках, може у судовому порядку заборонити діяльність громадського формування, водночас, вона за будь-яких умов не може припинити діяльність чи примусово розпустити територіальну громаду. Вона може лише застосувати відповідні заходи юридичної відповідальності щодо органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, достроково припинити їх повноваження, а не ліквідовувати місцеве самоврядування як інститут.

2. Громадські формування не наділяються державою владними повноваженнями щодо населення певної територіальної громади. Прийняті ними рішення є обов'язковими лише для членів об'єднання.

3. Діяльність недержавних організацій здійснюється переважно не в юридичних формах.

4. Внутрішньо-організаційна діяльність громадських формувань регулюється переважно не законодавством, а організаційними нормами їх статутів.

Закріплюючи за органами місцевого самоврядування вирішення певного кола питань місцевого значення для задоволення інтересів територіальної громади, передбачаючи обов'язковість їх вирішення, наділяючи при цьому органи місцевого самоврядування юридично-владними повноваженнями та здійснюючи контроль за їх виконанням, держава тим самим вбачає в них не лише громадську структуру, як елемент громадянського суспільства, а й відносно відокремлену частину механізму держави. Відповідно управління здійснюване органами місцевого самоврядування відокремлюємо від громадського управління.

Беручи до уваги принципи, що складають основу сутності місцевого самоврядування, а саме: обов'язковість прийнятих рішень, можливість застосування заходів примусу, наявність обмежень, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, окремі науковці помилково вказують на державно-владну природу місцевого самоврядування, а управління здійснюване органами місцевого самоврядування відносять до державного. В.І.Борденюк, зазначає, що вживане у ст.5 Конституції України формулювання «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» необхідно трактувати не як втрату органами місцевого самоврядування державно-владної природи, а як встановлення своєрідного розподілу державної влади «по вертикалі», які не

супроводжуються зміною її природи. Даний автор пропонує ігнорувати ту обставину, що органи місцевого самоврядування не належать до системи органів виконавчої влади, і робить наголос на однаковому функціональному призначенні як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування - виконання Конституції і законів України [30, с.51].

Не заперечуючи подібність виконуваних функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та зважаючи на конституційне закріплення організаційної відокремленості органів місцевого самоврядування підтримуємо позицію науковців, які у контексті визначення предмета адміністративного права розглядають місцеве самоврядування як форму реалізації публічної, а не державної влади.

Місцеве самоврядування є формою децентралізації публічної влади, суть якої полягає у передачі на вирішення територіальними громадами та утвореними ними органами частини державних справ. Необхідність такої децентралізації обумовлена неможливістю здійснення ефективного управління державними справами лише з центру, оскільки якою б досконалою не була центральна влада, вона ніколи не буде ефективною, якщо не спиратиметься на таку ж досконалу, демократично організовану владу на місцях.

Нова система організації влади на місцях, що заснована на принципах організаційної та матеріально-фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування не призвела до кардинального протиставлення державного управління і місцевого самоврядування. Адже, як державному управлінню, так і управлінню, що здійснюють органи місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, організаційна спрямованість, визначеність у законі меж діяльності. Ці види управління стосуються інтересів громадян, спрямовані на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків. Крім того, до спільних ознак, що характеризують державне управління та місцеве самоврядування відносимо сферу компетенції. Сфера компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування найвиразніше розкриває

їх публічність. Зіставляючи власні і делеговані повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування, В.І.Борденюк визначає майже повну відсутність принципової різниці між ними, що особливо помітно в галузевих законах, де компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досить часто визначається в одній статті [30, с. 55]. Через визначення компетенції органів місцевого самоврядування держава спрямовує їх діяльність на реалізацію завдань і функцій, в яких відображаються основні сторони соціального призначення та сутності держави.

Аналізуючи норми Конституції та законів України відмічаємо, що функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування базується на спільних принципах їх організації та діяльності. Так, в частині першій ст. 38 Конституції України закріплене право громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [31]. Очевидно, що право громадян брати участь в управлінні державними справами пов'язане не лише з діяльністю органів державної влади, а й з участю населення у здійсненні місцевого самоврядування. На місцевому рівні через місцеві референдуми, через органи місцевого самоврядування громадяни реально беруть участь в управлінні державними справами. Відповідно до частини другої ст.19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Закріплення принципу позитивного правового регулювання обумовлює вчинення органами державної влади та органами місцевого самоврядування лише дій які прямо передбачені законом. В ст.144 Конституції України, зазначено, що рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Підсумовуючи зазначене, виділяємо спільні ознаки державного управління та управління здійснюваного органами місцевого самоврядування, а

саме: виконавчо-розпорядча діяльність їх суб'єктів; постійна і безперервна владна діяльність; яка може реалізовувати заходи адміністративного примусу; крім правозастосування, виконує функції правотворчості; принципи на яких базується їх організація та функціонування. Зазначені ознаки дозволяють місцеве самоврядування розглядати як прояв децентралізації публічного управління.

Водночас, наявність специфічних ознак місцевого самоврядування, а саме правова, організаційна та матеріально-фінансова автономія органів місцевого самоврядування дозволяють відмежувати управлінську діяльність органів місцевого самоврядування від управлінської діяльності органів державної влади.

Оскільки місцеве самоврядування втілюється у життя шляхом управлінської діяльності, що обмежується певною територією, то таке управління пропонуємо віднести до місцевого. При цьому, слід зазначити, що категорія «міське управління» не визначається в законодавстві України та в юридичній науці не отримала однозначного уявлення. При визначенні змісту місцевого управління у фаховій вітчизняній та зарубіжній літературі простежується кардинально відмінні позиції щодо визначення кола його суб'єктів.

Так, ряд науковців під місцевим управлінням розуміють управлінську діяльність в місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою чи адміністрацією вищого територіального управлінського рівня через призначені вищестоящою владою адміністративні органи [32, с. 43]. По суті, місцеве управління за змістом ототожнюється з децентралізованим державним управлінням.

Окремими науковцями стверджується, що під місцевим управлінням слід розуміти все те, що не належить до центрального управління, але органи, що обираються місцевим населенням також виключаються з даної категорії. Тобто виділяються наступні рівні управління: центральне, місцеве і місцеве самоврядування [34, с. 6].

Не погоджуючись з протиставленням місцевого самоврядування місцевому управлінню, А.І.Черкасов наводить в приклад окремі держави англосаксонського права де відсутні представники центру на місцях. «Виходить, - зазначає автор, - в таких державах взагалі відсутнє місцеве управління, хоча саме цей термін використовується як в законодавстві, так і в працях окремих дослідників» [35, с. 23].

Нині діюча правова основа місцевого самоврядування підтверджує його зв'язок з державним управлінням на місцях. Місцеве самоврядування не може існувати ізолювано від держави, його абсолютна автономія може призвести до політичної нестабільності. Тому, вважаємо переконливими роздуми Г.В.Барабашева, який вказував при визначенні місцевого самоврядування на наявність двох підвалин суспільного життя. По-перше, врахування свого власного місцевого інтересу в межах якого повинно розвиватись місцеве самоврядування і органи якого повинні мати максимум свободи і матеріальних засобів, що дозволить їм «правити» разом з населенням, використовувати всі форми прямої демократії. По-друге, місцеве управління повинно бути «провідником» загального інтересу, діяти спільно з центром [36, с. 106]. Тобто, на місцевому рівні визнається існування поряд з державним і самоврядного управління, які в своїй єдності забезпечують управління суспільними справами на місцевому рівні.

В зв'язку з цим, прийнятною є позиція науковців [37, с. 87; 38, с. 25], що пропонують співвідношення державного управління на місцевому рівні з місцевим самоврядуванням визначати в загальній управлінській категорії «місцеве управління».

За своєю сутністю місцеве управління є децентралізованим управлінням, що поєднує центральне керівництво і саморегулювання на певній адміністративно-територіальній одиниці. Межі адміністративно-територіальної одиниці в рамках якої здійснюється місцеве управління є не єдиною ознакою, що дозволяє розглядати його як самостійний вид соціального управління.

Серед основних характеристик місцевого управління виділяємо його публічність. Місцеве управління розповсюджується на все населення певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто всіх жителів, що постійно проживають на відповідній території. Таке управління здійснюється одночасно від імені держави та територіальної громади.

Система владних суб'єктів, що здійснюють управління певною адміністративно-територіальною одиницею є наступною рисою місцевого управління. Суб'єктами даного виду управління виступають органи, що функціонують на певній адміністративно-територіальній одиниці, а саме: місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування. Принцип територіальності властивий для всіх органів виконавчої влади, в тому числі і для територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, водночас, тільки місцеві державні адміністрації поряд з органами місцевого самоврядування є органами загальної компетенції, діяльність яких спрямована на задоволення соціально-економічних потреб життєзабезпечення конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Звідси витікає наступна характеристика місцевого управління – його цілеспрямованість - досягнення максимально ефективного управління певною територією та оптимальне поєднання державного і місцевого інтересів. Відповідно до рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року №18-рп/ 2004 термін інтерес зазначений в юридичних актах, враховуючи його етимологічне, так і загально соціологічне, психологічне значення, використовується у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами [41, с. 10]. Сфера місцевого інтересу визначається колом питань місцевого значення, згідно з яким відзначається власна, за своєю правовою природою, компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Поєднання державного і місцевого інтересів детермінує таку характеристику місцевого управління як об'єкт управління - сфери управління: соціально-економічного і культурного розвитку; бюджету, фінансів і цін; комунальної власності; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища, соціального захисту населення та інші, що зафіксовані у нормах статей глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] та розділу 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40].

Управління в даних сферах здійснюються на підставі 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 та затверджених відповідними радами програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільових програм з інших питань, які є формою вираження трансформації державного інтересу в місцевий і навпаки.

Обидва суб'єкти місцевого управління зберігають властивість самостійності та незалежності, за таких умов необхідним, об'єктивно обумовленим фактором забезпечення їх управлінського впливу на вказані сфери є взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Також місцеве управління характеризується власною нормативною базою, її становлять норми статей розділів 6 та 11 Основного Закону України, законів України «Про місцеві державні адміністрації» [40], «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], «Про столицю України — місто-герой Київ»[41], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [42], «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»[43] та ін. Серед правових норм, з яких складається нормативна база місцевого управління,

переважають норми адміністративного права, також достатньо поширеними є норми інших галузей права.

Наступною характеристикою місцевого управління є його фінансова основа., яка є двоякою по формі власності – державною та комунальною. Місцеве самоврядування базуються на комунальній власності, основу якої згідно з ч. 1 ст. 142 Основного Закону України становить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси [35]. Наявність комунальної власності за умов її раціонального та ефективного використання дозволяє досягнути належного рівня економічного розвитку на самоврядній території. Для цього виконавчі органи сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють широкі повноваження щодо управління комунальною власністю. Водночас, для забезпечення ефективного управління певною територією та впровадженні регіональних програм виділяються кошти з державного бюджету.

Місцеве управління характеризується відмінними від державного управління масштабами. За цією рисою межі місцевого управління визначаються кордонами села, селища, міста, кордонами об'єднаної територіальної громади (чч. 1 та 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), кордонами району, області. Ця ознака підкреслює локальність місцевого управління, яке здійснюється окремо в межах кожної адміністративно-територіальні одиниці, що сприяє унеможливленню безпідставного втручання у владно-управлінську діяльність однієї територіальної громади іншої.

Зазначені характерні ознаки місцевого управління не є вичерпними, водночас є достатніми для відмежування місцевого управління від державного та громадського як самостійного виду соціального управління.

Підсумовуючи викладене пропонуємо місцеве управління визначати як вид соціального управління, що виявляється у публічній владно-організуючій діяльності місцевих державних і самоврядних органів (як кожного з них так і

при взаємодії) в межах певної адміністративно-територіальної одиниці спрямованої на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересів в найважливіших сферах суспільства.

1.2. Сутність форм управління при реалізації публічної влади

Одним з головних елементів понятійного апарату теорії адміністративного права є поняття «форми управління». Досить часто даний термін використовується фахівцями у наукових роботах, присвячених різноманітним аспектам управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте, незважаючи на широту наукового вжитку, констатуємо значну розбіжність поглядів на зміст та обсяг поняття «форми управління».

Проаналізуємо етимологію і визначення сутності поняття «форма» на основі науково-енциклопедичних і філософських джерел. Етимологічно слово «форма» походить від латинського (forma), що означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь. В енциклопедичній літературі найбільш поширеним є визначення форми як «зовнішнього виразу будь-якого змісту» [44, с. 237]. Таке ж визначення категорії «форма» зазначено в словнику української мови: «зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом» [45, с. 143]. Окремі енциклопедичні джерела визначали форму як внутрішню організацію змісту [46, с. 375]. Хоча в наступному виданні даного джерела при визначенні форми відсутня вказівка на вид організації змісту, тобто категорія форма тлумачиться в загальному як спосіб існування і вираження змісту [47, с. 159]. Але в більш сучасних енциклопедичних виданнях поняття «форма» розглядаючись у єдності з поняттям «зміст», визначається перш за все як «зовнішнє вираження якого-небудь змісту» [48, с. 489; 49, с. 28]. Таким чином, у загально науковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією зміст.

Філософське розуміння форми розроблялось ще з античних часів Демокритом, Платоном, Аристотелем та іншими філософами середніх віків. Аналіз співвідношення форми і змісту можна спостерігати в роботі Гегеля «Наука логіки» та у праці Канта «Критика чистого розуму». Дані філософи сформулювали визначення форми наближене до сучасного. Але, якщо Кант в якості вихідної тези вказував на метафізичний відрив форми від змісту, одиничного від цілого, явища від суті [50, с. 244], то Гегель обґрунтовував діалектичний взаємозв'язок форми зі змістом. Аналізуючи гегелівське бачення цих категорій, А.М. Мінасян обґрунтував, що єдність форми і матерії являють собою зміст. Зміст не є безформним, а форма одночасно знаходиться в самому змісті і являє собою дещо зовнішнє по відношенню до нього. Під дією форми зміст переходить в матерію, а матерія – в зміст. Матерія підпадає під владу форми, і це є знову одне з визначень суті форми [51, с. 18-19].

Історичне формування філософського знання про форму підводить до висновку, що форма сама по собі не існує, вона знаходиться в діалектичному взаємозв'язку зі змістом та обумовлюється ним. Досліджуючи систему категорій діалектики, А.П. Шептулін обґрунтовує, що форма і зміст – це діалектична єдність, вони не існують окремо одне від одного, це об'єктивні сторони цілісного явища. Вони взаємопов'язані, впливають одне на одного в процесі взаємодії. Не існує змісту без форми, тобто без свого специфічного способу існування, так само, як не існує форми без змісту, тобто без змістовних елементів, що наповнюють форму. В цьому проявляється зв'язок даних категорій. Але їх єдність не виключає специфіки даних категорій, оскільки кожна з них відіграє різну роль у розвитку явища, і в цьому проявляється їх взаємовиключення. Зміст, на відміну від форми, має тенденцію до постійного оновлення, зміни, що є однією з причин виникнення та розвитку діалектичного протиріччя між категоріями форма і зміст. Форма за своєю природою є менш динамічною. Якщо зміст постійно змінюється, то форма більше часу знаходиться в статиці. Але по мірі накопичення якісних і кількісних змін у змісті, посилюється невідповідність йому форми, яка в певний момент починає

заважати розвитку змісту. На такому етапі розвитку змісту виникає об'єктивно обумовлена необхідність зміни форми, приведення її у відповідність до нового змісту. Форма оформлює зміст, з його постійними змінами, в якісно стійку визначеність. Без такої організуючої ролі форма не була б формою [52, с. 176-177].

В спеціальній літературі неодноразово зверталась увага на відносну стійкість форми при змінах в змісті, що дозволяє розглядати її як самостійне явище. Виникнення нової форми стає лише необхідним після появи якісно нового змісту. Саме таким шляхом вирішуються суперечності між старою формою і новим змістом, що розвивається в її рамках. З вирішенням суперечностей між змістом і формою відбуваються корінні якісні зміни не лише у формі, але і в самому змісті, перетворюється явище в цілому [53, с.195]. При відповідності форми змісту «темп розвитку явища збільшується не тільки порівняно з тим періодом, коли існувала невідповідність, а і більш раннім, коли стара форма була ще прогресивною» [54, с.12].

Філософські теорії про форму дістали широкого визнання в юридичній науці. Так, О.В. Сурілов писав, що право завжди втілюється в певні форми, тобто право завжди є формалізованим і лише наявність такої форми робить право правом [55, с. 214]. Філософське бачення «форми» дається і при аналізі поняття «форма держави» як юридичний аспект чи юридичний спосіб вираження загально-філософського розуміння [56, с. 37].

Філософські знання про форму мають велике значення і при вивченні форм управлінської діяльності, так як дають можливість використати нові підходи, можливості при вирішенні існуючих проблем даного питання. Доповнюючи позицію Б.М. Лазарева, який вважав, що загальні положення філософії про форму і зміст мають пряме відношення до державного управління [57, с. 3], відмічаємо, що сутність інших видів соціального управління також розкривається за допомогою загально філософського сприйняття форми та змісту.

Аналіз наукової літератури з адміністративного права свідчить, що загальновизнаної позиції щодо визначення форм управління не було напрацьовано, сутність останніх визначалась досить по різному, їх часто плутали з функціями і навіть з методами управління. Розглянемо визначення сутності форм управління, що містяться у науковій літературі. Так, С.С. Студенікін характеризував форми в якості елементів, що мають самостійне значення і з яких складається діяльність органів державного управління [58, с. 61].

Під формою державного управління В.М. Манохін розумів певну частину діяльності виконавчо-розпорядчого органу, його структурних підрозділів і їх особистого складу; вся управлінська діяльність складається з певних форм [59, с.154]. В даних випадках роль таких елементів або частини діяльності виконують не форми, а функції управління, такий погляд у фаховій літературі є домінуючим, також підкреслюється незбіжність форм із функціями управління, так як форма характеризується в якості засобу реалізації управлінських функцій [60, с.197].

Не даючи визначення форм управління, І.І. Євтіхіїв вказував, що в них проявляються дії, пов'язані з процесом управління [61, с.7]. В.Д. Сорокін, висвітлюючи питання структури управлінської діяльності, робить висновок, що реалізація функцій управління відбувається в межах видів управлінської діяльності, тобто певних процесів; кожний такий вид в свою чергу реалізується в певних формах – правових чи неправових [62, с.38].

В кінці 60-х та на початку 70-х років в адміністративно-правовій літературі спостерігаються спроби узагальнити визначення форм державного управління. Так, формою державного управління визначався організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління в цілях практичної реалізації поставлених перед ним цілей [63, с. 115]. В інших джерелах підкреслювалось, що мова йде про зовнішнє і організаційно-правове вираження однорідних управлінських дій [13, с. 167]. Також, зазначалось, що

самостійні групи подібних за характером, однакових у своєму зовнішньому прояві дій являють собою форми роботи апарату управління [64, с. 35].

Подібні судження створили певну підставу для розкриття суті форм управління, зокрема державного, в адміністративно-правовій літературі 80-2000-х років виключно через зовнішній прояв управлінської діяльності, практичний вираз конкретних дій суб'єктів даного виду управління [65, с. 63; 66, с. 80; 67, с. 123].

В сучасній адміністративно-правовій літературі, де поширеного вживання зазнало поняття публічного адміністрування як владно-організуючого впливу суб'єктів публічної влади, водночас при розкритті сутності його форм також простежується тенденція їх визначення лише як зовнішнього вираження дій органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, що здійснюється у межах їх компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань [68, с. 172; 69].

В цьому аспекті, вважаємо за потрібне зазначити, що в дисертаційному дослідженні ми принципово відмовились від використання поняття «форми місцевого адміністрування». На сьогодні трактування поняття «публічне адміністрування» є досить неоднозначним, що зумовило поживавлення наукового пошуку [70; 71; 72; 73] щодо оптимального його співвідношення з поняттями «державне управління», «публічне управління».

К. Колесникова вказує, що публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління і може розглядатись у широкому та вузькому сенсі. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархії влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою, судовою), мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багато численними

приватними групами та індивідами. У вузькому розумінні адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, що включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики. Автор підсумовує, що публічне адміністрування є зв'язком між державним та публічним управлінням. Процес здійснення публічного управління забезпечується через публічні адміністрації, водночас для державного управління характерний авторитаризм а для публічного адміністрування демократія [70, с. 43-45].

О.В. Серов здійснюючи аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування», також зазначає, що публічне адміністрування може розглядатись як система децентралізованого урядування з використанням таких нових інструментів як контролінг, контрактний менеджмент, бенчмаркінг або бережливий менеджмент, або як найширша приватизація державних видів діяльності, де бюрократизація та запровадження нового економічного мислення, побудованого на врахуванні витрат і результатів у сфері публічного адміністрування [71, с. 19].

Є.І. Таран у своєму дослідженні наголошує, що співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» інколи губляться, а одне поняття замінюється іншим із тієї причини, що публічне адміністрування та публічне управління перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Автор вказує що вірним відповідником терміна «public management», буде «публічне управління», бо в буквальному сенсі це означає «публічний менеджмент». Це говорить про те, що термін «державне управління» є неточним відповідником терміна «публічне управління» і за своїм значенням наближений до терміна «публічне адміністрування» [72, с. 36].

О.А. Задихайло аналізуючи глобальні підходи до публічного адміністрування у різних країнах світу вказує на три основних:

а) ринково-ліберальний, сформульований на концептуальних моделях «нового менеджменту», активного впровадження в діяльність органів публічної влади інструментів і сучасних технологій, які активно використовуються в приватному бізнесі. У цьому випадку для громадян, які одночасно є споживачами послуг важливе місце займає результат, а способи його досягнення є другорядними, тому й питання соціального захисту за такої моделі публічного адміністрування також стають другорядними;

б) ліберально-комунітаристський, що розвивається в концепції «політичних мереж». Структурні взаємовідносини, що формуються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями та окремими громадянами є договірними, тобто вони взаємодіють на умовах рівноправного партнерства;

в) демократичного громадянства, що спирається на особливе «рецептивне» (сприйнятливие) адміністрування, яке має допомагати громадянину, а не клієнту та споживачу. Базовими принципами такого адміністрування є участь громадян у формуванні державної політики, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість[73, с. 46].

Реалізація зазначених принципів створює умови для кардинальних змін у взаємовідносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їхніми службовцями та громадянами, а у цьому випадку три перелічені концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але й в практичному використанні в будь-якій сфері або країні. Автор наголошує, що зміст категорій «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» дає підстави стверджувати, що всі вони є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, маючи як спільні риси, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення. Одночасно публічне управління є більш загальнозживаною категорією за суб'єктним складом (оскільки містить діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, громадських організацій, спрямовану на досягнення суспільно значеннєвої мети) і

характеризується залученням суспільства до механізмів контролю всіх органів публічної влади [73, с. 47].

Теоретичні напрацювання даного напрямку дозволяють зробити висновок, що державне та місцеве управління охоплюються поняттям публічного управління, що реалізується шляхом публічного адміністрування, яке за своєю суттю є управлінською діяльністю. Відповідно, дані поняття не слід ототожнювати, але вони можуть використовуватись при характеристиці кожного з них. Разом з тим, слід зазначити, що форма управління при реалізації публічної влади представляє собою систему різних елементів, має багато сторін і значень. Це пояснюємо філософським сприйняттям форми не лише як способу зовнішнього вираження змісту, а й як відносно стійкої визначеності зв'язків елементів змісту та їх взаємодію, як структури змісту. Тому, досліджуючи форми управління при реалізації публічної влади необхідно застосовувати багатоаспектний підхід, враховувати складність змісту складових даного поняття. Цілком доречно Д.М. Бахрах зазначав, що частину – зовнішній прояв діяльності – не можна ототожнювати з цілим – формою управління [74, с. 21]. Б.М. Лазарєв також вказував на те, що зміст управління проявляється у різних формах. Поряд з формою управління як зовнішній прояв управлінської діяльності він виділяв структурну та процедурну форми [57, с. 7]. Підтримуючи таку позицію вказаних науковців, вважаємо, що термін « форми публічного адміністрування» може бути використано при характеристиці лише зовнішнього вираження результатів управлінської діяльності суб'єктів публічної влади.

Характерною ознакою управління є належність останнього лише цілісним системам, що мають певну структуру. На початку дослідження структурної форми управління при реалізації публічної влади з'ясуємо, що таке «система», які якості для неї характерні, як вона співвідноситься з поняттям «структура».

У філософській літературі виділяють три види сукупностей: неорганізована сукупність; організоване ціле; органічна система. І.В. Блауберг

вказував, що перший вид сукупностей взагалі не належить до систем, має чисто сумарний, узагальнюючий характер [75, с. 69]. Відповідно така неорганізована сукупність не може мати структури. Хоча, Д.А. Керімов пов'язував поняття «структура» з поняттям «єдине». Під «єдиним» він розумів не єдність елементів, які притаманні високоорганізованим системам, а будь-які сукупності, причому не тільки системні, але і сумарні, неорганізовані [76, с. 247-248]. З такою точкою зору справедливо не погоджувався С.С. Алексєєв, який відзначав, що таке розуміння системи позбавить чіткості, якості та визначеності, які притаманні цьому поняттю [77, с. 4]. А.С. Автономов вказував, що поряд з сумарними сукупностями, системні об'єкти - це сукупність взаємозалежних елементів, що утворюють певну цілісність, яка має свої властивості, що не характерні для її елементів. Система (тобто внутрішньо організована єдність кількох елементів) являє собою нову якість порівняно з несистемним набором тих же самих елементів [78, с. 24-25]. А.А. Богданов, також вказував, що система як організоване ціле є насправді практично більшим, ніж проста сума частин, але не тому, що в ньому створювалися із нічого нові активності, а тому, що його наявні активності з'єднуються більш успішно, ніж конфронтуючі їм опори [79, с.117]. Е.Г. Винограй до ознак системи відносить множинність опису (у силу складності системи можна будувати безліч моделей, кожна з яких описує лише окремий аспект системи) [80, с.27]. Н.Р.Нижник наголошує, що наявність структури є невід'ємним атрибутом усіх реально існуючих систем, оскільки саме структура надає їм цілісності [27, с.67].

Таким чином, узагальнююче вище зазначене відмічаємо наступні основні характеристики системи: цілісність (проявляється у якісно новій властивості системи, яка не зводиться до суми властивостей складових її елементів); структурність (система складається з визначених елементів, які також можуть розглядатись як самостійні системи (підсистеми); взаємозалежність елементів системи.

Погляд на те, що структура будь-якої системи виступає її специфічною формою є визнаним у науці. Виділення нами структурних форм управління при реалізації публічної відповідає й загальним положенням теорії держави і права про державний устрій як один з аспектів форми держави, під яким розуміють сукупність органів держави та їх взаємовідносини.

Загальні знання про систему дозволяють державне, місцеве та громадське управління розглядати як елементи системи публічного управління. Вважаємо, що виділяючи сукупність окремих елементів системи публічного управління у цілісне явище, структура тим самим відмежовує його від зовнішнього середовища. Структура системи публічного управління виступає внутрішньою організацією його змісту і являє собою специфічну її форму. Як правило, внутрішню форму управління називають структурною або організаційною. Традиційно структура розглядається як статична характеристика системи, а організація як її динамічний аспект. Заразом, і структура, і організація характеризують внутрішню будову системи, структура фіксує порядок розташування елементів, їх ієрархію, а організація визначає єдність, упорядкованість взаємодії цих елементів, що і забезпечує цілісність системи публічного управління.

Врахування статичного та динамічного аспектів при дослідженні внутрішньої форми системи управління зумовило поширення такої базової категорії як «організаційна структура системи управління». Водночас, дана категорія не має загальноприйнятого визначення. Найчастіше організаційну структуру пов'язують з системою органів управління, з апаратом управління. В науці адміністративного права апарат управління трактується як в широкому розумінні, тобто як система органів держави, так і у вузькому, як підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, їх компетенцію. Специфічне місце (воно пов'язане лише з внутрішньою – в межах відповідної організації – спрямованістю управлінської діяльності) займають такі органи, як

адміністрації державних підприємств, об'єднань, установ та інших організацій державної форми власності [81, с.139].

При висвітленні суті організаційної структури публічного управління під апаратом нами розуміється система органів державного, місцевого та громадського управління, та враховується внутрішній зміст елементів даної системи, тобто окремих органів. При цьому, підтримуючи позицію науковців щодо розгляду апарату в контексті структурної форми державного управління «не як сукупності державних службовців, а як системи посад з конкретно визначеним комплексом обов'язків і прав службовця» [74, с.24], структурну форму публічного управління можна розглядати як систему зафіксованих правовими нормами соціальних позицій кожного з суб'єктів соціального управління.

Апарат публічного управління є цілісною системою, яка входить як складова частина (підсистема) у більш загальне системне утворення (так звану метасистему), яким в цілому виступає держава, суспільство. З іншого боку, апарат публічного управління включає в себе більш прості складові одиниці, в ролі яких виступають самостійні управлінські органи, організації, що в свою чергу, самі є системою і складаються з власних елементів – структурних підрозділів та посад. У зв'язку з цим, в структурі апарату публічного управління доречно виділяються ланки та рівні. До ланок управління відносяться структурні підрозділи, а також окремі посади, що виконують відповідні функції управління або їх частину. Сукупність ланок управління, що займають певне місце в системі управління установою утворюють рівень. Якщо розглядати рівні найбільш дослідженого виду публічного управління - державного управління, то більшістю науковцями зазначається, що вони знаходяться у вертикальній залежності і ієрархічно підпорядковані один одному [81, с.141]. Дана обставина обґрунтовано виділяється окремими науковцями у визначенні організаційної структури державного управління. Так, автори посібника «Державне управління в Україні: організаційно-правові засади» за загальною редакцією Р.Н. Нижник під організаційною структурою

державного управління розуміють «державно-управлінську категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині цієї системи». Слушно зауважується, що «структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичну, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак організаційна структура державного управління - це сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підпорядкованості й забезпечувати взаємозв'язок між керівною і керованою системами» [82, с. 28].

П. Надолішний наголошує на необхідності чіткого розмежування понять організаційної структури державного органу і організаційної структури державного управління, останнє визначає як сукупність державно-управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними в масштабах країни чи на певному територіальному рівні щодо реалізації державної політики загалом чи окремого її напрямку [83, с.32].

Організаційна структура публічного управління на відміну від державного управління не є ієрархічною, ланки державного, місцевого та громадського управління хоча й взаємопов'язані однак не знаходяться в суворій підпорядкованості один одному.

Розглядаючи організаційну структуру публічного управління, зазначаємо, що остання обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань публічної влади – як загальних, так і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Тому, система публічного управління повинна будуватись саме як інструмент реалізації публічних цілей та завдань щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій соціального управління. Управлінські органи повинні конструюватись таким чином, щоб діяльність кожної структурної одиниці була

направлена на реалізацію частини загальних цілей та завдань публічного управління. А оскільки основні завдання держави визначаються її соціально-політичною сутністю, то структурна будова апарату публічного управління є досить масштабною, так як охоплює майже всі сфери суспільного життя.

Організаційні системи структурних елементів публічного управління також повинні будуватись з урахуванням реалізації цілей та завдань конкретного виду публічного управління. У фаховій літературі неодноразово зазначалось про обумовленість системи органів державного управління цілями та завданнями даного виду управління [84, с. 25-26]. Загальні цілі та завдання відбиваються у функціях державного управління. Функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний управляючий вплив держави. Це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на скеровувані явища, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають [7, с.120].

Кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу на структуру державного апарату. Тому погоджуємося з думкою П. Надолішного, що належить розрізняти функції державного управління та управлінські функції державних органів. Загальне між ними те, що ті й інші є управлінським впливом держави і що в них одне призначення - впливати на збереження та розвиток суспільної системи, забезпечення виконання актуальних державних накреслень. Різниця між ними проходить: а) щодо суб'єкта впливу (в першому разі державний апарат у цілому, в другому - окремий державний орган); б) щодо засобів реалізації (у першому разі управлінський вплив забезпечується всією силою держави, у другому – тільки тими повноваженнями й організаційними можливостями, які надані конкретному органу); в) за характером (функції державного управління відображають об'єктивні взаємозв'язки держави і керованої суспільної системи. Управлінські функції державного органу – це визначені його правовим статусом управляючі впливи) [83, с.33].

Завдання та цілі публічного управління, диференціюючись у функціях конкретних суб'єктів управління, впливають як на структуру системи публічного управління в цілому, так і на конструкцію її структурних одиниць. Тому, абсолютно вірно, процес формування структури визначається як організаційне закріплення тих чи інших функцій підрозділами апарату управління [27, с.68]. Вважаємо, що функції і структура публічного управління – дві взаємопов'язані і взаємообумовлені сторони одного цілого, а саме системи публічного управління. Така взаємообумовленість передбачає первинність функцій та вторинність структури публічного управління. При цьому, вторинність структури є відносною, оскільки реалізація функцій поза межами структури стає неможливою.

Визначення функції управління як визначального фактору впливу на структуру органів управління, дозволяє виділяти функціональну структуру публічного управління. Н.Р.Нижник функціональну структуру державного управління визначала як нормативно закріплений розподіл кожної функції державного управління «по вертикалі» і «по горизонталі» структури, передусім органів виконавчої влади відповідно до місця цих органів в управлінській системі [85, с.12].

Взаємообумовленість функцій та структури апарату державного управління підтверджувалась на законодавчому рівні. Так, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2002 р. №1550 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів» (втратила чинність) встановлювалось, що структурні підрозділи, які утворюються у складі апарату центральних органів виконавчої влади поділяються на *функціональні та обслуговуючі* (курсив – А.Т.). Функціональні підрозділи забезпечують виконання функцій та повноважень, спрямованих на досягнення основної мети діяльності центральних органів виконавчої влади. Обслуговуючі підрозділи виконують роботу, пов'язану із забезпеченням належних умов функціонування центрального органу виконавчої влади (його структурного підрозділу)

незалежно від напрямку та характеру його завдань [86]. На сьогоднішній день в діючих нормативно-правових актах, що визначають структуру апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування відсутня вказівка на такий поділ структурних підрозділів. Водночас, назва структурних підрозділів чітко вказує на забезпечення реалізації якої функції соціального управління спрямовується їх діяльність.

Адаптуючи теоретичні напрацювання щодо структури державного управління, можна стверджувати, що структура публічного управління органічно взаємопов'язана з функціями суспільства. Не існує суб'єктів публічного управління поза їх управлінськими функціями. При цьому функції є визначальними щодо структури публічного управління. Вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи публічного управління і характер взаємозв'язків між ними, будову всієї системи публічного управління.

В реальному житті складність структурної побудови системи публічного управління оцінюється переважно не за кількістю її складових частин, а за множинністю їх взаємозв'язків. Саме ці взаємозв'язки, у науковій літературі, вважаються очевидним атрибутом змісту поняття управлінських структур [15, с. 185]. Різноманітні відносини, що складаються між структурними одиницями як в апараті управління, так і в цілому в системі управління зводиться до трьох типів: субординаційні, реординаційні, координаційні [87, с.16]. Апарат системи управління повинен мати зв'язки, що з'єднують верхні та нижні рівні. Зв'язки від верхнього рівня до нижчого є субординаційними. Реординаційні зв'язки виникають також між ієрархічно підпорядкованими рівнями, але в зворотному порядку. Зміст таких відносин полягає в тому, що нижчі рівні апарату в певних аспектах і в певній мірі здійснюють управлінський вплив на верхні рівні. Між організаційними структурами, які не зв'язані відносинами підлеглості, а взаємодіють як рівноправні елементи виникають координаційні відносини. Разом з тим, В.Б. Авер'янов слушно зауважував, що реально існуючі між структурними одиницями стосунки характеризують не стільки власне

організаційні структури (які покликані відображати і фіксувати побудову апарату), скільки є результатом втілення структур у самому функціонуванні апарату. Тобто ці стосунки більше відносяться до характеристики фактичної діяльності суб'єктів управління. Стосовно ж визначення структури системи управління необхідно говорити не просто про взаємозв'язки елементів, а саме про спосіб цих взаємозв'язків, який виражається у нормативно-встановлених моделях (схемах) взаємовідносин цих одиниць [81, с.144].

Беручи до уваги способи взаємозв'язків між різними структурними одиницями, в спеціальній літературі виділяють наступні моделі взаємовідносин: лінійну, функціональну, лінійно-функціональну, матричну, дивізіональну та інші [27, с.71]. При побудові таких моделей широко застосовуються галузевий та територіальний принципи управління. В загальному структурна побудова системи публічного управління є дуже різноманітною і її типізація може стати предметом окремого наукового дослідження.

Підсумовуючи вищезазначене відмічаємо, що характеристика структурної форми публічного управління визначається: цілями та завданнями публічної влади; функціями держави; функціями місцевого самоврядування; системою органів публічної влади; способами взаємозв'язків між органами.

Структурна форма публічного управління це зовнішнє виражена нормативно визначена організована цілісність органів публічної влади з врахуванням способів їх побудови та взаємодії з метою реалізації публічних інтересів.

Дослідивши сутність структурної форми публічного управління та використавши загальні методи філософського пізнання, серед яких важливе місце займає метод сходження від загального до часткового, зможемо виявити суттєві ознаки структурної форми місцевого управління в наступному розділі.

Публічне управління як діяльність здійснюється у вигляді дій, що послідовно змінюють одна одну в певному порядку, тобто протікає за певною процедурою, яка розглядиться як форма по відношенню до змісту цієї

діяльності [57, с. 5]. Аналіз адміністративно-правової літератури свідчить, що при висвітленні даного аспекту змісту форм управління вживаються різні категорії: процес управління, процедури управлінської діяльності, управлінський процес, адміністративний процес, адміністративні процедури.

В цілях формування чіткого понятійного апарату досліджуваного питання методологічно важливо визначити зміст зазначених категорій, з'ясувати який саме процес (управлінський, юридичний чи адміністративний) слід визначати формою публічного управління.

Етимологічно слово процедура (походить від лат. *procedo* – просуваюсь) включає в себе судження про встановлений порядок ведення, розгляду якої-небудь справи. Етимологія “процесу” (лат. *processus* – просування) містить у собі наступні судження: послідовна зміна явищ, становищ у розвитку чого-небудь; сукупність послідовних дій для досягнення якого-небудь результату [1, с. 1075]. Дані судження були сприйняті адміністративною наукою, проте, погляди, що висвітлюються з приводу співвідношення адміністративного процесу та процедури, є кардинально протилежними.

Так, В.О.Лучин вказує, що процес практично рівнозначний процедурі, між ними неможливо провести будь-яку розмежувальну лінію [88, с. 25].

Інші вчені розглядають процес і процедуру як явища одного порядку, співпорядковані певному, більш загальному поняттю «провадження». Процес та процедура розглядаються як відокремлені, розташовані «поруч» підмножини більш широкого класу елементів. У змістовному плані ці поняття задають види спільного для них роду, тобто мають спільні родові та відмінні видові ознаки. Такий погляд на співвідношення процедури і процесу здебільшого притаманний представникам юрисдикційної концепції адміністративного процесу (С.І. Котюргін, О.А.Дьомін, О.В.Самойленко та інші), які під адміністративним процесом розуміють суто юрисдикційні провадження, а під адміністративною процедурою - провадження неконфліктного характеру.

Окремі науковці навпаки вбачають у процесі вид процедури [89, с.17].

Без сумніву категорії «процес» і «процедура» є близькими і взаємозв'язаними, однак їх зміст не співпадає і не може ототожнюватись.

В цілому досить вдало зміст процесу висвітлює відомий вітчизняний дослідник В.І. Шинкарук, який зазначає що, одні зі складових частин процесу виконують роль утворюючих, вони є вихідним пунктом процесу або наслідками його; інші - умов, що забезпечують перетворення вихідного пункту на наслідок. Таким чином, будь-який процес є рядом історичних станів об'єкта у їхніх зв'язках, взаємному взаємопереходах попереднього й наступного. Термін «процес» вживають, коли йдеться про зміну, розвиток, прогрес і регрес явищ природи, суспільства, людського мислення [90, с.423].

Детально досліджуючи теоретичні засади адміністративного процесу О.В.Кузьменко слушно відмічає, що поняття «процес» та «процедура» мають досить відмінних ознак, щоб бути тотожними, та надто багато спільних ознак, щоб вважатись однопорядковими та змістовно відокремленими одне від одного. Серед детермінуючих рис процесу, ця авторка виділяє: темпоральну континуальність, динаміку змін станів, структурованість, наявність кінцевої мети тощо. Що ж стосується процедури, то для неї є притаманними далеко не всі властивості з числа утворюючих зміст поняття «процес». І хоча, ведучи мову про певний порядок або послідовність, уособленням яких є процедура, маємо справу з певною структурованістю об'єкта дослідження, одночасною його цілісністю в рамках визначеної кінцевої мети, певними його станами, проте цього явно недостатньо, щоб вбачати у процедурі чи то різновид процесу, чи то поняття, стосовно якого процес сам є різновидом. О.В.Кузьменко вірно зауважує, що у процедурі відсутня головна детермінанта процесу - подовженість у часовому вимірі. Якщо явище процесу – це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура – являє собою ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою... На відміну від процесу, у процедурі неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту у наслідок. Врешті-решт,

процедура не є рухом або діяльністю. Вона становить собою лише процесуальні етапи. Точніше кажучи, процедура - це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес [91, с. 167 – 168].

Під процедурою найчастіше розуміють порядок вчинення дій необхідних для виконання якої-небудь справи, реалізації поставленої цілі, вирішення конкретного завдання. Стосовно державних органів (та органів місцевого самоврядування – А.Т.) процедури визначають стадії, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення і фіксації. Процедури можуть вимагати вчинення й чисто ритуальних дій для надання процесу особливої урочистості [92, с.5].

Н.Р.Нижник визначає процедуру як сукупність загальноприйнятих і спеціальних правил, офіційно встановлених чи прийнятих у відповідності зі звичаєм, які визначають послідовність здійснення різноманітних актів, дій, форм взаємодії між учасниками державно-управлінських відносин чи порядок оформлення якихось справ, що спрямовані на досягнення певного результату [6, с.198].

Таким чином процедура виступає своєрідним планом, який визначає, детально вказує яким чином виконувати певний вид діяльності.

Управлінські процедури слугують одним із факторів забезпечення чіткого функціонування апарату управління; забезпечують повноту, всебічність і об'єктивність аналізу проблем і дослідження обставин конкретних справ, встановлення істини щодо кожної з них, доцільне застосування матеріальних норм права; сприяють науковій обґрунтованості управління, участі в ньому наукових установ, провадженню сучасних методів, управлінської техніки та наукової організації праці; створюють умови для реалізації прав, законних інтересів і обов'язків громадян, а також підприємств, організацій та інших об'єктів управління; допомагають розвитку демократичних засад в управлінні, участі в ньому громадян і громадських організацій, гласності та врахуванню громадської думки; дають змогу економити сили, засоби і час працівників

апарату управління; сприяють впровадженню в життя принципу відповідальності кожного органу, посадової особи за доручену справу [92, с.17–18]. Можна припустити, що чітке дотримання управлінських процедур сприяє забезпеченню високого ступеню ефективності управління – очікуваний результат досягається з найменшими затратами часу, засобів і сил. Безумовно, пряма залежність ефективності управління від процедур відсутня і буде простежуватись лише у випадку відповідності природі управлінських відносин. У той же час слід враховувати, що надмірна стандартизація порядку вчинення управлінських дій може призвести до зниження оперативності в діяльності органів управління та їх перевантаженості.

В результаті закріплення чи встановлення управлінських процедур правовими нормами вони набувають юридичного змісту і можуть визначатись як юридичні процедури. Адміністративні процедури становлять собою регламентований адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності суб'єктів публічного управління. Управлінський процес, отримуючи правову регламентацію, набуває якостей адміністративного процесу.

Отже, управлінські процедури, визначаючи стадії управлінської діяльності, їх цілі, послідовність і часові межі, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення і взаємозв'язок цих дій, засоби їх оформлення і фіксації виступають тим самим внутрішньою організацією змісту управлінської діяльності і, відповідно, являються її формою. Вочевидь, управлінський процес, частиною якого є процедури також є формою управлінської діяльності.

Процес за своєю сутністю є діяльністю вираженою у відповідній формі, яка спрямована на оптимальне задоволення і гарантування інтересів суб'єктів управління. Процесуальна діяльність становить внутрішню характеристику процесу, а правова процесуальна форма – це зовнішній прояв даної категорії.

Треба зазначити, що деякі вчені досліджуючи юридичний процес [93] зводять його зміст тільки до процесуальної форми, залишаючи осторонь процесуальну діяльність, яка є основним наповнювачем змісту юридичного процесу.

М.С. Шакарян і А.К. Сергун заперечували доцільність виділення процесуальної форми, аргументуючи це тим, що вироблення поняття процесуальної форми було можливим за умови підпорядкування діяльності всіх органів та посадових осіб одним і тим самим правилам, що є неможливим, та надмірне захоплення псевдо-процесуальною формою може призвести до негативних явищ: ускладнення та подорожчання правозастосовної діяльності, відриву управлінських органів та посадових осіб від населення, формалізації та бюрократизації правозастосовного процесу [94, с. 70].

Заперечуючи таку скептичність щодо виокремлення процесуальної форми, відмічаємо, що в українській правовій науці утвердилася думка про те, що юридичний процес - це нормативно встановлені форми упорядкування правової діяльності, спрямовані на оптимальне задоволення і гарантування інтересів суб'єктів права. Цей процес властивий будь-якій юридично значущій діяльності, містить її програму і виступає суттєвою гарантією точного дотримання і результативного здійснення правових приписів. Це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що знаходить вияв у здійсненні операцій з вирішення юридичних справ, яка урегульована процесуальними нормами, закріплена у процесуально-правових документах і забезпечена засобами юридичної техніки [95, с. 83].

Існує три основних напрямки в підходах визначення адміністративного процесу. Н.Г. Саліщева притримується «юрисдикційної» концепції за якою адміністративний процес визначається як «регламентована законом діяльність, по вирішенню спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також по застосуванню заходів адміністративного примусу» [96, с. 4]. Деякі науковців розглядають процес як поняття більш об'ємне. Так, С.С. Студенікін писав, що «виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на підставі визначених процесуальних правил, сукупність яких становить адміністративний процес» [58, с. 44]. В.Д. Сорокін виходячи з широкого трактування адміністративного процесу визначає його як врегульований правом

порядок вирішення індивідуально-конкретних справ в сфері державного управління виконавчими і розпорядчими органами державної влади, а в передбачених законом випадках і іншими компетентними органами [93, с. 14].

Визначення законодавцем у першій редакції Кодексу адміністративного судочинства України адміністративного процесу як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [95], обумовило появу «судочинського» підходу до визначення його суті. Таке юрисдикційне визначення адміністративного процесу значно обмежує його зміст та спонукає до відмежування адміністративного й управлінського процесів.

Ю.О.Тихомиров вказує, що динамічне функціонування системи управління забезпечується саме управлінським процесом. Система управління в цілому і кожна її ланка проявляють себе безпосередньо в управлінському процесі, який завжди відображає процеси розвитку об'єктів управління і властиві їм цикли, стадії, фази руху а також процеси їх складових частин. Отже, управлінський процес – це процес досягнення нормативно-встановлених цілей управління за допомогою правових, організаційних та інших засобів управлінського впливу, це неперервна управлінська діяльність зі своїми взаємозв'язаними елементами. До елементів управлінського процесу відносяться: організація системи управління; вибір цілі; прогнозування; планування чи програмування; інформація; рішення; організаційна діяльність; контроль; оцінка ефективності управління. Дані елементи управлінського процесу є загальними для різних систем [96, с. 716]. Якщо такі елементи управлінського процесу будуть врегульовані нормами права, то він набуде якостей виду юридичного процесу. Природа управлінського процесу найбільшим чином втілена в адміністративному процесі порівняно з іншими видами юридичного процесу.

Підтримуємо позицію тих науковців, хто адміністративний процес визначає як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних

матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [91, с. 314].

Отже, розглянувши сутність категорій «процес» і «процедура» дійшли висновку, що діяльність суб'єктів публічного управління здійснюється у вигляді дій, що послідовно змінюють одна одну в певному порядку, тобто протікають за певною процедурою, яку ми, зважаючи на етимологію категорії «форма» розглядаємо як внутрішню форму управлінської діяльності по відношенню до змісту цієї діяльності. Процедурна форма управлінської діяльності, яка детермінує її внутрішню організованість є частиною більш загального явища – процесуальної форми.

Процесуальну форму публічного управління визначаємо як нормативно-регламентовану діяльність суб'єктів публічної влади, що виражається у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій, які підпорядковані меті публічного управління.

Аналіз широкого загалу наукових робіт дозволяє стверджувати, що визначення сутності форм управління при реалізації публічної влади залежить від точки зору того чи іншого автора на зміст загальної філософської категорії «форма».

Форма управління являє собою комплексне, системне утворення яке містить різні елементи, має багато значень. Ключове місце у з'ясуванні змісту форм управління при реалізації публічної влади належить структурній та процесуальній формам, а також формі, як зовнішньому прояву результатів діяльності суб'єктів управління. Саме ці характеристики форм дозволяють найчіткіше уявити обсяги публічного управління як комплексного явища: структурну побудову системи публічного управління та її складових одиниць – порядок взаємодії між суб'єктами, суб'єктами і об'єктами управління – зовнішнє вираження результатів такої взаємодії та зовнішній результат будь-якої управлінської діяльності.

1.3 Поняття форм місцевого управління та їх класифікація

Відокремлення форм місцевого управління зумовлене не лише нововведеннями в загальній управлінській лексиці. Дане відмежування представляє науковий інтерес і має практичну цінність адже побудова ефективної і дієвої системи місцевого управління потребує, в першу чергу, глибинного наукового пізнання реальної управлінської практики, об'єктивних закономірностей її розвитку, які, в свою чергу, знаходять вираження в формах місцевого управління.

Виходячи з того, що форма взаємообумовлена змістом, а місцеве управління є видом публічного управління, то безумовно йому властиві такі ж форми вираження, але з урахуванням специфіки діяльності органів місцевої державної та місцевої самоврядної влади.

В структурному відношенні місцеве управління представляє собою певну систему, яку розглядаємо як сукупність місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування в їх взаємодії з метою здійснення ефективного управлінського впливу в певних сферах.

Місцеве управління як система передбачає наявність трьох обов'язкових елементів: суб'єкт управління; об'єкт управління; зв'язок між ними.

Поняття суб'єктів і об'єктів управління досить багатозначні. Взагалі суб'єкт управління – це учасник процесу управління, який здійснює цілеспрямований вплив на відповідний об'єкт з метою його впорядкування.

Суб'єктами місцевого управління є органи, що здійснюють даний вид управління. Особливістю системи місцевого управління є відсутність єдиного суб'єкта, адже управління певною адміністративно-територіальною одиницею здійснюють органи двох різних гілок публічної влади: державної та недержавної місцевої.

Об'єктами управління в широкому розумінні є різні сфери суспільних відносин [7, с.163]. Об'єктом місцевого управління – є певні сфери управління, на які поширюється вплив органів місцевого управління. Сфери впливу

місцевого управління визначені й офіційно закріплені в Конституції та законодавстві України. До них належать: сфера соціально-економічного і культурного розвитку; бюджету, фінансів і цін; комунальної власності; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища, соціального захисту населення та інші, що зафіксовані у нормах статей глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] та розділу 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40]. Дані сфери управлінського впливу не розділяються між суб'єктами місцевого управління, тобто на спільний об'єкт управління здійснюють вплив два різних за своєю природою суб'єкти управління: місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Межі такого впливу визначаються як самостійністю органів місцевого управління, та й їхнім співробітництвом і партнерством.

Об'єктом місцевого управління у вузькому розумінні даної категорії є конкретна особа, групи осіб об'єднаних фактором постійного проживання в адміністративно-територіальній одиниці.

В системі місцевого управління управлінський вплив є зворотнім, тобто не лише суб'єкти впливають на об'єкт, а й об'єкт впливає на суб'єкти. Їх взаємодія утворює третій елемент системи місцевого управління, про який вже зазначали — зв'язок між ними. У місцевому управлінні цей зв'язок характеризується: відповідністю інтересів суб'єктів управління інтересам об'єктів управління; цілісністю впливу; реалізацію місцевих інтересів, які в кінцевому результаті впливають на досягненість загальнодержавних інтересів; відповідністю між рівнями розвитку об'єктів і суб'єктів місцевого управління; правилами управлінського впливу.

Взаємозв'язки суб'єктів місцевого управління і об'єктів визначають внутрішню побудову суб'єктів управління, структуру і склад їх елементів, порядок їх взаємодії. Так, наприклад, законодавче закріплення повноважень

суб'єктів місцевого управління в сфері житлово-комунальних послуг (Закон України «Про житлово-комунальні послуги» [98] в ст. 6 визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій у цій сфері, а в ст. 7 – повноваження органів місцевого самоврядування) обумовило появу в їх структурах відповідних підрозділів: управління житлово-комунального господарства у складі обласних державних адміністрацій та відділ житлово-комунального господарства у складі районних державних адміністрацій та аналогічні управління у складі виконавчих органів обласних рад.

Важливим фактором побудови органів місцевого управління виступає державний устрій. У федеративній державі передбачено розмежування компетенції між федеральними органами влади і органами влади суб'єктів федерації, що викликає високу самостійність останніх у побудові власної структури. Конституційно закріплена унітарність України визначає централізований характер усієї структури державного управління і відповідно прямий контроль над місцевими органами виконавчої влади та непрямий контроль над органами місцевого самоврядування (за виключенням реалізації делегованих повноважень).

Визначальним фактором при побудові місцевих органів управління є також адміністративно-територіальний устрій держави. Адміністративно-територіальні одиниці формуються з урахуванням географічних, історичних, економічних, соціальних та інших чинників і є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На сьогоднішній день територіальна організація України включає наступні адміністративно-територіальні одиниці: область, район, місто, район у місті, селище, село, які обумовлюють систему органів місцевого управління, що є нормативно визначеною.

Щодо нормативної визначеності структури місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то положення законів України «Про місцеві державні адміністрації» [40], «Про місцеве самоврядування в

Україні» [26], «Про столицю України – місто-герой Київ» [41] та підзаконних актів «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій»» [100] «Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [101] визначають систему даних органів та порядок їх формування.

Зазначене вказує, що структурне оформлення місцевого управління є нормативно визначеним та обумовлюється насамперед державним устроєм, адміністративно-територіальним поділом, сферами управлінського його суб'єктів.

Аналізуючи систему місцевого управління виявляємо в ній всі видові ознаки властиві системі соціального управління: система існує в оточуючому її середовищі і функціонує лише у взаємодії з ним, адаптуючись до нього, реагуючи на зміни зовнішнього середовища; містить елементи, кожний з яких є відносно самостійним, може бути одночасно елементом іншої системи; система утворюється не від суми елементів, а від їх цілісності, що є результатом взаємозв'язків і взаємодії всіх елементів системи; система не є незмінною; кожна система характеризується тим, що має своє призначення; має структурне оформлення [81, с. 62].

Водночас, поряд з ознаками соціальних систем, місцеве управління як цілісне явище має свою специфіку, яка насамперед виявляється в його структурній формі, яку, на підставі сформульованих положень в підрозділі 1.2, можна розглядати в статичному та динамічному аспектах. Так, з позиції статичного аспекту в структурних формах виділяємо організаційні одиниці апарату місцевого управління та їх структурні елементи, динамічний аспект вказує на способи побудови цих одиниць та способи зв'язків між ними.

Місцеве управління можна розглядати як безперервний владний вплив, що виражається в динаміці взаємозв'язків, взаємодій та впливів всіх його суб'єктів, це його форма функціонування.

Функціонування місцевого управління проявляється через відносини і діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх спільних органів, які базуються на нормах публічного права. При здійсненні будь-якої владної управлінської діяльності органи місцевого управління повинні керуватись правовими установами, реалізовувати приписи норм права для вирішення конкретних справ. При цьому для оптимального вирішення справи необхідно одночасно звертатись до матеріальних і процесуальних норм. Відповідно серед форм місцевого управління виділяємо процесуальну форму. Процесуальна форма місцевого управління не повинна ототожнюватись з юридичним процесом (в широкому розумінні) місцевого управління, оскільки місцеве управління у своїй динаміці є управлінським впливом, що може здійснюватись як на підставі норм права, так і власного розсуду суб'єктів управління. Процесуальна форма місцевого управління – це нормативно-регламентована діяльність його суб'єктів, що виражається у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій, які підпорядковані меті ефективного управління певною територією.

Нормативно-регламентована діяльність органів місцевого управління завершується прийняттям різного роду актів, які з точки зору зовнішнього вираження результатів даної діяльності є також формами місцевого управління.

Відповідно, серед цих форм місцевого управління можна виділити прийняті в межах компетенції акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та їх спільні акти.

Згідно ст.144 Конституції України «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [31].

Приймаючи нормативні чи інші акти у формі рішень органи місцевого самоврядування не повинні виходити за межі своїх повноважень, а прийняті рішення повинні відповідати законодавству України.

Основним суб'єктом нормотворчості на місцевому рівні зі сторони органів місцевого самоврядування виступає територіальна громада. Закон про

місцеве самоврядування визначаючи традиційний спосіб прийняття населенням правового рішення на місцевому референдумі, разом з тим, вводить і нову форму – місцеву правотворчу ініціативу, реалізація якої призводить до прийняття представницьким органом відповідного рішення.

Специфічною функціональною формою місцевого управління є рішення прийняті територіальною громадою на загальних зборах. Прийняття даних рішень не тягне за собою безпосередніх юридичних наслідків, однак вони повинні враховуватись в діяльності органів місцевого самоврядування.

Поряд з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці право на видання відповідних актів мають представницькі органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Зокрема, в п.8 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження [26].

Серед специфічних актів місцевого самоврядування, які приймаються представницькими органами особливе місце посідають статuti територіальних громад. І.В.Васильєв вказує, що такі статuti можна розглядати як «акти нової правової форми»[103, с.20]. О.С.Сорокін називає їх своєрідними «місцевими конституціями», що включають в себе основні норми регламентації організації і діяльності місцевого товариства на засадах самоврядування [104, с.12].

Відповідно до національного законодавства прийняття територіальною громадою статуту повинно зумовлюватись історичними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями здійснення місцевого самоврядування. Але, як свідчить практика, більшість таких актів на 90% дублюють норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і лише на 10% первинно врегульовують суспільні відносини в сфері місцевого самоврядування. Фактично в статутах не реалізовується зазначена в законі мета їх прийняття – врахування особливостей реалізації місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць. Тому, вбачається не досить вдалим внесення окремими народними депутатами на розгляд Верховної Ради проекту

закону України «Про затвердження Примірного Статуту територіальної громади». Таким нормативним актом виключається можливість фіксування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Разом з тим, не можна недооцінювати значення відповідних актів. Статут міста є установчим документом, який визначає правовий статус територіальної громади. Він виступає основним правовим актом місцевого самоврядування, має вищу юридичну силу і пряму дію на території відповідного міста. Відтворюючи норми закону і адаптуючи їх до місцевих умов, статут формує у населення територіальної громади більш чітке уявлення щодо реалізації їх права на місцеве самоврядування (наприклад, жителі міста Хмельницького в ст.44 Статуту територіальної громади можуть з'ясувати правила представництва на конференціях представників громадян мікрорайонів, житлових масивів, вулиць, будинків та інших територіальних утворень [105]).

Відповідно до ст.6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голови місцевих державних адміністрацій в межах своїх повноважень видають розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших 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 [40].

Отже, такі різні акти органів місцевого управління є частиною загальної системи актів управління оскільки за своєю сутністю, змістом, сферою дії та цілеспрямованістю мають багато загальних ознак: різновид підзаконних актів, які повинні відповідати усім видам нормативних актів; виражають волю та інтереси суб'єктів управління адміністративно-територіальної одиниці; значна їх кількість має владні приписи; в механізмі правового регулювання ці акти є

правовим засобом здійснення влади на підвідомчій території, виразу і реалізації владних повноважень; приймаються у межах компетенції органів місцевого управління; визначають межі належної поведінки.

Водночас, актам місцевого управління властиві особливості, які дозволяють їх виділити із загальної системи актів управління. В актах органів місцевого управління найчастіше конкретизуються загальні приписи актів вищих державних органів з урахуванням місцевих умов та особливостей. Такі акти відрізняються від інших актів не тільки змістом регулюючих питань, а й юридичними властивостями. Їм також властивий більш простий та менш урегульований процес підготовки й прийняття. При необхідності до актів органів місцевого управління порівняно легко вносити зміни і доповнення. Різняться вони від загальної системи актів і структурною побудовою, організаційно-технічними вимогами. Сфера їх дії значно вужча і обмежена кордонами адміністративно-територіальної одиниці. Метою прийняття актів місцевого управління є вирішення питань місцевого значення.

Більш детальніше властивості актів органів місцевого управління та особливості їх правового забезпечення будуть розглянуті нами в третьому розділі дисертаційного дослідження.

Вищевказані особливості форм місцевого управління дозволяють виокремлювати їх серед форм соціального управління та вважати окремим видом форм публічного управління.

Відповідно, нами пропонується серед форм управління при реалізації публічної влади виділяти форми місцевого управління, які в свою чергу, поділяти на форми управління місцевих органів виконавчої, форми управління місцевого самоврядування та форми управлінської діяльності при їх взаємодії (рис.1.1).

Форми місцевого управління

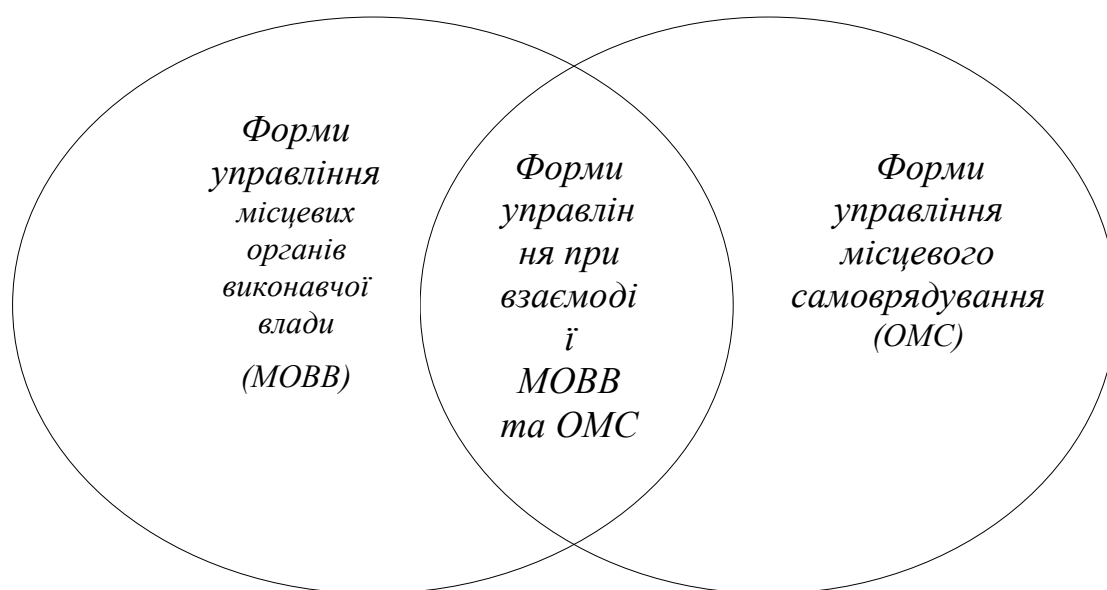


рис.1.1

Сутність форм місцевого управління пропонуємо розглядати в широкому і вузькому розумінні. В широкому значенні до форм місцевого управління пропонується відносити: форми місцевого державного управління (форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади), форми місцевого самоврядування та форми їх взаємодії. В вузькому розумінні поняття форм місцевого управління може зводитись лише до форм взаємодії органів місцевого управління.

Форм місцевого управління обумовлюємо наступними характеристиками: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають спільний локальний територіальний характер діяльності; органи публічної влади на місцях мають особливу структурну будову; місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не пов'язані ієрархічною субординацією; відносини, що виникають між ними переважно є координаційними; їх діяльність є нормативно регламентованою; вони законодавчо наділені повноваженнями щодо видання актів управління, які є однаково обов'язковими для виконання на відповідній території.

Системний підхід до сутності форм місцевого управління виявляє наступні їх особливості: історично-суспільну обумовленість; у формі місцевого управління відображається результат розвитку змісту управлінської діяльності органів місцевої державної та недержавної влади, який в свою чергу, здійснює активний зворотній вплив на форму; відповідність відображення змісту управлінської діяльності органів місцевого управління в тій формі, яка найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає публічним інтересам; використання форм місцевого управління для забезпечення реалізації функцій системи місцевого управління; наявність нормативно-правового закріплення форм управлінської діяльності органів місцевого управління; існування різного ступеня правової регламентації управлінських форм надає можливість органам місцевого управління самостійного вибору останніх.

Форми місцевого управління повинні відповідати таким основним вимогам: не виходити за межі режиму законності; відповідати компетенції місцевих органів виконавчої влади та органам місцевого самоврядування; відповідати призначенню і функціям управлінської діяльності (використання форм управління повинно чітко вести до реалізації управлінських функцій, бо в іншому випадку така форма чи невірно використовується чи взагалі непридатна до застосування); відповідати змісту та характеру вирішуваних питань; сприяти досягненню мети управлінського впливу; враховувати особливості конкретного об'єкта управління; бути різноманітними, доступними і пристосованими до реалізації.

Отже, *форми місцевого управління – це комплексне поняття, що характеризує місцеве управління з погляду організаційно відокремленої структурної побудови органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спільних органів) та їх складових одиниць, нормативно-регламентованого порядку взаємодії між ними та зовнішнього вираження результатів такої взаємодії, а також зовнішнього вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів.*

Пізнання форм місцевого управління потребує внутрішньої структурно-логічної впорядкованості, що досягається завдяки їх класифікації, важливість якої визначається не лише в науковій площині, а й можливістю сприяти більш ефективній реалізації форм місцевого управління.

Термін «класифікація» походить від латинського *clasis* – розряд, клас і означає поділ предметів певної сукупності за спільними ознаками з утворенням системи класів цієї сукупності. Під класифікацією, взагалі, розуміють систему підпорядкованих деякій ознаці понять у певній галузі знань або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення взаємозв'язків між цими поняттями [1, с.586].

Зважаючи на те, що форми місцевого управління детально не досліджувались в адміністративній науці, а їх класифікація взагалі не проводилась, вважаємо доцільним досліджувати дане питання через призму класифікації форм публічного управління, а саме такий його вид як форми державного управління, так як дані форми мають спільну основу, що виявляється у змісті публічного управління.

Існуюча різноманітність класифікацій форм державного управління, що представлена в юридичній науковій літературі не знімає проблеми їх теоретичного аналізу і практичного використання. Орієнтація теорії управління лише на окремі аспекти понятійного апарату категорій «форма» та «управління» призводить до неповного оволодіння інструментарієм форм управління, а тому потребує ґрунтовного дослідження та визначення базових положень класифікації форм місцевого управління.

Не дивлячись на неоднозначну інтерпретацію даного явища, досить широке коло науковців, класифікуючи форми управління за характером наслідків, що викликаються ними розрізняють правові і неправові форми, а потім виділяють ряд різновидів першої і другої груп. Погодитись з думкою Д.М. Бахраха, про існування єдиного підходу до класифікації форм державного управління, який склався в адміністративно-правовій науці [74, с.21] можна

частково, якщо розглядати їх лише з точки зору зовнішнього вираження результатів управлінської діяльності.

Для правових форм характерним є те, що вони завжди тягнуть за собою чітко виражені юридичні наслідки: виникнення, зміну чи припинення правовідносин між суб'єктами і об'єктами управління. Неправові форми прямих юридичних наслідків не породжують.

Водночас, необхідно відмітити деяку непослідовність при формулювання поняття й визначенні конкретних форм управління при їх класифікації. Так, В.М. Манохін, визначаючи форми управління як «певну частину діяльності», виділяє наступні основні їх види: а) акти управління; б) акти – організаційні дії всередині органу управління; в) цивільно-правовий договір; г) розрахунки в установах Держбанку; ґ) виступ у суді чи арбітражу; д) розгляд протестів прокурора; е) виконання обов'язків» [59, с. 156]. І.І. Євтіхєєв, пов'язуючи форми управління безпосередньо з діями, що зв'язані з процесом управління, запропонував наступну їх класифікацію: а) матеріально-технічні операції; б) організаційні заходи; в) цивільно-правові угоди; г) заходи безпосереднього примусу; ґ) акти державного управління [61, с.14]. Звичайно, перші спроби систематизації форм управління мали деякі недоліки. Простежується невідповідність між понятійним апаратом і класифікацією: у визначенні акцентується увага на управлінських діях, а при класифікації на їх результаті. До того ж, в наведених класифікаціях не було дотримано принципу єдиного критерію, що робить їх досить спірними. При цьому, зважаючи на перелік форм запропонований І.І. Євтіхєєвим, цілковито можна приєднатись до критики авторів підручника «Радянське адміністративне право. Форми та методи державного управління» за редакцією О.Є. Луньова де найбільш повно досліджуються класифікації форм державного управління, що «органи управління укладаючи цивільно-правові угоди є суб'єктами майнових прав, і підпадають під дію норм цивільного, а не адміністративного права. Що ж стосується безпосередньо примусу, то і він не являє собою форми управлінської діяльності, так як знаходить свій вираз чи у виданні відповідних актів

управління чи у здійсненні відповідних організаційних дій (наприклад, затримання порушника громадського порядку і доставляння його в органи міліції). В рівній мірі це відноситься і до адміністративної юрисдикції чи правоохоронної діяльності, яка, як правило, утілюється у форму видання нормативних чи індивідуальних актів, а тому і не розглядається в якості самостійної форми» [106, с.28-29].

Заслуговує на увагу ще одна класифікація форм управлінської діяльності, яка розрізняє: а) видання актів управління; б) вчинення інших юридично значущих дій; в) проведення безпосередньо організаційних заходів; г) вчинення матеріально-технічних дій [13, с.168]. В даній класифікації, порівняно з наведеними раніше, новелою було виділення такої форми, як «вчинення інших юридично значущих дій». Фактично такими діями органів управління виступають дії, що не викликають необхідності видання індивідуального акта, але породжують правові наслідки. Деякими науковцями поряд із здійсненням юридично значущих дій виділяються окремо реєстраційні. В.К. Колпаков зазначає, що хоча і окремі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку, вона має не лише інформаційне значення. Її роль головним чином полягає у тому, щоб підтвердити юридичні факти чи їх системи. Очевидно, акт реєстрації є рішенням компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значущих дій В.К. Колпаков також відносить: прийняття присяги, службове атестування і т.д. [107, с.221].

Ю.М.Козлов, також вказує на те, що виконавчим органам (посадовим особам) окрім видання актів притаманне вчинення багатьох дій іншого юридичного характеру (дозволяють громадянам, громадським організаціям іншим учасникам управлінських відносин вчинення певних дій; видають офіційні документи; здійснюють обов'язкову державну реєстрацію і т.д.). Але своє вираження вони отримують, як правило, не прямо, а опосередковано. Так,

наділення спеціальними правами здійснюється на підставі вже прийнятого правового акта. В інших випадках (наприклад, при реєстрації) також необхідна наявність правового акта [18, с.236]. Виходячи з викладеного, а також зважаючи на високий ступінь відносної визначеності такої форми управлінської діяльності як «інші юридично значущі дії», пропонується до числа правових форм віднести: видання актів управління та вчинення на їх основі інших дій юридичного характеру.

В адміністративно-правовій літературі висловлювався погляд щодо об'єднання реєстраційних та інших юридично значущих дій з виданням індивідуальних актів управління під загальною рубрикою «застосування норм права» та пропонувалась наступна класифікація форм управлінської діяльності: а) встановлення норм права; б) застосування норм права; в) здійснення організаційних дій (оперативно-організаційна робота); г) здійснення матеріально-технічних операцій [106, с.31].

З такою точкою зору не можна погодитись, оскільки застосування норм права є лише однією з форм їх реалізації поряд з виконанням, дотриманням і використанням, які знаходять свій прояв в сфері управлінської діяльності. Так, прийняття присяги відбувається у формі активної поведінки суб'єкта адміністративно-правових відносин щодо здійснення його обов'язку і, таким чином, відносяться до виконання норм права.

Польський адміністративіст Є. Старосцяк запропонував серед правових форм управлінської діяльності виділяти укладання договорів. Аналіз змісту його монографії «Правові форми адміністративної діяльності» вказує на те, що в даному випадку автор має на увазі адміністративні договори [108, с.16].

Хоча, аналіз адміністративної літератури свідчить про те, що наприкінці 90-х років адміністративний договір впевнено відноситься до числа правових форм управлінської діяльності органів виконавчої влади [107, с. 216; 109, с.187;], однак, питання визначення його змісту до сьогодення залишається дискусійним.

Розгалуженню позицій науковців сприяла абсолютизація предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Для адміністративного права традиційним було використання виключно методу владних приписів, при якому детально регламентується і зводиться до мінімуму свобода вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки. Тому допустимість використання в адміністративному праві договорів була досить сумнівною. Але державне будівництво на основі принципів поділу влади, децентралізації, незалежності місцевого самоврядування робить просте адміністрування недоцільним, а часом і неможливим. Перехід від командного, директивного управління до застосування методів опосередкованого, стимуляційного впливу призвів до становлення нових форм управлінської діяльності. За цих обставин повернення до адміністративного договору, його переосмислення в сучасних умовах сервісного обслуговування населення органами публічної влади є своєчасним, а розгляд та аналіз адміністративного договору як форми публічного управління, в тому числі й місцевого – продуктивним.

Адміністративний договір є особливою формою управління і вимагає окремого розгляду в третьому розділі.

Іншу класифікацію запропонував Д.М. Бахрах, який зовнішні прояви (акти) управлінської діяльності в залежності від їх юридичного результату згрупував наступним чином:

1) правові акти: а) нормативні акти; б) ненормативні акти загального значення; в) акти застосування права; г) адміністративні договори; ґ) інші юридично значущі дії;

2) неправові акти: а) організаційно-масові заходи; б) матеріально-технічні операції [74, с. 26].

Запропонована класифікація найбільш повно охоплює всю різноманітність форм управлінської діяльності, хоча і має певний недолік: серед правових актів як зовнішньо виражених результатів управлінської діяльності виділяється і сама управлінська діяльність – «інші юридично значущі дії». В більш пізніх роботах автор уточнив свою позицію і

запропонував класифікувати форми управління на: 1) видання правових актів; 2) укладання договорів; 3) вчинення інших юридично значущих дій; 4) організаційно-масові заходи; 5) матеріально-технічні дії [97, с.151].

Таким чином, пропонується відразу два варіанти вирішення питання класифікації форм державного управління. У першому варіанті акцентується увага на формах управлінської діяльності як зовнішньому вираженню результатів управлінської діяльності, зокрема, такими результатами є нормативні акти, ненормативні акти загального значення, акти застосування права, адміністративні договори. В той же час, у другому варіанті класифікації мова йде вже про саму діяльність, як процес – видання правових актів, укладання договорів, вчинення інших юридично значущих дій і т.д. Такий підхід до класифікації форм управління є допустимим і, в загальному, відповідає філософському розумінню змісту категорії «форма». Хоча, Б. Габрічидзе слушно зауважує, що під час розгляду кожної форми, в тому числі і діяльності з видання нормативних та індивідуальних актів, необхідно враховувати низку моментів, без яких є неможливим розкриття змісту самого поняття «форма управлінської діяльності». Такими елементами які складають зміст поняття «форми управлінської діяльності» є: видання чи прийняття акта, його характер, зміст і форма акта [110, с.195].

Узагальнивши наведені класифікації форм управлінської діяльності, можемо підсумувати, що сьогодні найбільш розповсюдженим є виділення наступних правових форм управлінської діяльності: а) видання нормативних актів управління (встановлення норм права); б) видання ненормативних (індивідуальних) актів управління (застосування норм права); в) укладання адміністративних договорів; г) здійснення інших юридично значущих дій.

Погоджуючись, в цілому, з такою класифікацією правових форм управлінської діяльності вважаємо за потрібне внести деякі уточнення.

Управлінська діяльність за своїм характером є достатньо різносторонньою і тому не може зводитись тільки до видання нормативних та індивідуальних актів управління. Зазначений поділ актів органів публічної

влади залишає за межами класифікації велику кількість актів, яким властиві ознаки як нормативних, так і індивідуально-конкретних актів. Це призводить до невинуватеного зарахування їх або до нормативних, або до індивідуальних актів, що є досить сумнівним, оскільки вони не містять достатньої кількості видових ознак останніх, або навпаки, містять достатню кількість суттєвих ознак як нормативних, так і правозастосовочих актів. Не поринаючи у характеристику актів місцевого управління, яка буде розглядатись у третьому розділі, пропонуємо не акцентувати увагу на їх видах і, пропонуємо узагальнити правові форми управлінської діяльності органів публічної наступним чином: а) прийняття актів управління та здійснення на їх основі юридично значущих дій; б) укладання адміністративних договорів.

Наступним видом форм управлінської діяльності залежно від характеру наслідків, що викликаються ними виділяються неправові форми, тобто форми управлінської діяльності, що не породжують прямих юридичних наслідків.

Достатньо поширеним є поділ неправових форм управлінської діяльності на: а) здійснення організаційних дій; б) виконання матеріально-технічних операцій.

В той же час, визначення неправових форм управлінської діяльності і наведена їх класифікація не є загальновизнаними.

У фаховій літературі спостерігається термінологічна різноманітність щодо найменування цих форм, зокрема, організаційні дії визначаються як організаційна, оперативно-організаційна робота, організаційна діяльність. Матеріально-технічні операції теж досить часто іменуються матеріально-технічними діями, що в загально теоретичному плані є допустимим, оскільки категорії «дія», «діяльність», «робота» є однопорядковими і зміст однієї з цих категорій може розкриватись за допомогою інших.

Здійснення організаційних дій – це повсякденні вияви управлінської діяльності, які забезпечують чітку й ефективну роботу системи управління та її управлінських одиниць і безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Найчастіше використовуються наступні організаційні дії: проведення нарад,

перевірок, семінарів, зборів, конференцій, інструктування, розповсюдження позитивного досвіду, зустрічі з громадянами, трудовими колективами, представниками громадських формувань.

Організаційні дії здійснюються як усередині апарату, мають внутрішньо управлінське значення, так і використовуються для здійснення впливу на об'єкти управління.

Деякі вчені стверджують, що організаційно-технічні і матеріально-технічні операції (дії) взагалі не можуть розглядатись в якості форм управлінської діяльності. Їх роль є виключно допоміжною (діловодство, експедиція, транспорт, охорона і т.д.), а форма вираження – неправовою. Вони не виражають реалізацію влади, здійснюють їх не управлінські працівники, а обслуговуючий персонал [18, с.237].

З такою позицією можна погодитись лише частково. Виконання матеріально-технічних операцій не спрямоване на досягнення юридичного результату, має дійсно допоміжний характер, так як за їх допомогою обслуговується процес управління, але їх природа, роль і значення визначаються конкретним видом матеріально-технічних дій.

Всю різноманітність матеріально-технічних дій можна звести у дві групи: 1) внутрішні матеріально-технічні дії; 2) матеріально-технічні дії, що здійснюються органом управління зовні [97, с. 152].

До першої групи відносяться матеріально-технічні дії пов'язані з діловодством (реєстрація, оформлення, розмноження, розсилання документів), обробкою інформації (підрахунки, підготовка певних даних), складання довідок, звітів і т.д. Такі дії дійсно є допоміжними, підготовчими по відношенню до тих завдань, для реалізації яких створюється і функціонує орган управління. Виконання таких дій регламентується положеннями, що визначають внутрішню організацію роботи органу. Такі матеріально-технічні дії у більшості випадках дійсно здійснюються допоміжним персоналом, але не виключно ним. Так, управлінський персонал теж може, а інколи і зобов'язаний здійснювати зазначені матеріально-технічні дії. Наприклад, обов'язком

організаційного відділу апарату Хмельницької обласної державної адміністрації є узагальнення, поширення та зберігання інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; юридичний відділ організує облік і зберігання текстів законодавчих та інших нормативно-правових актів України [111].

До другої групи матеріально-технічних дій можна віднести дії працівників поліції по доставляння осіб, які потребують невідкладної допомоги в медичні заклади; по виконанню постанови про адміністративний арешт (охорона, організація харчування та інше). В даних діях безпосередньо виражається виконавча влада і здійснює їх управлінський персонал.

Таким чином, зазначені матеріально-технічні дії обґрунтовано більшістю науковцями виділяються серед форм управлінської діяльності.

Разом з тим, слід відмітити, що забезпечення належних умов функціонування органу управління вимагає наявності допоміжного персоналу, діяльність якого не містить ознак управлінської діяльності. Даний персонал здійснює обслуговування та матеріально-технічне забезпечення органу управління. Зміст такої діяльності полягає в утриманні в належному стані службових приміщень, проведення їх поточного та капітального ремонтів, прибирання, ремонт обладнання, вироблення друкованої продукції, забезпечення канцелярським знаряддям, транспортними засобами, телефонним зв'язком тощо. Для виконання цих функцій в органах управління створюються забезпечувальні відділи. Так, в структурі кожної місцевої державної адміністрації є відділи забезпечення діяльності керівництва, господарського забезпечення, фінансового забезпечення, інформаційно-комп'ютерного забезпечення, відділ фінансово-господарського забезпечення (назва таких відділів може не співпадати, але це не змінює сутність їх забезпечувальної діяльності). Для правової уніфікації зазначених структурних елементів пропонуємо внести доповнення до Додатків 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 року №606 (в редакції постанови Кабінету міністрів України від 28 грудня 2020 року №1336) «Про затвердження рекомендаційних

переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м.м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» у вигляді п.5. «Структурні підрозділи організаційного забезпечення» та п.6. «Структурні підрозділи матеріально-технічного забезпечення».

В адміністративно-правовій літературі можна зустріти й інші критерії класифікації форм управління.

Поклавши в основу класифікації такий критерій як зміст форм управління, В.С. Стефанюк виділяє правовстановлюючу, правозастосовчу, регулятивну і правоохоронну форми управління [112, с.94]. Правовстановлюючу форму управління даний автор пов'язує зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів управління. Правозастосовчу – з виконанням законодавчих і інших нормативно-правових актів з метою застосування норм права в конкретному випадку, тобто у рамках цієї форми відбуваються розгляд і вирішення управлінських справ і спорів. Регулятивна форма управління спрямована на створення необхідних умов для здійснення так званого позитивного публічного управління, що забезпечує добробут держави і суспільства, реалізацію функцій управління в галузі економічного будівництва, державного регулювання, адміністративно-політичного і соціально-культурного розвитку. Здійснення контрольно-наглядової управлінської функції виражається у правоохоронній формі. У межах цієї форми захищаються права і свободи громадян та інших суб'єктів права в порядку, визначеному судовим адміністративним процесом. [112, с. 95].

О.П. Коренєв здійснює аналогічну класифікацію правових форм управління, виділяючи лише правотворчі (правоустановчі) і правозастосовчі форми управління, а регулятивну і правоохоронну форми зазначає в якості підвидів правозастосовчої діяльності в залежності від змісту правових норм, що застосовуються органами управління та їх посадовими особами [66, с.135].

Даний поділ форм управлінської діяльності відповідає класифікації юридичної діяльності, яка більшістю авторами [113, с.124; 114, с.80] розглядається лише як правотворча та правозастосовча діяльність. Водночас, окремими науковцями достатньо обґрунтовано, як самостійний вид, виділяється розпорядча діяльність. Так, В.М. Карташов приймає позицію тих авторів, які характеризують розпорядчу діяльність як діяльність, що знаходиться «на стику» правотворчості і застосування права [115, с.87]. В.В. Копейчиков розпорядчу діяльність визначає як здійснення дій, що прямо не передбачені законом, але, в той же час, в певних конкретних умовах найкращим чином відповідають завданню їх виконання [116, с.37]. Розпорядчу діяльності визначають як діяльність по виданню органами управління владних актів, що охороняються державним примусом, власне, розпорядчих актів [117, с.6].

Сутність вказаної класифікації полягає у тому, що вона відображає види управлінської діяльності, а не її форми у розумінні зовнішнього вираження результатів управлінської діяльності. Цю класифікацію можливо назвати суто формальною, прив'язаною до видів управлінської діяльності, що не дає чіткої уяви про форми управління.

Залежно від цілеспрямованості правові форми управлінської діяльності поділяють на внутрішні і зовнішні [18, с. 238]. Правові форми внутрішньої управлінської діяльності застосовуються для вирішення організаційно-штатних питань, керівництва працівниками і структурними підрозділами в середині самого органу, а також управління нижчестоящими за підлеглистю органами. Правові форми зовнішньої діяльності використовуються в цілях забезпечення виконання завдань і функцій органу.

В залежності від способу вираження правові форми можна поділяти на словесні (письмові (на папері або у вигляді електронного документа) й усні) та конклюдентні. Єдиним способом вираження правотворчої діяльності необхідно визнати словесний – письмовий спосіб. Результатом правотворчості суб'єктів управління виступає нормативний юридичний акт, який представляє собою

офіційний акт – документ. Тільки у своєму «докуменально-змістовному» ракурсі нормативний акт може розглядатись у вигляді форми управління. Правозастосовча і розпорядча діяльність можуть виражатись письмовим, усним чи конклюдентним способами. Найбільш поширеним способом вираження результатів управлінської діяльності є письмовий акт-документ. Усний спосіб часто застосовується при вирішенні питань оперативного характеру. Правозастосування може здійснюватись при допомозі певних жестів, сигналів, рухів, знаків та інших конклюдентних дій, що наочним чином виражають рішення суб'єктів управління.

І. Тіновицька вказує на особливе місце документування в механізмі здійснення функцій управління і вважає обґрунтованою додаткову класифікацію форм управлінської діяльності залежно від зовнішнього засобу її виразу. Управлінська діяльність «може бути відображена в двох основних формах: у формі усних і матеріально-технічних дій та у формі документування»[118, с. 7-8]. При такій класифікації доречно враховувати зауваження Р.Ф.Васильєва, що акт управління як комплексне правове явище не підпадає під жодну із зазначених форм діяльності. До першої не можуть бути віднесені документи, до другої – волевиявлення (дії) [119, с. 207].

Викликає інтерес узагальнена класифікація правових форм державного управління, запропонована Ю.М.Козловим: за ступенем юридичного вираження: основні (видання правових актів) і ті, що базуються на них; за результатами, що досягаються: позитивне регулювання, чи реакція на негативні явища в сфері управління; за об'ємом: загальнообов'язкові чи адресовані конкретним об'єктам (або певному виду об'єктів – А. Т.); за масштабністю: вся система державного управління чи впорядкування роботи в середині апарату окремого органу (для форм місцевого управління: вся система місцевого управління чи забезпечення функціонування елементів системи місцевого управління – А. Т.); за суб'єктним вираженням: одностороннє вираження чи двох - і багатостороннє вираження (адміністративно-правові договори); за характером і методами вирішення питань компетенції: процедурні і

процесуальні; за ініціативністю: використовуються суб'єктами влади за власною ініціативою, в силу вимог компетенції, що закріплюється за ними, виступає реакцією на ініціативу інших учасників управлінських відносин; за умовами застосування: нормальне суспільне життя чи режим надзвичайного, воєнного положення; по відношенню до інших суб'єктів влади: застосовуються у відносинах із законодавчими, судовими органами (органами місцевого самоврядування – А. Т.); за юридичним змістом: дозвольні, заборонні, наказові та інші [18, с. 238-239].

В цілому, за аналогічними критеріями можна здійснити класифікацію правових форм місцевого управління, хоча окремі з них є досить спірними. Так, такий критерій як «за досягнутими результатами» більше підходить для класифікації самої управлінської діяльності, її спрямованості – позитивне регулювання, чи реакція на негативні явища в сфері управління, що ж до зовнішнього вираження результатів такої управлінської діяльності, то вони будуть подібними, тобто у вигляді актів управління.

В.С. Стефанюк при класифікації форм управління наголошує на необхідності розмежовувати публічно-правові і приватноправові форми здійснення управління. Серед публічно-правових форм ним виділяються нормовстановлення, встановлення волевиявлення і реальні адміністративні акти.

До нормовстановлення зазначений автор відносить: а) правові положення, що є абстрактно-загальними правилами органів управління (урядових і адміністративних органів); б) положення (статути) – абстрактні і, як правило, загальні правила суб'єктів безпосереднього державного управління і місцевого самоврядування; в) внутрішні правові приписи або адміністративні розпорядження посадових осіб (начальників, керівників), спрямовані на адресу підлеглих суб'єктів і щодо встановлених посад.

Серед актів волевиявлення публічного управління В.С. Стефанюк виділяє: а) адміністративний акт як типова форма здійснення управлінських

дій, застосовувана в системі юрисдикційного управління; б) адміністративний договір, що є формою управлінських дій у системі забезпечуючого управління.

Серед реальних адміністративних актів виділяється: заява преси, відкликання, одержання або видача інформації (довідок); практичні дії (наприклад, спрямовані на утримання в належному стані доріг), тобто ті форми управлінських дій, які відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а спричиняють дійсний практичний результат [112, с. 100-101].

При класифікації форм місцевого управління недоречним є виділення приватноправових форм, оскільки місцевому управлінню, аналогічно як і державному, завжди притаманний публічний характер.

Що ж стосується виділення серед публічно-правових форм управління нормовстановлення, встановлення волевиявлення і реальних адміністративних актів, то незрозумілим є критерій класифікації таких форм (автором даної класифікації він також не визначається).

На наш погляд, недоречною є назва третьої групи форм управління, а саме, «реальні акти», оскільки прийняті положення, адміністративні договори та інші акти також спричиняють практичний результат і можуть вважатись реальними. До того ж така класифікація не виявляє нових форм управління, а лише деталізує види актів управління, організаційні дії та матеріально-технічні операції.

Багатозначність і відсутність чітких загальновизнаних критеріїв класифікації ускладнює процес оволодіння інструментарієм форм управління як комплексного явища, і вимагає подальшого теоретичного дослідження як аспектів сутності форм управління так і визначення базових положень у класифікації.

Вирішення питання видової різноманітності форм місцевого управління знаходиться у прямій залежності від того, якої точки зору щодо змісту форм управління дотримується автор. Запропоновані класифікації дозволяють розглянути форми місцевого управління, лише з точки зору зовнішнього

вираження результатів управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, особливої актуальності набуває питання класифікації форм місцевого управління для прихильників «широкого» тлумачення складових понять категорії «форма управління». Адже, форма управління, як вже зазначалось нами, представляє собою систему різних елементів, має багато сторін і значень. Це пояснюється філософським сприйняттям форми не лише як способу зовнішнього вираження змісту, а й як відносно стійкої визначеності зв'язків елементів змісту та їх взаємодію, як типу і структури змісту. Категорія «управління» теж носить багатоплановий характер і досить виправдано розглядається в різних аспектах.

Тому, при класифікації форм місцевого управління доцільно використати певні засоби системного підходу. В.Б. Авер'янов слушно зазначав, що для управлінських досліджень такі засоби є важливим елементом загально-методологічних основ: вони сприяють більш глибокому проникненню у структурно-функціональний зміст управлінських явищ, їх багатогранним взаємозв'язком між собою та оточуючим соціальним середовищем, діям різноманітним системостворюючих факторів їх існування та розвитку [81, с. 12].

Найбільш універсальним, на наш погляд, виступає структурно-функціональний критерій класифікації форм місцевого управління. Це принципово новий критерій за яким можна виділити форми організації органів місцевого управління (структурні форми) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональні форми), які в свою чергу поділяються на форми як відображення процесу управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, так і форми як зовнішнє вираження результатів їх управлінської діяльності та аналогічні форми при взаємодії органів місцевого управління.

Функціональний аспект даної класифікації форм місцевого управління, на наш погляд, дозволяє уникнути існуючої проблеми розмежування зовнішньо виражених результатів управлінської діяльності із процесом такої діяльності.

Досліджуючи структурну форму місцевого управління з'ясуємо сутність місцевого управління як зовнішньо вираженої нормативно закріпленої організованої цілісності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та створених ними спільних органів, як в цілому, так і їх структурних одиниць, з врахуванням способів взаємовідносин між ними. Структурна форма місцевого управління є збірним поняттям, що включає в себе: структурну форму місцевого державного управління; структурну форму місцевого самоврядного управління; структурну форму взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональна форма місцевого управління розкриває сутність нормативно-регламентованої діяльності його суб'єктів, що виражається у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій та зовнішнього вираження результатів управлінської діяльності окремо кожного з суб'єктів місцевого управління так і при їх взаємодії. Відсутність єдиного суб'єкта місцевого управління обумовлює складність його функціональної форми, яку розглядаємо як сукупність: функціональної форми місцевого державного управління; функціональної форми місцевого самоврядного управління; функціональної форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Завдяки такій класифікації відображаються найбільш суттєві аспекти форм місцевого управління, які дозволяють повно і всебічно визначити зміст та природу управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як цілісного явища, виявити основні напрями її удосконалення.

Класифікація форм місцевого управління за структурно-функціональним критерієм висвітлює найбільш загальні її складові, кожна з яких може бути представлена у вигляді відповідної підгрупи. Так, функціональну форму

місцевого управління поділяємо на процесуальну форму та форму як зовнішнє вираження результатів управлінської діяльності органів місцевого управління.

Для чистоти термінологічного апарату дослідження вважаємо за потрібне розмежувати поняття «форми місцевого управління», «форми публічного адміністрування», «інструменти публічного адміністрування».

Сучасні тенденції розвитку адміністративно-правової науки орієнтовані на європейську інтеграцію нашої держави та запозичення зарубіжного досвіду правової регламентації діяльності суб'єктів публічної адміністрації спричинили поширене вживання поняття «інструменти публічного адміністрування» чи «інструменти діяльності публічної адміністрації» [120; 121; 122].

Для з'ясування доцільності такого нововведення проаналізуємо етимологію поняття «інструмент». Інструмент походить від лат. *instrumentum*, що означає знаряддя, знаряддя людської праці чи механізм машини [1, с. 494].

В словнику української мови інструмент визначається як технологічне оснащення (знаряддя або пристрій), які в процесі праці безпосередньо стикаються з предметом праці з метою зміни чи контролю його форми, стану, властивостей тощо [45, с. 156].

Якщо розглядати акти суб'єктів публічної адміністрації як певне знаряддя здійснення управлінського впливу, вирішення індивідуальних справ, то використання категорії «інструмент публічного адміністрування» є допустимим. Поняття «адміністрування» розкриває суть управління в його динаміці, вказує на активний управлінський вплив, дії професійних управлінців. Тому, при дослідженні інструментів публічного адміністрування Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко слушно виділяють нормативні акти, адміністративні акти та адміністративний договір [120, с. 253, 261, 289]. І. В. Патерило до цього переліку додає ще акти-плани [121, с. 77].

Водночас, беручи до уваги змістовність поняття «форма», запропоновані інструменти публічного адміністрування можна вважати лише функціональною часиною форм публічного управління і, відповідно, форм місцевого управління. Тому, вважаємо недоцільною повну заміну поняття «форми публічного

управління» в «інструменти публічного адміністрування». При такій трансформації втрачаються не лише структурні форми публічного управління (відповідно і всіх його видів), а також частина функціональних форм (організаційні дії, матеріально-технічні операції).

Загалом огляд адміністративно-правової літератури та аналіз основних напрямів досліджень проблем місцевого управління засвідчив відсутність науково-обґрунтованих праць присвячених відображенню комплексних характеристик форм місцевого управління. Звідси виникає необхідність у дослідженні структурних та функціональних форм місцевого управління через призму правового забезпечення їх реалізації.

Висновки до розділу 1

1. У результаті теоретичного аналізу вітчизняної та зарубіжної адміністративно-правової літератури здійснено ретроспекцію еволюції поглядів на правову природу місцевого управління. Встановлено, що проблеми трактування сутності місцевого управління вивчались з позиції широкого та вузького підходів. Суттєвим критерієм розмежування широкого та вузького підходів є суб'єктний склад місцевого управління. У більшості наукових позицій суб'єкти місцевого управління обмежувались виключно місцевими органами виконавчої або органами місцевого самоврядування. Заперечуючи таку монополярність даних підходів, запропоновано розглядати місцеве управління як складне поняття, в якому акумулюється як місцева державна влада, здійснювана не лише місцевими державними адміністраціями, а й територіальними органами центральних органів виконавчої влади, так і місцева самоврядна влада.

2. Обґрунтовано недоцільність віднесення управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування, виключно до громадського управління. Акцентовано увагу на тому, що держава закріплюючи за органами місцевого самоврядування певне коло питань місцевого значення, наділяючи їх

юридично-владними повноваженнями та здійснюючи контроль за їх виконанням, визнає місцеве самоврядування як складову місцевого управління.

3. Встановлено необхідність розуміння місцевого управління як самостійного виду соціального управління, що здійснюється двома самостійними суб'єктами публічної влади на місцевому рівні. Суб'єктами публічної влади є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що об'єднані не лише адміністративно-територіальними межами їх діяльності, а й єдиною метою – ефективне управління територією, що спрямоване на оптимальне поєднання державного та місцевих інтересів.

4. Запропоновано узагальнене визначення місцевого управління. Місцеве управління – це владно-організуюча діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що забезпечує розвиток найважливіших сфер суспільства в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Підкреслено, що місцеве управління є видом соціального управління, а з другої сторони є формою реалізації публічної влади і за своїм характером є публічним управлінням, оскільки направлено на забезпечення публічного інтересу – місцевого, що інтегрується в державний.

Узагальнено, що державне та місцеве управління охоплюються поняттям публічного управління, що реалізується шляхом публічного адміністрування, яке за своєю суттю є управлінською діяльністю спрямованою на забезпечення публічного інтересу.

Аргументовано недоцільність повної трансформації поняття «форми публічного управління» в «інструменти публічного адміністрування».

5. Запропоновано форму місцевого управління визнавати універсальною, складною категорією, системним сполученням, яке характеризує місцеве управління з позиції структурної побудови органів місцевого управління та їх складових одиниць, процесу взаємодії між ними та зовнішнього вираження результатів такої взаємодії, а також зовнішнього вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів.

Визначено, що в структурному відношенні місцеве управління є відокремленою системою, елементами якої одночасно є органи місцевої державної влади (місцеві органи виконавчої влади) і місцевої недержавної (органи місцевого самоврядування), а також створювані ними органи, об'єктами є законодавчо визначені сфери впливу даних органів. Суб'єктно-об'єктний склад місцевого управління – це його статика. Динаміка місцевого управління проявляється у зв'язках та взаємодії між суб'єктами, суб'єктами і об'єктами.

У функціональному відношенні місцеве управління представляє собою безперервний цілеспрямований владно-організуючий вплив його суб'єктів на об'єкти управління, а також взаємодію суб'єктів між собою, яка забезпечує ефективність управлінського впливу на місцевому рівні.

6. З'ясовано, що характерні ознаки форм місцевого управління, обумовлені змістом місцевого управління і виражені в наступному: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають спільний локальний територіальний характер діяльності; органи публічної влади на місцях мають особливу структурну будову; місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не пов'язані ієрархічною субординацією; вони законодавчо наділені повноваженнями щодо видання актів управління, які є однаково обов'язковими для виконання на відповідній території.

7. Досліджено більшість критеріїв, що використовувались при класифікації форм окремих видів соціального управління та зроблено висновок, що існуюча різноманітність класифікацій є недостатньою для пізнання форм місцевого управління, оскільки в більшості випадків розкриває сутність форм управління лише в аспекті зовнішнього прояву результатів управлінської діяльності.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРУКТУРНИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Поняття та ознаки структурних форм місцевого управління

Структурні особливості органів, що здійснюють управління адміністративно-територіальними одиницями, вирішують питання місцевого значення, неодноразово розглядалися у науковій літературі різних галузей юридичної науки. Однак, здебільшого, в цих дослідженнях (особливо в працях радянських часів) елементи структурних форм місцевого управління розглядалися відокремлено, а сутність органів місцевого самоврядування із суто державницької їх природи. Серед сучасних науковців до різних аспектів порушеного питання зверталися у своїх працях О. Батанов, В. Борденюк, І. Голосніченко, І. Дробуш, О. Кравчук, А. Крусян, Є. Курінний, П. Любченко, О. Фрицький та інші. Однак при цьому в науці на сьогодні немає єдиного підходу до розгляду місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як організаційних елементів структурної форми місцевого управління, що не дозволяє, у більшості випадків, виявити оптимальні шляхи їх взаємодії та розвитку.

Дослідивши у першому розділі сутність форм місцевого управління пропонуємо визначати *структурну форму*, як зовнішньо виражену нормативно закріплену організовану цілісність місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування та створених ними спільних органів, як в цілому, так і їх структурних одиниць, з врахуванням способів взаємовідносин між ними.

Специфіку структурної форми місцевого управління виявляємо в наступних характеристиках:

– відсутність єдиного суб'єкта управління (інституціональною основою структурної форми місцевого управління є органи двох різних гілок публічної влади: місцевої державної та місцевої самоврядної. Кожний з органів місцевого управління є складним за соєю будовою і може розглядатись як самостійна підсистема, яка є одночасно елементом іншої системи. Так, місцеві державні адміністрації здійснюючи управління на певних адміністративно-територіальних одиницях: область, район, міста Київ та Севастополь є складовими елементами системи органів державної виконавчої влади, метою діяльності яких є забезпечення реалізації загальнодержавних інтересів на певних територіях. До системи органів місцевого самоврядування, відповідно до ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] входять: територіальна громада; сільські, селищна, міська ради і відповідні голови та виконавчі органи; районна та обласна ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. Крім того, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради, які утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, що одночасно є і головою її виконавчого комітету);

– інституціональна основа структурної форми місцевого управління включає в себе також спільні органи та організації, що можуть утворюватись місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– відсутність ієрархічної залежності між суб'єктами місцевого управління обумовлює складні комунікативні зв'язки між елементами системи місцевого управління (в системі місцевого управління між суб'єктами переважають рівноправні, координаційні відносини, а в суб'єктно-об'єктних відносинах – субординаційні та реординаційні);

– загальна нормативна регламентованість структурної побудови кожного з суб'єктів системи місцевого управління обумовлює їх самостійність в кількісному складі та виборі структурних елементів. Самостійність органів місцевого управління у формуванні структурних елементів сприяє зростанню їх

зорієнтованості та швидкості реагування на потреби сьогодення кожної адміністративно-територіальної одиниці;

- обумовленість структурної форми місцевого управління адміністративно-територіальним поділом (відсутність чіткого визначення територіальних кордонів, в межах яких здійснюється місцеве управління, призводить до формування одних органів в системі інших);

- пряма залежність структури кожного з суб'єктів системи місцевого управління від сфер їх управлінського впливу.

Основними актами правового забезпечення структурної форми місцевого управління є: закони України «Про місцеві державні адміністрації» [40], «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], «Про столицю України – місто-герой Київ» [41], «Про центральні органи виконавчої влади» [123] та підзаконні акти: «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [100] «Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [101] та інші, що визначають систему даних органів, порядок їх формування, повноваження.

Структурна форма місцевого управління є нормативно врегульованою, але не в однаковій мірі для всіх її складових.

Відповідно до Конституції України [31] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40] виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

В ч.2 ст.118 Конституції України [31] зазначено, що особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі повинні визначатись окремими законами України. Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» [41] визначені особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві. Система адміністративно-територіального устрою міста Києва, яку складають райони в місті обумовила

створення районних у місті державних адміністрацій. Особливості здійснення виконавчої влади у місті Севастополі також обумовлюються системою його адміністративно-територіального устрою, а саме районами у місті. Водночас, діяльність районних у місті Севастополі державних адміністрацій регламентується підзаконними нормативними актами, що не відповідає вимогам Конституції України і потребує законодавчого доопрацювання (з певною періодичністю (2003 р., 2008 р., 2013 р.) до Верховної Ради України вносились проекти закону України «Про місто-герой Севастополь», але до цього часу жоден з них не прийнятий). Не дивлячись на тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим, першочерговим завданням Верховної Ради України є усунення невідповідності правового регулювання статусу міста Севастополя шляхом прийняття Закону України «Про місто-герой Севастополь», що стане підтвердженням гасла «Крим – це Україна».

Правове забезпечення такого елемента структурної форми місцевого управління як місцеві органи виконавчої влади здійснюється з урахуванням організаційної відокремленості територіальних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, які можна розглядати як структурні підформи місцевого управління. Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [123] окремо регламентується статус територіальних органів міністерств (ст.13) та інших центральних органів виконавчої влади (ст.21), з виокремленням територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну митну та податкову політику (ст.21-1). Більш детальне унормування даних структурних підформ місцевого управління здійснює Кабінет Міністрів України шляхом затвердження «Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [101], окремими постановами упорядковується їх структура [124] та затверджується рекомендаційний переліків структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади [100]. Так, відповідно до постанови Уряду від 12 березня 2005 р. №179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних

адміністрацій» у складі місцевих державних адміністрацій утворюються департаменти, управління, відділи сектори. У складі апарату обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в АРК, областях, м. Києві та Севастополі, міжрегіональних територіальних органів (якщо інше не передбачено актами, що мають вищу юридичну силу) утворюються управління, самостійні відділи, відділи та самостійні сектори, сектори у складі управлінь та самостійних відділів [124].

Викладене, дозволяє відмітити, те, що правове забезпечення структурної форми місцевого управління на законодавчому рівні здійснюється відносно кожного елементу окремим актом, на підзаконному рівні правове забезпечення може здійснюватись нормативно-правовим актом, що одночасно визначає структуру місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Правове забезпечення структурних форм місцевого управління носить динамічний характер, постійно оновлюється залежно від потреб управлінського впливу для оптимального забезпечення місцевого інтересу, що врешті інтегрується в державний. Так, на виконання Указу Президента України від 3 квітня 2005 р. №593 «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» [125] Кабінет Міністрів України був прийняв постанову від 11 травня 2005 р. №328 «Про структуру місцевих державних адміністрацій» [126] якою визначався примірний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що був змінений у 2007 році відповідно до постанови Кабінету Міністрів України №996 [127] та був кардинально оновлений у 2012 році постановою №606 [127], в яку щорічно вносились зміни (для реалізації принципів державної політики цифрового розвитку в 2019 році в структурі місцевих державних адміністрацій з'явився відділ цифрового розвитку, який в 2020 році замінено на відділ цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації). Аналіз переліку управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади

чітко вказує на їх залежність від основних функцій, що реалізуються даними органами та галузей в яких вони здійснюють управління.

Необхідно зазначити, що апарат місцевих органів виконавчої влади формується, зазвичай, шляхом призначення, що дозволяє формувати його склад з урахуванням професійної підготовки та рівня кваліфікації необхідної для даної сфери управління. Відповідно до ст.118 Конституції України голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Закон встановлює порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій, але детально не регламентує його, лише зауважується, що у разі відхилення Президентом України поданої кандидатури відповідно Прем'єр-міністр України чи голова обласної державної адміністрації вносять на розгляд Кабінету Міністрів України нову кандидатуру. У зв'язку з реформуванням статусу Президента постають питання чи зобов'язаний він призначати подану Кабінетом Міністрів кандидатуру вдруге, які правові наслідки відхилення такого подання? Вважаємо, що ці питання повинні бути врегульовані Законом України «Про місцеві державні адміністрації», а саме, статтю 8 необхідно доповнити пунктами в яких були б передбачені підстави відхилення Президентом поданої Кабінетом Міністрів кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації.

Відповідно до ч.3 ст. 118 Конституції України та ч.1 ст. 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Зміст даної норми дозволяє стверджувати, що голови місцевих державних адміністрацій формують склад відповідних адміністрацій самостійно. Натомість в пп.1 п.2 ст.23 Закону України «Про Кабінет Міністрів» вказується, що Кабінет Міністрів погоджує кандидатури заступників голів обласних державних адміністрацій [128]. Вважаємо, що дана норма обмежує конституційне право голів місцевих державних адміністрацій самостійно формувати склад очолюваного органу і повинна бути виключена з тексту закону.

До системи місцевого самоврядування належать: територіальна громада, сільська, селищна, міська, районна, районна у місті, обласна ради, та їх виконавчі органи; сільський, селищний, міський голова; староста; органи самоорганізації населення.

Структурні особливості органів місцевого самоврядування обумовлюються відсутністю детального нормативного їх врегулювання. Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається відповідною радою самостійно. Виборчим кодексом України встановлюються лише чисельні межі кількості депутатів, що залежать від чисельності територіальних громад. Певна самостійність простежується і при побудові структурних елементів системи місцевого самоврядування. Відповідно до п.5 ст.140 Конституції України [31], окрім визначених законом органів місцевого самоврядування, за ініціативою жителів та з дозволу ради можуть створюватись й «інші органи самоорганізації населення». Порядок створення таких органів та їх статус врегульовані Законом України «Про органи самоорганізації населення» [103].

Хочемо звернути увагу, що у фаховій літературі є відмінні погляди щодо віднесення органів самоорганізації населення до органів місцевого самоврядування та їх кількісного складу. Так, В.П. Грובה до органів місцевого самоврядування відносить лише сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи [129, с. 144]. Відповідно до, запропонованої О.М. Алтуніною класифікації органів місцевого самоврядування, за критерієм кількісного складу: «а) колективні, тобто ті, однією із сторін яких є водночас дві та більше особи (територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення); б) індивідуальні (сільський, селищний, міський голова, посадова особа чи будь-який інший працівник органу місцевого самоврядування)»,

можна зробити припущення про ототожнення даною авторкою органів місцевого самоврядування із нормативно визначеною його системою [130, с. 7].

Підтримуємо позицію Н.В. Мішиної, яка вважає, що органи самоорганізації населення є елементом системи місцевого самоврядування, однак не належать до складу системи органів місцевого самоврядування [131, с. 91]. Аргументація такої позиції зумовлена добровільним порядком створення органів самоорганізації населення та не обов'язковістю прийнятих ними рішень.

Водночас, в межах нашого дослідження, органи самоорганізації населення визнаємо структурною формою місцевого управління. Дані органи окрім власних повноважень управлінського характеру, визначених ст.14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [103], можуть наділятися делегованими повноваженнями сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) рад, з одночасною передачею їм додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів. При реалізації таких повноважень органи самоорганізації населення виступають самостійними суб'єктами місцевого управління, структурна форма яких є під формою структурної форми місцевого самоврядування.

Найбільшої уваги потребує питання структури виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, оскільки саме вони є основною ланкою, на яку покладається здійснення управління в населених пунктах України. При цьому слід пам'ятати, що виконавчі органи не входять до структури місцевих рад, а є організаційно відокремленими суб'єктами у системі органів місцевого самоврядування.

Проблеми співвідношення місцевих представницьких органів з виконавчо-розпорядчими органами детально розглядалися О. Фрицьким. Він підкреслював необхідність розгляду місцевих рад окремо від їх органів, які здійснюють виконавчо-розпорядчі функції; зауважував, що виконавчо-розпорядчі органи не є частиною місцевих рад, а становлять собою більш складне, системне явище; зазначав, що виконкоми мають тісний

функціональний зв'язок з місцевими радами, однак є відносно самостійними стосовно них, що пояснюється існуванням їх власних цілей і завдань, а також цілей і завдань представницьких органів, власної компетенції, яка базується на єдиних предметах відання місцевих рад та їх органів управління; специфічними формами і методами діяльності тощо [132, с. 19]. Така позиція досі залишається актуальною.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та *інші створювані радами виконавчі органи* (курсив – А. Т.). Аналізуючи дану норму можна зробити висновок, що одна рада може утворювати декілька виконавчих органів чи взагалі їх не утворювати. Зміст даної норми також не вказує на функціональні та організаційні відносини між виконавчими комітетами, відділами, управліннями.

Згідно зі ст. 51 даного Закону, виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради (далі – виконком), який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Однак ч. 3 ст. 52 Закону передбачає право сільської, селищної, міської ради на розмежування повноважень між її виконкомом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою – у межах повноважень, наданих Законом виконавчим органам місцевих рад. Постає питання чи існує ієрархія між виконкомом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою.

Так, згідно з ч. 3 ст. 2 базового Закону, сільський, селищний, міський голова очолює виконком відповідної сільської, селищної, міської ради. З огляду на це, виникають й логічні запитання: чи є виконком вищим органом у системі виконавчих органів місцевої ради. Якщо ні – то чи підпорядковуються сільському, селищному, міському голові інші виконавчі органи – управління, відділи тощо?

Вирішуючи дану проблему слід виходити з конституційного статусу сільського, селищного, міського голови. Частина 2 ст. 141 Основного Закону встановлює, що обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган місцевої ради та головує на її засіданнях. Як вбачається з наведеного, Конституцією передбачено наявність саме виконавчого органу, а не виконавчих органів місцевої ради. Відповідно до базового Закону, виконком сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, який є виконавчим органом ради, утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Структура, кількісний та персональний склад виконкому визначається радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови чи голови районної у місті ради (статті 26, 51). До складу виконкому, згідно із Законом, входять сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті ради), заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови, староста (старости), секретар ради, керуючий справами (секретар) виконкому, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради. Законом передбачається можливість включення до складу виконавчого органу ради також інших осіб.

Результати проведених досліджень показують, що місцеві ради нерідко надають управлінням, відділам, іншим утворюваним ними організаціям статус юридичної особи, що означає як більший рівень самостійності у здійсненні власних і делегованих повноважень, так і підвищений рівень відповідальності, зокрема, з використання бюджетних коштів. На цьому підґрунті й можлива поява точок зору про припустимість існування декількох окремих виконавчих органів однієї місцевої ради. порушене питання було предметом розгляду Конституційного Суду України, який визначив, що: виконком є виконавчим органом загальної компетенції сільської, селищної, міської ради; відділи, управління та інші виконавчі органи ради є її виконавчими органами галузевої та функціональної компетенції, підзвітними і підконтрольними раді, що їх утворила, підпорядкованими їй виконкому, а також сільському, селищному, міському голові [133]. Однак практика свідчить, що майнова відокремленість

(пов'язана з наданням прав юридичної особи) управлінь, відділів, які створюються місцевими радами – лише вказує на більшу структурованість їх виконавчих органів. Передбачені Законом про місцеве самоврядування управління, відділи та інші створювані радами виконавчі органи, по суті – не що інше, як структурні елементи єдиного виконавчого органу відповідної ради (виконкому), що утворюються такими радами і є підпорядкованими сільському, селищному, міському голові.

Як зазначалося, згідно з Конституцією та базовим Законом, виконком сільської, селищної, міської ради очолює відповідно сільський, селищний, міський голова; виконком районної у місті ради – голова відповідної ради.

Слід звернути увагу на те, що у структурі виконкому сільської, селищної, міської ради базовий Закон передбачає адміністративну посаду заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови. При цьому Законом не визначена процедура призначення його на посаду. На практиці заступник голови призначається на посаду відповідною радою, яка згідно із Законом затверджує персональний склад виконкому. Потрібно звернути увагу, що, на відміну від питання про кількість заступників голови районних і обласних рад, у даному разі Законом встановлена можливість сільського, селищного, міського голови мати декількох заступників (ч. 3 ст. 51).

Особливими посадовими особами у структурі виконкому сільської, селищної, міської ради є секретар виконкому, обов'язки якого, згідно із Законом, можуть бути покладені на секретаря відповідної ради, котрий входить до складу виконкому за посадою.

Необхідно звернути увагу на той факт, що згідно з ч. 9 ст. 51 Закону до складу виконкому сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря. На наш погляд, така норма є вкрай невдалою. Так, відповідно до ст. 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» [134], депутат місцевої ради може здійснювати свої повноваження, не припиняючи займатись виробничою або службовою діяльністю. Отже, законодавство не забороняє депутату працювати, наприклад, у комерційній

структурі; водночас депутат чомусь не може працювати у виконавчому органі. Хоча, ефективність вирішення службових питань членами виконавчого органу буде підвищуватись, коли вони водночас є депутатами відповідної ради.

Конституційний Суд у зазначеному вище рішенні вказував, що у системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Однак, як показують дослідження нормативно-правової бази та практичної діяльності органів місцевого самоврядування, характерною їх ознакою є відсутність підлеглості по вертикалі. Так, сільські, селищні, міські ради не є підзвітними та підконтрольними районним радам, районні ради – не підзвітні та не підконтрольні обласним радам тощо. Можливі твердження щодо наявності вертикальної підлеглості по лінії виконавчих органів – у зв'язку зі здійсненням ними повноважень органів виконавчої влади – спростовуються відсутністю реального механізму скасування чи зупинення рішень виконавчих органів рад, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень в адміністративному порядку (ані радою, ані органом виконавчої влади) [133].

Елементи системи місцевого самоврядування формуються аналогічно елементам місцевих органів виконавчої влади на основі територіального, функціонального та галузевого принципів. Цим пояснюється існування структурних елементів апарату місцевого самоврядування та апарату місцевих органів виконавчої влади, що виконують однакові функції. Проаналізувавши закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» робимо висновок, що значна частина повноважень цих органів дублюється повністю чи частково. Так, у ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] серед власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зазначені підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст..; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території.. Відповідно до ст.13 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації» [40] до відання місцевих державних адміністрацій у межах та формах, визначених Конституцією та законами України належить питання соціально-економічного розвитку відповідних територій. Досить поширеним є віднесення до компетенції місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування вирішення одних і тих самих питань. Так, відповідно до ст.116 Земельного кодексу України [135] за рішеннями органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, прийнятими в межах їх повноважень, громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками. Зазначене свідчить, що нормативно-правове регулювання повноважень вказаних органів має суттєві недоліки і потребує вдосконалення, на що неодноразово наголошувалось в адміністративно-правовій літературі.

Структурна форма впливає на розвиток змісту місцевого управління. Від стану даної форми залежить ефективність управління: існує потреба встановлення чіткого розмежування предметів діяльності та усунення дублюючих структур управління на місцевому рівні.

В свою чергу структурні форми повинні приводитись у відповідність до змісту місцевого управління. Докорінні зміни у політичному і соціально-економічному житті держави вимагають нових підходів, як до визначення функцій органів місцевого управління так і до структурної побудови системи управління. В цілому, можна відмітити існування прямої залежності структурної форми від змісту управління. Так, реальні зміни у політико-економічному середовищі нашої держави спонукають до постійних змін в системі органів управління. З метою реорганізації системи центральних органів виконавчої влади та об'єднання органів, завдання і функції яких були спорідненими 10 вересня 2014 року Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №442 [136] відповідно до якої були впорядковані центральні органи виконавчої влади та відповідні їх територіальні органи. Водночас, потреби

сьогодення спонукали до того, що зміни та доповнення до даного нормативного акта вносились п'ятдесят дев'ять раз.

Прийняття подібних нормативних актів поступово наближує до того, що структурна форма публічного управління стає менш громіздкою, доступнішою, гнучкішою, більш пристосованою до потреб сьогодення. Однак, оптимізація структурної форми потребує не лише скорочення апарату управління, вона, перш за все, повинна будуватись на наукових засадах та бути адекватною змісту, об'єму управління та враховувати можливості фінансово-економічного стану держави.

Підсумовуючи вище зазначене, відзначаємо, що структурна форма місцевого управління є складним системним утворенням з публічно-правовою основою при будові якого переважають територіальний, функціональний та галузевий принципи управління.

Особливості структурних форм місцевого управління обумовлюються наступними факторами: типом держави; адміністративно-територіальним устроєм; рівнем децентралізації; конкретною соціально-економічною та політичною ситуацією в державі; розвиненістю місцевого самоврядування; національно-культурними та історичними традиціями; нормативною визначеністю.

Адміністративно-територіальний устрій безпосередньо впливає на системність структурної форми місцевого управління, для якісного забезпечення функціонування якої слід прийняти закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Водночас, сьогодні ще рано говорити про існування структурної форми місцевого управління у класичному розумінні даної категорії. Для динамічної та узгодженої діяльності всіх елементів структурних форм місцевого управління необхідно:

по-перше, чітко розподілити повноваження між підсистемами структурної форми місцевого управління на виключну компетенцію місцевих органів виконавчої влади і виключну компетенцію органів місцевого

самоврядування та структурними елементами даних підсистем, а також їх нормативно закріпити;

по-друге, розробити дієвий механізм делегування повноважень між суб'єктами місцевого управління, який повинен передбачати процедуру надання та відкликання делегованих повноважень, контроль та відповідальність за їх виконання;

по-третє, реформування структурних елементів здійснювати з урахуванням сфери компетенції органів місцевого управління та реальної можливості забезпечення найвищого рівня ефективності місцевого управління.

У цьому напрямку погоджуємося з висловлюваними пропозиціями щодо повної ліквідації районних державних адміністрацій з одночасною передачею їх повноважень обласним державним адміністраціям та виконавчим комітетам відповідних рад [137, с. 13]. Водночас, таке реформування повинно бути виваженим і відбуватись поступово. Для гарантування доцільності ліквідації районних державних адміністрацій бажано було б провести державно-правовий експеримент на базі Хмельницької області. Таке випробування на практиці повинно відбуватись на підставі Закону України «Про державно-правовий експеримент по ліквідації районних державних адміністрацій Хмельницької області».

2.2. Організаційно-правове забезпечення реалізації структурних форм взаємодії органів місцевого управління

В процесі здійснення місцевого управління між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виникають певні взаємовідносини метою яких є досягнення максимальної ефективності здійснюваного ними управління на певній адміністративно-територіальній одиниці. Взаємодія зазначених органів є одним з чинників, що найістотніше впливають на ефективне виконання покладених на них функцій.

Забезпечення оптимальної взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування – один із пріоритетних напрямів організації

публічної влади на місцях, що має істотне значення для ефективного вирішення проблем на локальному рівні.

Українськими вченими успішно ведеться розробка актуальних проблем теорії й практики взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найбільша увага приділяється питанням розмежування функцій і повноважень цих органів та їх відповідальності про що свідчать роботи Г. Атаманчука, В. Борденюка, Б. Гаєвського, І. Голосніченка, В. Князева, М. Корнієнка, В. Лугового, В. Мельниченка, Н. Нижник, А. Пойченка, Н. Плахотнюк, В. Ребкала, Ф. Рудича, М. Сидора, В. Цветкова, В. Шаповала та ін.

Безперечно, розмежування повноважень органів місцевого управління є важливою, актуальною проблемою, але не єдиною. Практика функціонування органів місцевого управління показує, що нормативно-правове розмежування функцій і повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування не виключає їх спільного функціонування, а іноді вимагає взаємодії при вирішенні тих чи інших проблем. Тому сьогодні залишається актуальним питання вдосконалення форм взаємодії місцевих органів управління, які можуть сприяти відображенню нових можливостей, підходів при вирішенні проблем у сфері їх стосунків.

Розкрити особливості форм взаємодії органів місцевого управління видається можливим, якщо застосувати філософське поняття взаємодії як основну категорію, і на підставі цього визначити структурно-функціональні форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотньому впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та ін.) є конкретними видами взаємозв'язку [1, с. 154].

Базуючись на філософському понятті взаємодії, інші науки деталізують певні аспекти цього процесу, акцентуючи увагу на методологічно необхідних для даної науки проявах взаємодії. У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах – як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Більшість авторів, розкривають поняття управління, процес управління, систему управління за допомогою категорії взаємодії. Так, О.М. Бандурка стверджує, що «управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [138, с. 13]. В.К. Колпаков вважає, що «управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [107, с. 10]. При цьому враховуються такі аспекти філософського поняття взаємодії, як позитивна та негативна спрямованість, взаємний вплив сторін такого процесу, удосконалення і розвиток взаємодіючих сторін, фактор інтегруючої дії. Тому взаємодію як управлінське явище у широкому розумінні визначають як «взаємозв'язок керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління)» [4, с. 8], на підставі якого забезпечується розвиток, зміна, вдосконалення кожної структури, яка входить до складу такої (управлінської) системи [2, с. 17]. Е.Б. Кубко вказує, що на рівні взаємодії суб'єктів і об'єктів управління виникають організаційні відносини, які автор визначає як координацію [139, с. 17]. Не заперечуючи можливості виникнення координації у взаємовідносинах суб'єкт – об'єкт, В.Д. Граждан наголошує, що остання домінує у суб'єктно – суб'єктних взаємодіях, оскільки властива цілістям, що ні при яких умовах не можуть домінувати одна над одною [140, с. 23].

Грунтовно аналізуючи організаційно правові аспекти взаємодії органів влади на місцевому рівні, А.Р. Крусян зазначає, що для визначення взаємодії між суб'єктами більшість дослідників використовує поняття, розроблене військовою наукою – «взаємодія військ – узгодженні за завданнями, напрямками

і часом дії різних видів та родів військ в інтересах досягнення спільної мети», і передбачає необхідність певної організаторської діяльності щодо узгодження дій. Для узгодження діяльності суб'єктів у більшості випадків потрібно створення організаційних умов – потрібен координаційний вплив [141, с. 8].

Термін «координація» (походить від лат. со – разом та *ordinatio* – упорядкування) означає взаємоузгодження, погодження, приведення у відповідність [1, с. 627]. У фаховій літературі однозначної думки щодо співвідношення взаємодії і координації до цього часу не напрацьовано. Узагальнюючи погляди різних авторів, Ю.М. Козлов називає більше, ніж десять найбільш значних в теоретико-прикладному сенсі змістовних понять терміну «координація» [18, с. 17]. І відповідно до розуміння цих категорій визначаються варіанти їх співвідношення. Часто їх вживають як синоніми або ж вказують на різницю у методі досягнення узгодженості при зазначенні тотожності змісту, наполягаючи на тому, що при взаємодії узгодженість досягається за допомогою домовленостей рівних за своїм правовим статусом суб'єктів.

А.Ф. Мота при дослідженні адміністративно-правових аспектів протидії нелегальній міграції слушно звертає увагу, що управлінські аспекти взаємодії в охороні державного кордону необхідно з'ясовувати через особливості координації діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, та вказує, що співвідношення назви та змісту ст.271 Закону України «Про державний кордон України» дають підстави вважати поняття взаємодії та координації однаковими за змістом [142, с. 195]

Ю.С. Назар розглядаючи взаємодію як управлінський процес (цикл) із стадіями розроблення і реалізації рішення та етапами збору інформації, її аналізу, підбору виконавців, планування, ресурсного забезпечення, контролю, координацію визначає як необхідну передумову узгодженої діяльності кількох суб'єктів, які мають спільну мету, яка є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії. При цьому автор зазначає, що функції координації організаційним етапом не вичерпуються, вона може проявлятися також на

етапах безпосередньої реалізації рішення (безпосередньої взаємодії) та контролю за виконанням [143, с. 18].

Дослідивши погляди науковців на взаємодію органів управління в різних сферах, М.Я. Сидор, вказує, що найчастіше виділяються наступні її ознаки: активний вплив (взаємодія – це завжди діяльність); наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; узгодженість заходів за ціллю, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; стан, який займають суб'єкти в ієрархії системи; зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії; сумісна діяльність [144, с. 166].

Вважаємо, що у наведеному переліку окремі ознаки взаємодії потребують уточнення. Так, наявність нормативної бази взаємодії є швидше умовою її ефективності. Адже практиці відомо багато випадків здійснення узгоджених заходів кількома суб'єктами для досягнення спільної мети без їх правової регламентації у зв'язку з недосконалістю нормативно-правової бази або ж відставанням правового регулювання від динаміки суспільних відносин. Тобто взаємодія можлива без правового регулювання і відповідно останнє не є її обов'язковою ознакою, але наявність нормативно-правової бази сприятиме підвищенню дієвості такого процесу.

Також обов'язковою ознакою є наявність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети, адже лише наявність загальних для суб'єктів інтересів може привести до пересікання їх діяльності. Але спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки – передбачає їх диференціацію. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією і, відповідно, здійснює свою діяльність властивими йому методами. Якщо одна із взаємодіючих сторін буде вирішувати питання, які не належать до її компетенції чи замість запланованої взаємодії самостійно здійснюватиме заходи, це не тільки не прискорить досягнення спільної мети, але й може спричинити негативні наслідки. Крім того, у випадках послідовної взаємодії спільна мета є єдиним фактором, що зумовлює виникнення такої діяльності суб'єктів, оскільки у них не співпадають

ні завдання, ні функції, а також не йде мова про узгодженість дій за часом, місцем та методами. У цьому випадку дії однієї сторони зумовлюють певну відповідну реакцію іншої сторони – одне явище породжує інше (ще один прояв взаємодії як філософської категорії) [140, с. 19].

Щодо стану, який займають суб'єкти в ієрархії системи, то вважаємо, що це не ознака взаємодії, а фактор, що впливає на безпосередні види взаємодії.

Таким чином, враховуючи філософські аспекти та узагальнюючи дослідження взаємодії як управлінського процесу, взаємодію між суб'єктами управління в загальному можна визначити як узгоджену діяльність для досягнення спільної мети.

Нами вже наголошувалось, що місцеве управління здійснюється різними за природою органами (державними і самоврядними), проте об'єднаними в організаційне ціле – систему. При цьому обидва суб'єкти зберігають властивість самостійності, оскільки мають різні об'єкти впливу – «питання місцевого значення» та «питання державного значення» – і відповідно, різні завдання та функції. За таких умов взаємодія суб'єктів системи місцевого управління є необхідним, об'єктивно обумовленим фактором забезпечення їх діяльності.

Для з'ясування сутності і видової різноманітності структурних форм управління при взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно розглянути можливі види їх взаємовідносин.

Всю різноманітність відносин, які виникають при взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування можна звести до трьох видів: координаційні, субординаційні та реординаційні. Дану типологізацію взаємодії органів місцевого управління проводимо за аналогією класифікації зв'язків між елементами апарата управління, що в загальному теоретичному плані вважаємо допустимим.

Досліджуючи структурні зв'язки в апараті державного управління в правовому аспекті, Б.П. Курашвілі пов'язував їх з компетенцією органів.

Виходячи з того, що кожна ланка апарату має співвідносну організаційну компетенцію стосовно інших ланок апарату, структурні зв'язки визначаються ним як співвідношення взаємних організаційних повноважень ланок апарату, які співробітничать [87, с. 17].

Відповідно структурні зв'язки в системі місцевого управління органів місцевого управління можна визначити як відносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі і в рамках яких стабільно впорядковується їх спільна діяльність.

В теорії державного управління зазначається, що створення організаційної структури управління вимагає наявності такого елементу як координаційні відносини. Подібні взаємовідносини між різними елементами є обов'язковими, для того, що б «вони мали значний обсяг вільного, самостійного узгодження своїх дій» [3, с. 111]. Відмічаємо, що підставою координаційної взаємодії органів місцевого управління є досягнення ними спільної мети, а саме досягнення найвищого ступеню ефективності управління на місцевому рівні.

Для реалізації координаційних відносин органи місцевого управління повинні бути наділені наступними якостями: мати певну відокремленість, що дозволяє характеризувати їх як самостійних суб'єктів управління; бути незалежними в тій мірі, яка є достатньою для самоуправління та самостійного прийняття рішення про координацію.

Відокремленість органів місцевого самоврядування від органів державної влади, яка обумовлюється їх різною правовою природою, відмінністю вирішуваних питань, власною компетенцією, сприяє домінації координаційних зв'язків їх взаємодії.

Координаційна взаємодія органів місцевого управління за своєю суттю відповідає горизонтальним управлінським відносинам (відносинам, що виникають між учасниками, які не зв'язані підлеглистю, є рівноправними партнерами).

Отже, координаційну взаємодію органів місцевого управління в загальному можна визначити як свідому спільну діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що базується на партнерських засадах та спрямовується на взаємоузгодження їх діяльності для досягнення найвищого рівня ефективності управління на місцевому рівні.

Форми координаційної взаємодії органів місцевого управління, беручи до уваги багатоаспектність категорії «форми управління», пропонуємо розглядати в ракурсі запропонованого нами структурно - функціонального критерію їх класифікації.

Головною структурною формою при координаційній взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є відокремлені організаційні структури, можливість створення яких передбачена на законодавчому рівні. Так, в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ч.5 ст. 35) зазначено, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть... створювати спільні органи і організації» [40].

В енциклопедичних виданнях «орган» визначається як установа, що виконує певне завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. «Організація» трактується як об'єднання людей, що спільно реалізують програму і діють на підставі певних правил і процедур [1, с. 934]. Законодавче закріплення чіткої мети створення структурних форм взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, а саме здійснення спільних програм обумовлює можливість утворення переважно спільних організацій. Що ж до спільних органів, то на відміну від організацій вони повинні наділятися владними повноваженнями з можливістю забезпечувати їх виконання заходами примусу. Саме наявність державно-владних чи самоврядно-владних повноважень є визначальною ознакою органу, що відокремлює його від інших організаційних утворень, які також утворюються державою для здійснення завдань і функцій держави. Наявність владних повноважень передбачає

здатність встановлювати обов'язкові правила поведінки і домагатися за допомогою встановлених законами засобів їх здійснення.

Слід відмітити, що в науковій літературі при характеристиці спільних органів досить часто застосовується термін «координаційний орган». Хоча дані органи мають спільні ознаки, однак, не можуть вважатись тотожними. Головну відмінність спільних органів від координаційних А.Р. Крусян вбачає в їх функціях: координаційні органи здійснюють організаційно-управлінську функцію по координуванню сумісних дій, а спільні органи утворюються безпосередньо для їх реалізації. Водночас автор підкреслює, що спільні органи можуть бути координаційними, так як деякі аспекти їх діяльності носять характер узгодження дій в певних сферах [141, с. 164]. Погоджуючись з такою позицією наголошуємо, що координаційний орган не обов'язково повинен бути спільним органом, оскільки однією з головних ознак останнього є наявність серед його членів представників двох центрів публічної влади на місцях.

Слід зазначити, що в процесі державотворення були відомі випадки створення координаційних органів, які по своїй суті не були спільними органами в системі координаційної взаємодії. Так, Указом Президента України від 13 травня 1997 року №421/97 (на даний момент втратив чинність) була створена Координаційна рада з питань місцевого самоврядування. Одним з завдань даного органу хоча і зазначалось «сприяння взаємодії місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування», але метою його створення вказувались «підтримка і всебічний розвиток місцевого самоврядування» [145]. Відповідно, даний орган не можна було розглядати як спільний орган місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, хоча до його складу входили їх представник, так як для останнього є неприпустимим надання переваги у розвитку одного з центрів публічної влади на місцях.

Позитивним було створення відповідно до Указу Президента України від 21 лютого 2008 року (на даний момент втратив чинність) Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [146]. Одним із основних завдань Національної Ради було розроблення та

внесення пропозицій щодо вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та іншими об'єднаннями. На даний момент Указом Президента України від 26 лютого 2016 року «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»[147] утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. До основних завдань даного органу належить сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів з усіма інститутами громадянського суспільства, в тому числі з органами місцевого самоврядування.

Резюмуючи, зазначимо, що координаційний орган, відповідно до свого функціонального призначення не обов'язково повинен бути спільним, натомість спільний орган завжди повинен мати координаційне функціональне призначення (бути координаційним). Діяльність спільного органу як структурної форми місцевого управління повинна спрямовуватись на узгодження спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Практиці відомі випадки створення спеціальних спільних органів і організацій по взаємодії місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування при вирішенні соціально-економічних та суспільно-політичних проблем. Так, в Хмельницькій області створена і діє консультативно-політична рада, співголовами якої є голова обласної державної адміністрації і голова обласної ради. Діяльність даної ради спрямовується на підвищення ефективності співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організаціями політичних партій і громадських об'єднань. Консультативно-політичною радою підготовлено низку заходів щодо недопущення політичними партіями неконституційних форм діяльності. Подібні ради було створено і на районному рівні, співголовами яких є відповідні голови райдержадміністрацій і голови районних рад.

З метою розробки та реалізації в області ефективної економічної, науково-технічної, інноваційної, промислової та екологічної політики

орієнтованої на загальнодержавні й місцеві інтереси було утворено раду економічних та науково-технічних питань до складу якої входили представники Хмельницької обласної державної адміністрації та обласної ради.

В окремих районах Хмельницької області з працівників апаратів районних державних адміністрацій і районних рад створені робочі групи, які надають допомогу в підготовці і проведенні організаційно-масових заходів, веденні документації, вирішенні інших питань на рівні сіл, селищ.

Аналогічне створення спільних структурних форм може практикуватись і в інших областях України, тим паче, що діяльність існуючих органів по сприянню і забезпеченню взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування вже дала плідні результати.

Що ж до повноважень таких спільних структурних форм, то вони за своєю природою є консультативно-дорадчими, а прийняті ними рішення, хоча і повинні підлягати обов'язковому розгляду, є лише рекомендаційними. Вочевидь, такі структурні форми за своєю сутністю є спільними організаціями місцевого управління.

Спільні органи місцевого управління як його структурні форми, на наш погляд, повинні характеризуватись наступними ознаками: а) порядок формування і діяльність спільного органу, його структура і компетенція визначаються нормами права; б) спільний орган наділений правом видання актів управління; в) встановлені цими актами приписи забезпечуються заходами переконання, заохочення, примусу; г) спільний орган має матеріальне забезпечення своїх приписів, завдяки можливості розпоряджатися частиною коштів з місцевого бюджету.

При створенні і функціонуванні спільних структурних форм місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування важливо враховувати наступні моменти: створення подібних структур повинно обумовлюватись чіткою необхідністю підвищення ефективності реалізації повноважень органів місцевого управління саме у даній формі їх взаємодії; вони повинні створюватись на паритетних засадах місцевими органами

виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; спільний орган повинен наділятися відповідною компетенцією, яка б детально регламентувалась у нормативному акті про спільний орган; метою діяльності спільного органу і організації повинно бути сприяння взаємодії, підвищення ефективності взаємодії або безпосередня реалізація узгодженої співпраці органів публічної влади на місцях.

Актуальність дослідження цього питання підкреслюється необхідністю правової регламентації порядку створення та функціонування спільних органів місцевого управління. Рішення про створення спільного органу чи організації повинно прийматись спільно головою місцевої державної адміністрації (керівником територіального органу) та головою відповідної ради. Вочевидь, вносити пропозицію щодо створення спільного органу може будь-який із суб'єктів місцевого управління, бажано із зазначенням обґрунтування необхідності його утворення та переваг такої структурної форми.

Статус спільного органу має визначатись у положенні про нього. Процедура прийняття такого положення може не бути загальноприйнятою, але обов'язково воно має спільно погоджуватись. Вважаємо, що процедура прийняття положення повинна передбачати: розробку проекту положення керівниками структурних підрозділів органів місцевого управління (або одним з них); погодження із заступниками голів (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичних відділів; затвердження спільним розпорядженням голови місцевої держадміністрації та голови відповідної ради.

У положенні про спільний орган місцевого управління обов'язково мають зазначатись: цілі утворення; кінцевий результат діяльності; повноваження; строки діяльності; відповідальність та методи впливу на залучених спеціалістів.

Що ж до повноважень спільних органів, то вони за своєю природою, на даний момент, можуть бути тільки консультативно-дорадчими, адже наділення владними повноваженнями чи їх делегування в розпорядчому порядку повинно бути передбачено законом. Рішення, що приймаються спільними органами є рекомендаційними, однак повинні підлягати обов'язковому розгляду.

Пропонуємо доповнити Типовий регламент місцевої державної адміністрації затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року №2263 [164] пунктом 77:

«77. Голови місцевих державних адміністрацій, доручають керівникам структурних підрозділів із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень місцевого самоврядування розроблення проекту положення про спільний орган (організацію). Проект погоджується із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичного відділу (сектору). Проект затверджується спільним розпорядженням голови місцевої державної адміністрації та голови відповідної ради (керівником територіального органу)».

Одним з можливих варіантів регламентації функціонування спільних органів місцевого управління може бути адміністративний договір між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Відсутність чіткої нормативної регламентації створення та діяльності спільних органів місцевого управління спонукає до продовження наукових розробок у цьому напрямі.

Постає питання чи виникають структурні форми при субординаційних відносинах органів місцевого управління?

Термін «субординація» (походить від лат. subordinatio – супідрядність) означає вертикальне впорядкування, підлеглість [49, с. 465].

В адміністративній літературі субординацію подібно координації визначають як метод управління, метод керівництва, засіб управління, функцію управління, форму організації управління, модель управління.

В.Г. Афанасьєв відмічає, що субординація це вертикальне упорядкування, підлеглість і супідрядність компонентів. Тут мова йде вже про взаємодію компонентів різних рівнів [60, с. 132]. В.Д. Граждан називає субординацією модель соціального управління при якому здійснюється вертикальне впорядкування, а один з елементів спільності чи одна із взаємодіючих

спільностей відіграє роль ведучого, що визначає засади діяльності інших [140, с. 66].

Субординаційна взаємодія, як правило, характерна для органів між якими існують вертикальні відносини, при яких один орган здійснює керуючий вплив на інший орган. Метод субординації достатньо висвітлюється у працях фахівців з теорії управління, конституційного права, адміністративного права, тому вважаємо не доцільним наводити його детальну характеристику.

Структурні форми взаємодії органів місцевого управління виявляються через характеристику їх підлеглості. Хоча, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування є незалежними суб'єктами управління між якими відсутня ієрархічна підпорядкованість, однак деякі їх взаємовідносини містять елементи підлеглості. Так, керуючий вплив місцевих державних адміністрацій на органи місцевого самоврядування і аналогічний вплив зі сторони органів місцевого самоврядування чітко простежується при реалізації ними делегованих повноважень.

Варто зазначити, що відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування» [26] при взаємовідносинах місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування відбувається взаємне делегування повноважень від адміністрацій до органів місцевого самоврядування і навпаки. Разом з тим, в Конституції України [31] при регламентації даних стосунків використовуються наступні терміни: «делегування», «надання». Так, відповідно до ч.6 ст.118 місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, *делегованих* (курсив мій – А. Т.) їм відповідними районними чи обласними радами. Згідно ч.3 ст.143 органам місцевого самоврядування можуть *надаватися* (курсив мій – А. Т.) законом окремі повноваження органів виконавчої влади...

З'ясуємо суть термінологічного визначення категорій: «повноваження», «делегування», «надання», так як саме цими категоріями оперує законодавець.

В юридичній науці під терміном повноваженнями, як правило розуміється сукупність прав та обов'язків будь-якого органу. Проте, при

висвітленні питання взаємодії органів управління використовується і поняття «компетенція». В структуру компетенції деякими науковцями, поряд з правами та обов'язками включаються і предмети відання. Так, О.Е. Кутафін та К.Ф. Шеремет досліджуючи компетенцію місцевих Рад, визначають її як сукупність предметів відання, обов'язків і прав, що закріпленні законодавством за місцевою радою та органами, що створюються нею та діють під її керівництвом і контролем [148, с. 21].

Деякими науковцями дані категорії трактуються як синоніми. Так, Б.М. Лазарєв розкриваючи зміст компетенції органів державного управління, виділяє два основних елементи: право і обов'язок здійснювати передбачені законом функції управління. На думку автора, в компетенцію органа управління входять не самі підвідомчі йому об'єкти, а лише право і обов'язок здійснювати управлінські функції стосовно цих об'єктів [149, с. 102].

В юридичній літературі існує ще більш об'ємний підхід до визначення структури компетенції. А.А. Карлов в структурі останньої виділяє наступні елементи: предмети відання, сукупність прав і обов'язків, територіальну сферу діяльності [150, с. 79].

Вважаємо, що даний підхід до визначення компетенції є найбільш повним, оскільки відображає всі суттєві аспекти зазначеного поняття.

Мета створення органу передбачає, насамперед, визначення сфери суспільних відносин в рамках яких буде діяти орган і, відповідно, компетенція всякого органу повинна починатися з юридичного закріплення цієї сфери, яка по суті являє собою предмети відання органу [148, с. 22]. Повноваження є основним елементом компетенції що являють собою сукупність прав й обов'язків владного характеру, які визначають вид і міру впливу суб'єкта суспільних відносин на ці відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення [149, с. 46]. Визначення територіальної сфери сприяє чіткому розмежуванню основних меж діяльності органів управління, особливо на місцевому рівні.

Варто відмітити, що до елементів компетенції в юридичній літературі нерідко відносять й функції – дві досить близькі категорії. У філософському розумінні функція визначається як зовнішній прояв властивостей об'єкта, його соціальне призначення у визначеній системі суспільних відносин [1, с. 1441].

Дослідивши концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів виконавчої влади О.В. Батанов зауважив, що в юридичній науці найбільш поширеним є визначення функції як головних (основних) напрямів діяльності органу (як органів державної влади так і органів місцевого самоврядування) [151, с. 27]. Функції органів влади відображаються в їх компетенції. П.Н.Любченко, вдало поєднує ці категорії і визначає компетенцію як правову форму виразу функцій і юридичний засіб їх реалізації [152, с. 8].

Розуміння сутності делегування повноважень ускладнюється не способом його здійснення, а також залежить від теоретичного підходу до визначення юридичної природи органів місцевого самоврядування, тому потребує більш глибокого аналізу.

У контексті аналізу наукових напрацювань щодо делегування привертає увагу те, що фахівці з адміністративного права оперують наступними категоріями: наділення, доручення, уповноваження, передача, надання.

Так, на думку Б.М. Лазарева делегування повноважень є специфічним способом наділення повноваженнями, при якому один орган управління покладає на інший право вирішувати питання віднесенні до компетенції першого органу [149, с. 252].

І.Н. Кузнецов та В.С. Проніна вважають, що делегування повноважень пов'язано з дорученнями, відповідно до яких компетенція органу, якому делегуються повноваження, розширюється або уточнюється, «звужується сфера їх розсуду при реалізації власної компетенції» [153, с. 23].

І.Г. Циганенко зазначає, що делегування – це далеко не всякий спосіб визначення і зміни компетенції. Делегування є уповноваження суб'єктів іншого органу (організації) виконувати деякі його повноваження [154, с. 32].

З'ясування змісту делегованих повноважень також пов'язують з часовими межами. Так, В.С. Шевчук під делегуванням розуміє «тимчасову передачу частини компетенції одного органу, який називається делегатором іншому органу – делегату при збереженні певної міри контролю зі сторони делегатора за реалізацією делегованих повноважень» [155, с. 10]. Н.А. Ігнатюк також вказує, що делегування повноважень можна розглядати як деяке розширення повноважень органів влади і управління і як наслідок – тимчасове (на період виконання переданих повноважень) розширення сфери їх діяльності і компетенції [156, с. 8].

В. Кравченко пропонує делегування повноважень відрізняти від їх надання. Основну відмінність зазначених категорій даний автор вбачає в тому, що надання повноважень має загальне значення і може здійснюватись не лише у формі делегування, а й шляхом передачі повноважень. При передачі відповідні повноваження виключаються з компетенції органу виконавчої влади і включається в компетенцію органу місцевого самоврядування, а делегування – це надання органом виконавчої влади належного йому права вирішувати ті чи інші питання органу місцевого самоврядування [157, с. 17].

Погоджуючись з необхідністю розмежування делегування повноважень від їх надання, вважаємо за потрібне зазначити певні уточнення.

Вирішення питання про можливість надання державних повноважень органам місцевого самоврядування залежить від теоретичного підходу до визначення юридичної природи органів місцевого самоврядування.

Відповідно до громадської теорії самоврядування органи місцевого самоврядування здійснюють не державну, а муніципальну владу, джерелом якої є члени муніципальної громади. Зазначена теорія місцевого самоврядування заснована на доктрині «сферичного суверенітету», яка базується на ідеї сферичного суспільства, що відрізняється від держави і функціонує на підставі власних форм і принципів [158, с. 49].

Прихильники державної теорії самоврядування відносять до форми здійснення державних функцій за допомогою осіб і організацій, що в тій чи

іншій мірі не залежать від держави, так як обираються місцевим населенням [158, с. 81].

Оскільки, відповідно до громадської теорії всі повноваження органів місцевого самоврядування є внутрішніми і не встановлюються державою, а відповідно до державної – встановлюються виключно державою, то можливість надання державних повноважень органам місцевого самоврядування зазначеними теоріями не допускається.

У відповідності до дуалістичної (громадсько-державної) теорії органи місцевого самоврядування є незалежними від держави у вирішенні питань місцевого значення, які не відносяться до сфери державних інтересів. В сфері загальнодержавних інтересів вони виступають як органи держави [159, с. 3]. Відповідно до даної теорії повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні та так звані делеговані. «Якщо при вирішенні власних справ органи місцевого самоврядування повинні діяти самостійно і незалежно від державних органів, підкоряючись лише закону, то рішення «делегованих» справ повинно здійснюватись під контролем і адміністративно опікою відповідних державних органів» [160, с. 71].

Такий підхід щодо наділення державними повноваженнями органів місцевого самоврядування є достатньо поширеним в розвинених демократичних країнах. Так, в Німеччині общини, а також райони виконують покладені на них функції чи як інститути самоврядування, чи держава делегує їм частину своїх повноважень, які підлягають контролю зі сторони держави. В Італії області мають право делегувати частину своїх державних повноважень муніципалітетам. При цьому видається нормативний акт обласного рівня, в якому закріплюється зміст повноважень, строк делегування, виконавці [161, с. 25].

Конституційний порядок регламентації надання повноважень органам місцевого самоврядування містять ч.3 та ч.4 ст. 143 Конституції [31]. Цей порядок включає декілька обов'язкових елементів:

- фінансування наданих повноважень державою у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків;
- передачу державою органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;
- підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними наданих повноважень органами виконавчої влади.

Зміст відповідної норми вказує на те, що надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування передбачає форму передачі, а не делегування. Даний висновок відповідає аналогічному положенню, закріпленому законодавцем у ч.3 ст.14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40] згідно з яким, передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів виконавчої влади супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Одним з важливих аспектів при делегуванні повноважень є вільне волевиявлення суб'єкта, який здійснює делегування. Відповідно до буквального тлумачення ч.6 ст.118 Конституції України та ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування» [26] районні, обласні ради делеguють місцевим державним адміністраціям частину своїх повноважень, але такий процес повинен відбуватися за рішенням відповідної ради. Це вказує на необхідність волевиявлення зазначених рад для здійснення делегування. Водночас, конструкція ст.44 Закону України «Про місцеве самоврядування» [26] вказує на обов'язок делегування повноважень районних, обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, що суттєво звужує їх волевиявлення. Разом з тим, в тій самій нормі (ст.1) Закону України «Про місцеве самоврядування» при тлумаченні змісту делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади наданих органам місцевого самоврядування відсутня вказівка «за розпорядженням відповідної місцевої

держаної адміністрації», таке делегування відбувається за законом. Це підтверджує невідповідність даного тлумачення змісту конституційних норм.

Відсутність детальної регламентації процесу делегування і передачі повноважень призводить до підміни даних понять на законодавчому рівні.

Враховуючи теоретичні доробки адміністративної науки, серед основних критерій відмежування делегування повноважень від їх передачі можна виділити:

- обсяг компетенції (після делегування компетенція органу, що делегує повноваження не змінюється, а компетенція органу, якому делегуються повноваження розширюється. При передачі повноважень відбувається перерозподіл компетенції, фактично частина повноважень переходить від одного органу до другого);

- волевиявлення (делегування повноважень має обов'язково передбачати вільне волевиявлення суб'єкта управління, яке відображується у відповідному акті);

- ступінь контролю (делегування не звільняє орган, що делегує повноваження від відповідальності за їх здійснення, а це передбачає вищий ступінь контролю зі сторони органу, який делегує повноваження. Він «повинен спостерігати за положенням справ у відповідних сферах діяльності, аналізувати їх, визначати загальну політику і методологію, мати реальну спроможність реагувати на порушення діючого законодавства і прав громадян» [162, с. 25]);

- тимчасовість («делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відкликані» [163, с. 18]);

- ступінь відповідальності (при передачі повноважень відповідальність за невиконання чи неналежне виконання таких повноважень покладається на орган, якому передаються повноваження. При делегуванні повноважень таку відповідальність повинен нести насамперед орган, якому делегують повноваження шляхом відшкодування завданої шкоди з коштів власного бюджету. В разі недостачі коштів, відшкодування покладається на орган, який делегує повноваження. Якщо делеговані повноваження не були реалізовані з

вини органу, який делегує повноваження (надання невірних інструкцій, методичних рекомендацій, роз'яснень і т.д.), то відповідно відповідальність покладається на такий орган).

Порядок надання повноважень регламентується нормами, що мають характер:

- заборони – прямо зазначається заборона на передання повноважень (ст.106 Конституції забороняє делегування повноважень Президента України іншим особам або органам, ст. 124 Конституції – делегування функцій судів);

- дозволу – закріплюється право одних органів делегувати відповідні повноваження іншим органам, та право їх реалізовувати: право місцевих державних адміністрацій реалізовувати надані державою, а також делеговані відповідними радами повноваження (ст. 119); можливість делегування законами України додаткових повноважень Автономній Республіці Крим (ст. 138); право надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143).

Для усунення підміни в понятійному апараті адміністративної науки категорій «делегування повноважень» і «передача повноважень» пропонується при розгляді форм субординаційної взаємодії органів місцевого управління використовувати загальну категорію «наділення повноваженнями».

Структурні форми субординаційної взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування доцільно розглянути на формах здійснення ними контрольної і підзвітної діяльності в процесі реалізації наданих повноважень.

Слід зазначити, що відповідно до норм Конституції відносини підконтрольності виникають між місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування при здійсненні останніми наданих повноважень органів виконавчої влади. При реалізації делегованих повноважень районних і обласних рад місцеві органи виконавчої влади не лише підконтрольні, а й підзвітні відповідним радам (ч.6 ст.118, ч.4 ст.143 Конституції).

Підконтрольність в даному випадку передбачає право здійснення контролю місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування по відношенню одне до одного. У сфері управління контроль розглядається як «система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентних органів» [165, с. 26]. Розглядаючи контроль як самостійний вид діяльності, його зміст вбачають у «спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкту, та виконанням прийнятих рішень» [81, с. 221]. Дане визначення контролю є прийнятним у зазначених взаємовідносинах органів місцевого управління.

Контролюючий орган (місцева державна адміністрація чи орган місцевого самоврядування) здійснює спостереження за відповідністю реалізації наданих повноважень органу, що контролюється (відповідно органів місцевого самоврядування чи місцевих державних адміністрацій) законодавству і отриманим приписам. Під час здійснення контролю контролюючий орган вправі втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу у формі видання обов'язкових для виконання вказівок.

Підзвітність є видом спостереження зміст якого зводиться до «права вимагати звіт, заслуховувати чи розглядати його, поєднане з правом виносити офіційну юридично значиму оцінку процесу і результатам діяльності» [57, с. 20]. Відповідно до конституційно закріплених положень підзвітними органами місцевого управління в процесі реалізації наданих повноважень є лише місцеві державні адміністрації (ч.6 ст.118 Конституції України).

Узагальнені положення Конституції України щодо підконтрольності і підзвітності органів місцевого управління конкретизуються законами «Про місцеве самоврядування в Україні» [26], «Про місцеві державні адміністрації» [40], які встановлюють чітке коло контролюючих, підконтрольних і підзвітних

органів місцевого управління. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до органів, яким надаються повноваження органів виконавчої влади, тобто які є підконтрольними місцевим державним адміністраціям віднесені лише *виконавчі органи сільських, селищних і міських рад* (курсив мій – А. Т.). Таке обмеження у наданні повноважень органів виконавчої влади представницьким органам місцевого самоврядування виправдано пояснюється рядом вчених природою наданих повноважень. В. М. Кампо слушно вказує, що «на практиці держава делегує повноваження виключно цим органам, оскільки мова йде про делегування, як правило, розпорядчих, а не нормотворчих функцій» [166, с.20].

В свою чергу місцеві державні адміністрації підконтрольні і підзвітні при реалізації делегованих повноважень лише *районним і обласним радам* (курсив мій – А. Т.) (ч. 1 ст.72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]).

Отже, серед структурних форм місцевого управління при субординаційній взаємодії органів місцевого управління в якості субординаторів виступають районні і обласні ради та місцеві державні адміністрації.

Слід зауважити, що відсутність при субординаційній взаємодії спільних органів місцевого управління, як його структурної форми, пояснюється керуючим впливом одного з органів місцевого управління та функціональною підлеглистю іншого.

Аспекти реординаційних відносин органів управління розглядались у фаховій літературі не так поширено як координація чи субординація. Термін реординація походить від лат. *reordination*, що означає перепідпорядкування. В теорії державного управління реординаційні структурні зв'язки розглядались як різновид зворотних зв'язків, що виражають повноваження нижчих за ієрархією ланок по відношенню до вищестоящого. Б.П. Курашвілі зміст реординаційних зв'язків виражав формулою: «ти керуєш мною, але в окремих аспектах і в певній мірі я керую тобою» [87, с. 21]. У фаховій літературі

простежується також спрощений підхід до визначення змісту реординації, де перепідпорядкування ототожнюється з заміною керуючого органу [140, с. 75].

Не поділяючи такої точки зору вважаємо, що реординація, у чистому її вигляді, передбачає здійснення керуючого впливу об'єкта управління на суб'єкт і чітко простежується в ієрархічній системі органів влади, де вищестоящий орган зобов'язаний реагувати на зауваження, ініціативу нижчестоящих органів. Натомість, у взаємовідносинах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які не пов'язані ієрархічною підлеглистю, реординація зазнає певної трансформації.

Окремими науковцями реординаційні відносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначається як «горизонтальні відносини, що проявляються у взаємовпливі та взаємоконтролі». В якості основних форм реординаційної взаємодії вказуються взаємні звернення, погодження, взаємне інформування [167, с. 133-134].

В даному аспекті хочемо зазначити, що реординаційна взаємодія виражена у формі взаємного інформування може проявлятися у спільному засіданні, нараді; спільних виїзних прийомах громадян, взаємних консультаціях, проведенні спільних науково-практичних конференцій, семінарів інших спільних заходів.

В межах нашого дослідження такі форми відносимо до функціональних форм як зовнішнього вираження управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при їх взаємодії та зовнішнє вираження результатів такої взаємодії.

Вважаємо, що структурна форма місцевого управління при реординаційній взаємодії його суб'єктів виявляється через призму субординаційних відносин під час наділення делегованими повноваженнями і здійснення контролю, відповідно робимо висновок, що структурні форми реординаційної взаємодії співпадають з субординаційними структурними формами.

Висновок до розділу 2

1. Сформульовано, що структурна форма місцевого управління – це зовнішньо виражена та нормативно закріплена організована цілісність місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних органів центральних органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування та створених ними спільних органів, як в цілому, так і їх структурних одиниць, з врахуванням способів взаємовідносин між ними.

2. Виявлено специфіку структурної форми місцевого управління в таких характеристиках: відсутність єдиного суб'єкта управління; інституціональна основа структурної форми місцевого управління включає в себе також спільні органи та організації, що можуть утворюватись місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; відсутність ієрархічної залежності між суб'єктами місцевого управління обумовлює складні комунікативні зв'язки між елементами системи місцевого управління; загальна нормативна регламентованість структурної побудови кожного з суб'єктів системи місцевого управління обумовлює їх самостійність в кількісному складі та виборі структурних елементів; обумовленість адміністративно-територіальним поділом; пряма залежність структури кожного з елементів системи місцевого управління від сфер їх управлінського впливу.

3. Підкреслено, що структурна форма місцевого управління є нормативно визначеною, але не в однаковій мірі для всіх її складових.

Встановлено, що правове забезпечення реалізації структурної форми місцевого управління на законодавчому рівні здійснюється відносно кожного елементу окремим актом. На підзаконному рівні правове забезпечення реалізації структурної форми місцевого управління може здійснюватись нормативно-правовим актом, що одночасно визначає структуру місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Наголошено, що основними актами правового забезпечення структурної форми місцевого управління є: закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про центральні органи виконавчої влади» та *підзаконні акти*: «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», «Типове положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», «Про затвердження типового регламенту місцевої державної адміністрації», «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій».

Акцентовано увагу на невідповідності правового регулювання статусу міста Севастополя, яка повинна бути усунена шляхом прийняття Закону України «Про місто-герой Севастополь».

Запропоновано статтю 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» доповнити пунктами в яких були б передбачені підстави відхилення Президентом України поданої Кабінетом Міністрів України кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації.

4. Визначено, що способи побудови структурних форм місцевого управління обумовлюються впливом наступних факторів: типом держави; адміністративно-територіальним устроєм; рівнем децентралізації; розвиненістю місцевого самоврядування; соціально-економічною та політичною ситуацією в державі; національно-культурними та історичними традиціями; правовою визначеністю.

Адміністративно-територіальний устрій безпосередньо впливає на системність структурної форми місцевого управління. Для якісного забезпечення функціонування структурної форми місцевого управління запропоновано прийняти закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

5. Встановлено, що структурні форми місцевого управління порівняно з структурними формами державного управління є достатньо гнучкими, що сприяє швидкості реагування на управлінські потреби сьогодення.

Визначено, що для динамічної та узгодженої діяльності всіх елементів структурних форм місцевого управління необхідно:

по-перше, чітко розподілити повноваження між підсистемами структурної форми місцевого управління на виключну компетенцію місцевих органів виконавчої влади і виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та структурними елементами даних підсистем, а також їх нормативно закріпити;

по-друге, розробити дієвий механізм делегування повноважень між суб'єктами місцевого управління, який повинен передбачати процедуру надання та відкликання делегованих повноважень, контроль та відповідальність за їх виконання;

по-третє, реформування структурних елементів здійснювати з урахуванням сфери компетенції органів місцевого управління та реальної можливості забезпечення найвищого рівня ефективності місцевого управління.

Запропоновано, для гарантування доцільності ліквідації районних державних адміністрацій, провести державно-правовий експеримент на базі Хмельницької області. Нормативною підставою якого має стати прийняття закону «Про державно-правовий експеримент по ліквідації районних державних адміністрацій Хмельницької області».

6. Досліджено структурні форми взаємодії, що виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з урахуванням координаційних, субординаційних та реординаційних управлінських відносин.

7. Встановлено, що організаційна та функціональна відокремленість органів місцевого самоврядування від органів державної влади обумовлює домінацію координаційних зв'язків їх взаємодії, структурною формою якої є спільні органи та організації.

8. Доведено, що спільні органи місцевого управління, як його структурні форми, повинні відповідати наступним вимогам: метою їх створення та функціонування повинно бути сприяння взаємодії та підвищення її ефективності або безпосередня реалізація узгодженої співпраці органів публічної влади на місцях; порядок формування і діяльність спільного органу, його структура і компетенція визначаються нормами права; спільний орган місцевого управління має право видавати акти місцевого управління; встановлені цими актами приписи забезпечуються заходами переконання, заохочення, примусу; спільний орган повинен мати матеріальне забезпечення.

Запропоновано статус спільного органу визначати у відповідному положенні про нього. Процедура прийняття такого положення має бути обов'язково погоджена суб'єктами взаємодії.

Виявлено потребу доповнити «Типовий регламент місцевої державної адміністрації» затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року №2263 пунктом 77:

«77. Голови місцевих державних адміністрацій доручають керівникам структурних підрозділів із забезпечення взаємодії та здійснення окремих повноважень місцевого самоврядування розроблення проекту положення про спільний орган (організацію). Проект погоджується із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичного відділу (сектору). Проект затверджується спільним розпорядженням голови місцевої державної адміністрації та голови відповідної ради (керівником територіального органу)».

РОЗДІЛ 3

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ФОРМ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Акти місцевого управління як об'єкт правового регулювання

Діяльність суб'єктів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), утворених ними органів) оформлюються, найчастіше, у вигляді актів управління.

У теорії адміністративного права систематично приділяється увага вивченню, аналізу та характеристиці актів управління. Ґрунтовні дослідження актів управління та окремих їх видів були проведені А. І. Єлістратовим, Р. Ф. Васильєвим, В. В. Лазаревим, С. С. Алексєєвим, Д. М. Бахрахом, В. М. Манохіним, Н. Р. Нижник, С. Д. Хазановим, І. С. Самощенко, В. В. Пашутіним та іншими фахівцями.

Водночас, суттєві результати, отримані в даних напрямках дослідження, в більшості випадках стосуються актів державного управління і не виключають необхідності характеристики та уточнення ознак актів місцевого управління, що сприятиме визначенню їх змісту, соціальної цінності, функцій, ступеня ефективності.

З'ясування таких характеристик вимагає понятійної визначеності актів місцевого управління, яка може бути досягнута шляхом: встановлення найближчого родового поняття – правовий акт; встановлення усіх ознак, наявність яких обумовлюється підпорядкованістю даному родовому поняттю; конкретизація ознак та встановлення відмінних особливостей видового поняття – акт місцевого управління.

На думку Р. Ф. Васильєва, «значну роль відіграє визначення загального поняття правового акта, тому що від вирішення цього завдання залежить багато, і насамперед можливість оптимальних визначень понять правових актів різних видів, ефективного застосування найбільш поширеного прийому

визначення понять через поняття найближчого роду та видові відмінності *definiendum*» [168, с. 3]. З успішним вирішенням цього завдання пов'язане й вирішення низки питань правотворчого і правозастосовчого процесу, практики опублікування актів, їх обліку, систематизації тощо.

У наукових дослідженнях правовий акт визначається через такі поняття, як: «дія-волевиявлення», «вольова дія», «документ», «письмовий документ», «зовнішнє вираження волі», «засіб вираження рішення» та ін.

Говорячи про суб'єктивні й об'єктивні чинники, що впливають на формулювання поняття, Р.Ф. Васильєв вважає невдалим визначення поняття актів радянського державного управління через форму управлінської діяльності, яке протягом багатьох років практикувалося в підручниках з адміністративного права. Головний недолік такого підходу, на думку Р.Ф. Васильєва, полягає в тому, що у визначенні поняття форми управлінської діяльності та у класифікації цих форм – немає єдності [169, с. 99].

Найбільш вдале, з точки зору вимог стислості визначення правового акта, ще у сімдесятих роках двадцятого століття запропонував С.С. Алексєєв: «правовий акт – це зовнішній вираз волі (держави й окремих осіб), спрямований на досягнення певного юридичного ефекту» [170, с. 7].

У наступних дослідженнях С.С. Алексєєв пропонував багатокomпонентне визначення правового акта:

а) дія (поведінка), як правило, правомірна, тобто юридичний факт, який є підставою тих чи інших правових наслідків;

б) результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової тканини внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів;

в) юридичний документ, тобто зовнішній словесно-документально оформлений вираз волі, який закріплює правомірну поведінку та її результат [171, с. 192].

Мартинюк О. Г. досліджуючи питання відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури зазначає, що адміністративний акт – це документ який у правових нормах закріплює процедури, принципи та завдання управління [172, с. 170].

У результаті проведеного аналізу юридичного змісту більшості існуючих визначень поняття правового акта, з урахуванням зростання ролі принципів законності та верховенства права, важливості дотримання юридичної процедури прийняття актів Р. Ф. Васильєв слушно зауважував, що загальне поняття правового акта не слід визначати тільки через поняття документа. На його погляд, правовий акт – це волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, яке регулює суспільні відносини шляхом установа (зміни, відміни, зміни сфери дії) правових норм, а також установа (зміни, припинення) конкретних правовідносин, результати якого у вигляді велінь, звернень, угод тощо в установлених законом випадках фіксуються в документальній формі (в акті-документі). Водночас, автор зауважує, що формою такого волевиявлення може бути усне волевиявлення (розпорядження) або конкретний документ, що містить відповідні веління [168, с. 24].

Критичний розгляд різних визначень правових актів не ставить на меті применшити їх значення в пізнанні досліджуваного явища. Навпаки, їх аналіз покликаний допомогти у пошуку оптимального вирішення проблемних питань правотворчої практики.

Вважаємо, що правовий акт є загальним поняттям, що виражає правовстановлення або правозастосування (або і те й інше одночасно), що здійснюється шляхом вольових дій, волевиявлень уповноважених суб'єктів права.

Акти управління є одним з видів правового акта. Вони мають два джерела особливостей «правовий» і «управлінський», що дозволяє розглядати їх як частину управлінської діяльності і як частина механізму правового регулювання, вони, природно відображають риси і властивості даних правових

цілісностей, принципи права і принципи державного управління – виступають як складні правові явища [169, с. 112].

В подальших дослідженнях властивостей актів управління більшість науковців враховували критичні погляди Р.Ф. Васильєва щодо форми вираження правового акта і, відповідно, не акцентували увагу на формі його вираження.

Ю. М. Козлов відзначає, що «правовий акт управління є засноване законом одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади» [173, с. 269].

О. П. Коренєв визначає правовий акт управління як юридичний акт, що врегульовує управлінські відносини чи вирішує конкретну управлінську справу (питання), персонально визначає поведінку адресата, наділений державно-владним творчим характером, що видається в односторонньому порядку уповноваженим на те органом чи посадовими особами у відповідності з встановленою процедурою [66, с. 173].

В. М. Манохін, не даючи загального поняття правового акта управління, вказує на його чотири основні ознаки:

- 1) наявність суб'єкта прийняття правового акта управління;
- 2) зміст правового акта управління зводиться завжди до управлінських питань, до питань діяльності виконавчої влади;
- 3) підзаконність правових актів управління;
- 4) юридичні наслідки правового акта управління [174, с. 157-158].

На початку 2000-х років, традиційну в адміністративному праві категорію «правовий акт управління» почали замінювати на «акт державної адміністрації». Так, Д. М. Бахрах і С. Д. Хазанова акт державної адміністрації визначають як «особливий вид підзаконних, офіційних юридичних актів, прийнятих суб'єктами державної влади у процесі виконавчо-розпорядницької діяльності, що містять односторонні владні волевиявлення і мають юридичні

наслідки» [175, с. 10]. Запропоноване визначення співпадає із змістом актів управління, лише розширюється коло суб'єктів його прийняття. Якщо в раніше суб'єктами прийняття правових актів управління вказувались лише органи виконавчої влади, то в запропонованому визначенні це можуть бути й інші органи державної влади.

Дослідивши визначення правового акта управління відмічаємо, що воно протягом багатьох десятиліть залишалось практично незмінним. Наразі стає очевидним, що історично сформована теорія правового акта управління в якій не допускалось його існування поза сферою здійснення державної влади, функціонування державних органів потребує переосмислення.

В. С. Стефанюк наголошував, що правовий акт управління – це складне, комплексне правове явище, інститут якого повинен базуватись на принципах права і принципах публічного управління. Ним виділяються два фактори, що пояснюють розуміння правового акта управління:

по-перше, поза сферою публічного управління акт управління знайти важко; адміністративний акт обумовлений існуванням самої управлінської матерії, що впливає на управлінські об'єкти через і за допомогою акта управління як найбільш концентрованого зовнішнього і внутрішнього управління;

по-друге, правовий характер акта управління повинен обов'язково обґрунтовуватися правовими реаліями в системі публічного управління і прийматися на основі та на виконання законодавчих актів. З цієї точки зору адміністративний акт є одним з видів юридичних актів, що існують у системі державного управління і виконавчої влади (поряд із законами, судовими рішеннями, актами прокурорського реагування) [112, с. 157].

Така позиція В.С. Стефанюка потребує уточнення. Так, не можна погодитись з обмеженням дії правових актів управління у сфері публічного управління виключно рамками державного управління і виконавчої влади, визнаючи їх лише формами державного управління. Також поняття «акт

публічного управління» і «адміністративний акт» вживаються як синоніми, що не зовсім коректно з позиції видової різноманітності актів управління.

Нами вже наголошувалось, що місцеве управління є самостійним видом соціального управління, що виявляється у публічній владно-організуючій діяльності місцевих державних і самоврядних органів (як кожного з них так і при взаємодії) в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, що спрямована на оптимальне поєднання державного та місцевого інтересів. Відповідно пропонується акти місцевих органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, їх спільні акти, а також акти спеціально створених ними спільних органів відносити до актів місцевого управління.

Таке виокремлення спричинене не лише появою в управлінській дійсності нової категорії «місьцеве управління», а й тими спільними характерними ознаками актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх специфічними ознаками на відміну від актів органів виконавчої влади вищого рівня, що дозволяють виділяти їх з системи актів публічного управління.

Проблема видового виокремлення актів місцевого управління полягає у тому, що вони є синтезуючою категорією, яка об'єднує акти місцевих органів виконавчої влади (акти місцевого державного управління), акти органів місцевого самоврядування (акти місцевого недержавного управління), їх спільні акти, та акти прийняті спільними органами. Відповідно, для характеристики актів місцевого управління як підвиду актів публічного управління, виявлення властивих їм ознак будемо здійснювати у порівнянні з іншими видами актів публічного управління.

При з'ясуванні сутності правового акта державного управління більшістю науковцями виділяються наступні його характерні ознаки:

- 1) приймається при здійсненні державної влади, будучи при цьому правовою формою виконавчо-розпорядчої діяльності;
- 2) є підзаконним;

3) має офіційний характер (видається від імені державного органу, виражає волю держави);

4) реалізує владні повноваження при наявності одностороннього владного волевиявлення;

5) має правовий характер, якщо приймається компетентним для його видання органом, у встановленому порядку й оформлюється належним чином, відповідає за своїм змістом праву;

6) має юридичні наслідки (встановлює, змінює, скасовує норми права; тягне за собою виникнення, зміну, припинення правовідносин; служить юридичним фактом).

У спеціальній літературі не простежується розбіжностей в наборі і формулюванні ознак актів державного управління, окремі автори лише в більшій мірі акцентують увагу на окремих ознаках. Так, Г.І. Петров наголошує на державно-владному характері актів управління [176, с. 190], В.В. Копейчиков підкреслює односторонній вольовий порядок їх прийняття [177, с. 121], В.О. Котюк вказує на направленість актів управління – регулювання суспільних відносин, охорона соціальних цінностей [178, с. 37].

Більшістю науковцями робиться акцент на тому, що актами управління не тільки вирішуються конкретні індивідуальні справи, але й встановлюються, змінюються, відміняються норми права. Дана ознака відрізняє сутність акта управління вітчизняної школи адміністративного права від німецької школи, яка виділяє наступні характерні його ознаки:

1) видається органом управління;

2) виступає владним заходом впливу;

3) застосовується як форма управління в межах дії публічного права;

4) являє собою особливу форму регулювання конкретних відносин або вирішення конкретного випадку (спору);

5) здійснює безпосередній правовий вплив на зовнішню сферу [179, с. 194; 180, с. 46].

Виділення такої ознаки як конкретно-індивідуальне регулювання, свідчить про те, що в німецькому адміністративному праві акт управління не може бути нормативним, тобто в ньому не встановлюються, змінюються, скасовуються норми права.

Визначаючи акт управління як засіб встановлення і застосування правових норм, вітчизняні адміністративісти тим самим підкреслюють ціль акта управління – певний юридичний вплив на відповідні управлінські відносини (юридичний ефект). Так, Р.Ф. Васильєв наголошує, що вплив актів управління у вигляді встановлення, зміни, припинення правових норм чи конкретних правовідносин відрізняє їх від службових документів, які мають певне юридичне значення, але безпосередньо не вносять зміни в систему діючих правових норм, не змінюють конкретні правовідносини [169, с. 152].

Аналіз чинного законодавства та практики діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє виділити наступні характерні ознаки їх актів: видаються в межах повноважень органів місцевого самоврядування; їм притаманний владний характер; є підзаконними; підлягають обов'язковому виконанню на відповідній території; виконання забезпечується заходами примусу; приймаються у визначених законом формах і порядку.

Дані ознаки актів органів місцевого самоврядування свідчать про відсутність їх принципової різниці з актами місцевих органів виконавчої влади. Водночас актам органів місцевого самоврядування властиві певні особливості, обумовлені природою місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, що не дозволяє відносити їх до актів державного управління. Так, між актами органами місцевого самоврядування не існує чітко визначеної ієрархії на відміну від актів органів виконавчої влади, вони можуть бути скасовані лише в судовому порядку з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України, в них виражається воля територіальної громади.

В спільних актах місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а також в актах прийнятих спільними органами, поряд із загальними ознаками актів управління виявляються й особливості.

В спільних актах знаходить своє відображення узгоджена державна воля і воля територіальної громади, порядок прийняття даних актів відрізняється від актів прийнятих за одностороннім волевиявленням, видаються вони в межах повноважень і місцевих державних адміністрацій, і органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на вище викладене, зазначимо, що акти місцевого управління перш за все, характеризуються родовими ознаками властивими для правових актів, а саме: мають зовнішнє формальне вираження; видаються компетентними органами; мають публічно-владний характер; наділені юридичною силою; обов'язкові до виконання, яке забезпечується примусом.

Водночас, як актам управління їм властиві такі ознаки: приймаються при здійсненні публічної влади; є формою реалізації владних повноважень суб'єктів публічного управління; є підзаконними; мають правовий характер та юридичні наслідки.

Крім названих, правовим актам місцевого управління властиві і диференційні ознаки, що дозволяють виділяти їх в самостійний вид актів публічного управління.

По-перше, акти місцевого управління виділяються за суб'єктами видання: місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, спільно даними органами, спільними органами, що утворюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

По-друге, акти місцевого управління відрізняються своїми адресатами. Якщо акти державного управління звернені до невизначеного кола осіб, чи до кола осіб визначеного родовою ознакою, що проживають на всій території держави, то аналогічні акти місцевого управління стосуються лише осіб, що проживають на певній адміністративно-територіальній одиниці.

По-третє, акти, що розглядаються різняться своїм змістом і призначенням. В актах державного управління завжди виявляються державно-владні повноваження органів управління, у актах місцевого управління ще й самоврядні повноваження. Акти державного управління призначені для реалізації інтересів всього суспільства, його соціальних груп, інтересів самої держави і громадян. Акти місцевого управління спрямовуються на деталізацію положень державних актів управління та реалізацію інтересів певної територіальної громади.

По-четверте, акти місцевого управління різняться від актів державного управління порядком прийняття. Акти державного управління видаються у письмовій формі з дотриманням офіційно встановленої процедури, яка передбачає порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту акта управління, його затвердження, реєстрацію і опублікування. Для актів державного управління встановлені правила підготовки, прийняття, державної реєстрації і опублікування. Окремі положення порядку прийняття державних актів управління зазначені у відомчих інструкціях окремих міністерств, державних комітетів та інших органів виконавчої влади.

Процедура прийняття, реєстрації та оприлюднення актів місцевого управління є спрощеною і не однаковою для актів місцевих державних адміністрацій і актів органів місцевого самоврядування. Процедура прийняття спільних актів даними органами взагалі не регламентована нормами права. Відсутність регламентації прийняття спільних актів не виділяється нами як ознака актів, це недолік правового регулювання який має бути усунений.

По-п'яте, відмінною є юридична сила даних актів. Акти управління завжди є підзаконним, оскільки видається повноважним суб'єктом управління відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативних актів вищих органів виконавчої влади. Водночас, акти місцевого управління не повинні суперечити ще й актам державного управління, тобто вони є підзаконними по відношенню до актів державного управління. Наразі,

важливого значення набуває питання щодо співвідношення юридичної сили актів місцевого управління між собою. Норми Конституції України чітко не визначають юридичну силу нормативних актів органів місцевого самоврядування, а вказують лише на їх підзаконність. Аналіз конституційного положення щодо зупинення рішень органів місцевого самоврядування лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України (ст.144) [31] дозволяє припустити їх пріоритет над актами будь-якого органу виконавчої влади. Уточнення даного положення в ст.73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зрозуміти, що акти органів місцевого самоврядування є обов'язковими не для всіх органів виконавчої влади, а лише тих, які розташовані на відповідній території.

Можна зробити висновок, що акти місцевих органів виконавчої влади повинні відповідати законам, актам вищестоящих органів виконавчої влади (актам державного управління) та актам органів місцевого самоврядування. Проте, відповідно до ч.2 ст.6 Закону «Про місцеві державні адміністрації» [40] 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. У такому контексті підзаконність актів органів місцевого самоврядування означає, що вони повинні відповідати не тільки законам та актам вищих та центральних органів виконавчої влади, але й актам місцевих органів виконавчої влади.

В проєктах законів про нормативно-правові акти від 14 січня 2008 року №1343 (ст.6) та від 21 січня 2008 року №1343-1 (ст.7) чітко не визначається юридична сила та ієрархія актів органів місцевого управління [181; 182]. Відповідно до послідовності розташування нормативно-правових актів в ст.7 законопроекту №1343-1 можна зробити висновок, що акти місцевих державних адміністрацій мають вищу юридичну силу ніж акти органів місцевого самоврядування [132]. Однак, в законопроекті не вказується, що рішення місцевих рад нормативного характеру приймаються на основі відповідних актів

місцевих державних адміністрацій. Відповідно, нормативне закріплення у п.11 ст.7 законопроекту положення, що «рішення місцевих рад нормативного характеру приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України» не вирішує проблеми визначення співвідношення юридичної сили між актами місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Крім того, законодавцем чітко не встановлена ієрархія між актами органів місцевого самоврядування. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [26] відсутні норми щодо регулювання питання про те, які акти видають відділи, управління, інші виконавчі органи місцевих рад. У частині 3 статті 52 Закону лише зазначається, що виконавчий комітет має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Нажаль, і в зазначених проєктах законів про нормативно-правові акти це питання не вирішується. Для прикладу, у статтях 1, 5 законопроекту №1343 суб'єктами нормотворення визнаються, зокрема, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, які приймають такі нормативно-правові акти: рішення нормативного характеру місцевих рад, акти їх виконавчих органів, розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради [181]. Проте законопроектом не визначено ієрархії нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. У статті 6 законопроекту зазначається лише, що акти нормативного характеру місцевого референдуму мають вищу юридичну силу щодо нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

У законопроекті №1343-1 в статті 3, суб'єктами нормотворення визнається лише орган місцевого самоврядування без вказівки на посадових осіб. Проте в статті 6 підзаконними нормативно-правовим актами визнаються рішення місцевих рад та їх виконавчих органів, розпорядження сільських,

селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад. Щодо юридичної сили актів органів місцевого самоврядування, то у статті 7 законопроекту зазначається, що рішення місцевих рад мають вищу юридичну силу, ніж акти виконавчих органів або відповідно розпорядження сільського, селищної міського голови або голови районної у місті, районної, обласної ради [182].

В проєкті закону «Про нормативно правові акти» від 10 грудня 2010 року №7409 в статті 7 вказується юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів органів місцевого управління, зокрема: а) накази територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; б) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; в) рішення місцевих референдумів; г) рішення місцевих рад та їх виконавчих органів; д) розпорядження сільських селищних, міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад [183].

Вважаємо, що таке визначення юридичної сили та ієрархії нормативно-правових актів не відповідає паритетним принципам управління на місцевому рівні, тому рішення місцевих рад та їх виконавчих органів мають бути розташовані на одному рівні з розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій та наказів територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Для усунення протилежних поглядів щодо юридичної сили нормативних актів органів місцевого управління пропонуємо ч.2 ст.144 Конституції України викласти в наступній редакції: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності *чинному законодавству України* зупиняється у встановленому законом порядку». Порядок зупинення нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що не відповідають діючому законодавству потребує окремого регулювання.

Зважаючи на відсутність єдиного нормативно-правового акта, яким би визначались засади правового забезпечення всіх видів актів місцевого управління, пропонуємо, як альтернативний варіант прийняти закон «Про

взаємодію органів місцевого управління», в якому окремим розділом визначити поняття спільних актів, їх види, особливості, вимоги, що ставляться до спільних актів управління, порядок їх прийняття і скасування, набуття чинності.

По-шосте, надзвичайно важливою ознакою правових актів місцевого управління є їх публічно-владний характер. Дана ознака є диференційною для актів місцевого управління, оскільки суб'єктами прийняття правового акта місцевого управління реалізується не лише державна, але й самоврядна влада, що відрізняє їх від актів державного управління.

Сукупність вище перерахованих ознак дозволяє виокремлювати акти місцевого управління в самостійний від актів публічного управління.

Поняття акта місцевого управління можна розкрити аналогічно поняттю акта державного управління з різних точок зору.

Акти місцевого управління як правові акти. Визначення поняття акта місцевого управління через загальне родове поняття правовий акт вимагає виділення поряд з загальними рисами правових актів особливих рис актів управління, що відображають специфіку місцевого управління.

В наукових джерелах з теорії права, державного і адміністративного права є поширеними дослідження щодо диференційних ознак актів управління як виду правових актів.

З. М. Рахлін визначав акти управління як правові акти, що видаються виконавчо-розпорядчими органами держави [184, с. 113]. Як бачимо, в якості видової ознаки називались суб'єкти видання актів управління – виконавчо-розпорядчі органи.

Г. І. Петров вбачає відмінність даних актів у специфіці їх призначення і ролі органів управління [176, с. 191].

В подальших розробках в цьому напрямку науковцями акцентувалась увага на підзаконному характері актів управління. Ґрунтовно досліджуючи проблему актів управління Р. Ф. Васильєв слушно зауважував, що вказівка виключно на суб'єкта видання акта управління не може розглядатись як вирішення питання щодо видових властивостей і ознак актів управління. Така

ознака як підзаконність актів управління є найважливішою їх властивістю і повинна відображатися в кожному визначенні даної категорії, але сама по собі не дозволяє відмежовувати дані акти від інших правових актів державних органів. Тому, на думку автора, у визначенні актів управління через поняття правових актів в якості загальної видової ознаки можна вказати на їх ціль і видання в процесі управлінської діяльності [169, с. 215].

Зважаючи на наукові позиції щодо видових ознак актів управління, акти місцевого управління можна визначити як підзаконні правові акти, що приймаються органами місцевого управління в процесі реалізації їх управлінських функцій з метою вирішення питань місцевого значення та ефективного керування громадськими справами.

Акти місцевого управління як волевиявлення (дії). Визначення актів управління як певних дій, зважаючи на етимологією складових даного поняття (термін «акт» використовується в різних значеннях, в тому числі ним позначають дію, поступок, термін «управління» у буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чимось) є очевидним і виправданим. В. С. Стефанюк вказує, що акти управління можуть розглядатися як правовстановлення або правозастосування (або те й інше одночасно) у сфері державного управління, що, як відомо, здійснюється шляхом узгоджувальних дій, тобто волевиявлення відповідних суб'єктів управління [139, с. 5]. Акт управління виступає вираженням волевиявлення відповідних суб'єктів. С.С. Алексєєв вірно зауважував, що «термін «правовий акт» може означати: вираження волі, тобто акт як правомірна дія; спосіб вираження і закріплення волі, тобто документ; і то і друге одночасно, тобто акт (дія) – документ». Водночас, волевиявлення – дія не повинно ототожнюватись з документальною формою, що його закріплює [171, с. 15].

Акти місцевого управління можна розглядати як волевиявлення місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування чи їх спільне волевиявлення на нормовстановлення чи правозастосування, отримання юридичного ефекту.

Акти місцевого управління як управлінські рішення. В адміністративній літературі управлінське рішення визначається як результат подумки-вольового акту вибору суб'єктом управління поведінки, діяльності об'єктів управління, в тому числі і своєї власної управлінської діяльності. Що ж до співвідношення акта управління і управлінського рішення, то окремими авторами наголошується на тому, щоб управлінське рішення перетворилось в акт управління необхідним є другий момент – зовнішньо направлене владне волевиявлення суб'єкта управління, тобто видання ним акта управління [185, с. 17]. Безсумнівно акт управління виражає управлінське рішення, однак, сприйняття акта управління виключно як зовнішнє оформлення управлінського рішення значно обмежує його сутність.

Акти місцевого управління як документ. В енциклопедичних джерелах сутність документа зводиться до закріплення на спеціальному матеріалі відповідної інформації з метою її передачі у часі і просторі [1, с. 404]. Неможна не погодитись з тим, що документальна форма існування актів управління відіграє важливу роль у розв'язанні проблеми їх систематизації, зберігання. Водночас, визначення актів управління через категорію «документ» не розкриває сутності даного явища, акцентує увагу на письмових волевиявленнях, залишає поза увагою аналогічні волевиявлення органів управління, що даються в усній формі.

Визначення акта місцевого управління як документа не сприятиме чіткості понятійного апарата даного явища. Разом з тим документальна форма акта місцевого управління має важливе значення при з'ясуванні його сутності. До акта управління як документа пред'являються особливі вимоги, дотримання яких є умовою їх правомірності. Слушно вказує Р. Ф. Васильєв, що виключити акт-документ із загального поняття акта, означає зняти питання про вимоги документальної форми вираження управлінських дій – нанести шкоди науці про акти. При цьому автор відмічає, що документальна форма повинна відображатися у визначенні актів як одна з сторін правового явища, сутність якого полягає у волевиявленні [169, с. 237].

При документальному оформленні акта місцевого управління в разі прийняття його одноособово чи спільно уповноваженими суб'єктами формою волевиявлення й одночасно вирішальним елементом указанного оформлення є підписання акта, тобто він підпадає під визначення акта-документа.

Робимо висновок, що акт управління може визначатись одночасно через поняття правового акта, і через поняття документа. У першому випадку це правовий акт, зміст якого зафіксовано в установленій законом документальній формі. У другому випадку це документ, що фіксує зміст волевиявлення уповноваженого суб'єкта, котрий установлює правові норми чи конкретні правовідносини (змінює, припиняє їх).

Акти місцевого управління як форма управлінської діяльності. В адміністративно-правовій літературі характеристика актів управління дається через призму правових форм управління. Це пов'язано з приналежністю правових актів управління до правової діяльності, яка при класифікації форм управління виділяється як встановлення норм права і застосування норм права. Називаючи акти управління правовою формою управлінської діяльності, більшість науковців при формулюванні поняття даного правового явища не акцентують на цьому увагу. Це пояснюється недоречністю використання окремих наукових категорій для з'ясування сутності інших. Наявність неоднозначного розуміння сутності форм управління, на що вказувалось раніше, також не сприяє визначенню актів управління (в тому числі і місцевих актів управління) через форму управлінської діяльності.

Аналіз теоретичних положень адміністративного права стосовно правових актів управління як виду правових актів дозволяє виділити наступні характеристики актів місцевого управління.

Акт місцевого управління – це управлінське рішення, підготовлене і прийняте за встановленими правилами управлінського процесу для вирішення конкретних завдань місцевого управління і реалізації управлінських функцій. Само по собі управлінське рішення є результатом спланованих і розпочатих дій з боку уповноважених суб'єктів місцевого управління.

Акт місцевого управління – юридично владне волевиявлення органів місцевого управління (місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування), в якому виявляються їх владні повноваження, спрямовані на створення юридичних наслідків або конкретного правового ефекту.

Прийняття актів місцевого управління обумовлюється необхідністю вирішення питань місцевого значення, шляхом врегулювання конкретних відносин, установлення загальнообов’язкових правил поведінки або вирішення окремого питання, а також спорів, що виникають в системі функціонування органів місцевого управління.

Акти місцевого управління характеризуються обов’язковістю виконання владних розпоряджень. У випадку недотримання юридично владних розпоряджень, що містяться в правовому акті місцевого управління, передбачається застосування заходів юридичної відповідальності до сторони, винної в невиконанні встановлених норм.

Акт місцевого управління приймається у межах наданої законом та іншими нормативно-правовими актами компетенції органів місцевого управління. Такі акти можуть прийматися як одноособово посадовими особами (головами місцевих державних адміністрацій, головами рад), так і колегіальним органом (відповідною радою) чи спільно місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Правовий акт місцевого управління приймається в односторонньому порядку, тобто ті суб’єкти, яким адресований правовий акт управління, не мають можливості впливати на волевиявлення органів місцевого управління. Разом з тим особи або організації, відносно яких був прийнятий акт управління, можуть у процесі його дії вживати заходів до з’ясування ступеня його обґрунтованості і законності.

Правовий акт місцевого управління встановлює обов’язкові правила поведінки, норми права у сфері місцевого управління або регламентує конкретні управлінські відносини. Можливість встановлення актами місцевого управління норм права має нормативну основу. Так, в ст.59 Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти... [26]. В ст.41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мова йде про нормативні акти та акти ненормативного характеру місцевих державних адміністрацій [40].

Відповідно, акти місцевого управління можуть регламентувати абстрактні правові відносини, тобто встановлювати загальнообов'язкові правила поведінки для необмеженого кола фізичних і юридичних осіб певної адміністративно-територіальної одиниці, а з іншого боку – вирішувати конкретний спір або адміністративну справу, що виникають в управлінській практиці.

Правовий акт місцевого управління підзаконний, тобто він може бути виданий повноважним органом місцевого управління відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та актів центральних органів виконавчої влади.

Роль актів місцевого управління полягає не лише в деталізації та визначенні механізму реалізації положень, що містяться в законах, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, вони покликані врегульовувати питання місцевого значення. У цьому проявляється правотворчий характер діяльності органів місцевого управління. Приймаючи акти місцевого управління відповідні органи повинні з'ясувати мету прийняття цього акта, його доцільність, необхідність, можливі негативні наслідки, оскільки від результатів дії таких актів залежить якість управлінської діяльності на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Правові акти місцевого управління мають спеціальну зовнішню виражену форму, встановлену нормативно-правовими актами. Форма актів органів місцевого самоврядування визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, в ст.59 визначено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі *рішень*; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає *розпорядження*; виконавчий комітет сільської,

селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає *рішення* (курсив наш. – А. Т.); в ст.19 вказується, що представницький орган місцевого самоврядування може прийняти *статут* (курсив наш. – А. Т.) [26]. Відповідно до ст.6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають *розпорядження*, керівники територіальних управлінь органів виконавчої влади видають *накази* (курсив наш. – А. Т.) [40].

Акти місцевого управління повинні відповідати наступним вимогам: мати відповідну структуру, нормативну мову, певні реквізити, прийматись у встановленому законом порядку.

Порядок прийняття окремих актів місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування визначається їх регламентами. Так, Типовим регламентом місцевої державної адміністрації затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. №2263 [164] визначається порядок прийняття розпоряджень голови місцевої держадміністрації, що передбачає: розробку проекту розпорядження; обов'язкове погодження проекту із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації, а у разі потреби з іншими органами; в разі необхідності публічне обговорення проекту розпорядження; обов'язкову правову експертизу у юридичному відділі; державну реєстрацію у відповідних органах юстиції для розпоряджень нормативного характеру; офіційне оприлюднення.

Водночас, в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації жодним чином не вказується на процедуру прийняття керівниками управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – наказів. Для унормування процедури прийняття актів даними суб'єктами місцевого управління, вважаємо доцільним «Типовий регламент місцевої державної адміністрації» затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 11.12.1999 р., №2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. №1270) [164] доповнити окремим розділом «Порядок підготовки та прийняття наказів

керівниками управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації».

Процес прийняття актів органами місцевого самоврядування порівняно з розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій є спрощеним, адже не передбачає погодження проекту рішення, його публічного обговорення, правової експертизи, реєстрації. Так, в ст.34 Регламенту Хмельницької міської ради [186] визначено, що винесенню питання на розгляд сесії ради передує його розгляд у постійних комісіях. Пропозиції комісій доводяться до відома депутатів у письмовій або усній формі. На голосування ставиться питання про прийняття проекту рішення за основу. Після прийняття такого рішення голосуються пропозиції щодо змін та доповнень до проектів рішень. Після прийняття чи відхилення пропозицій ставиться на голосування питання про прийняття рішення в цілому. Рішення нормативно-правового характеру підлягають оприлюдненню.

Особливої актуальності набуває питання реєстрації нормативних актів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та їх спільних актів.

На даний момент питання державної реєстрації нормативно-правових актів врегульовуються положеннями Конституції України (частина 3 статті 117), Указом Президента України від 3 жовтня 1992 року №493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [187] та постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. №731 «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [188]. Зазначеними вище актами передбачено обов'язковість органами юстиції державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Державна реєстрація полягає у проведенні правової експертизи акта на відповідність його Конституції України, актам чинного законодавства, правовій системі Європейського Союзу та за умови, що акт не містить порушень, занесення такого акта до державного реєстру.

Питання реєстрації нормативних актів органів місцевого самоврядування та спільних актів органів місцевого управління, нажаль залишається неврегульованим. На розгляд Верховної Ради України 29 березня 2007 року Кабінетом Міністрів України було внесено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державної реєстрації нормативно правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування», яким пропонувалось внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та до Кодексу адміністративного судочинства у зв'язку із запровадженням державної реєстрації в органах юстиції нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Основними зауваженнями, що висувалися до зазначеного законопроекту, було те, що його положення не узгоджені з положеннями інших нормативно-правових актів з питань державної реєстрації та що, процедура державної реєстрації ставить незалежні органи місцевого самоврядування у підконтрольне становище до органу виконавчої влади. Проте, якщо питання узгодження положень різних нормативно-правових актів може бути вирішене шляхом внесення відповідних змін, то питання про те чи є державна реєстрація нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування втручанням у їх діяльність є спірним. Адже принцип невтручання в діяльність органів місцевого самоврядування не означає відсутності контролю за законністю їх діяльності.

У науковій літературі з питань місцевого самоврядування зазначається, що чинне законодавство більше уваги акцентує на правах органів і посадових осіб місцевого самоврядування, менше – на відповідальність за прийняття помилкових рішень [129, с. 140]. Позитивними сторонами запровадження державної реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є те, що правова експертиза таких актів сприятиме зменшенню прийняття органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами нормативно-правових актів, які суперечать Конституції України та актам чинного законодавства. Крім того, невід'ємним елементом правової експертизи

нормативно-правових актів є їх експертиза на відповідність правовій системі Європейського Суду, що сприяє процесу адаптації законодавства до законодавства Європейського союзу. Процедура державної реєстрації, крім правової експертизи, включає занесення акта до державного реєстру, що сприяє належному обліку нормативно-правових актів, підтримці їх у контрольному стані.

Запровадження реєстрації нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування обумовило б момент набрання ними чинності подібно до актів місцевих державних адміністрацій. Так, відповідно до ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40] та п.69 Типового регламенту місцевих державних адміністрацій [164] акти місцевих державних адміністрацій набувають чинності після реєстрації, з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію.

Щодо моменту набуття чинності актів органів місцевого самоврядування, то він встановлений ч.5 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено більш пізній строк введення цих актів у дію [26].

Аналіз місцевого нормотворення показав, що не завжди дана норма відтворювалась у актах прийнятих органами місцевого самоврядування. Так, відповідно до п.4 ст. 26 Регламенту Хмельницької міської ради четвертого скликання рішення міської ради нормативно-правового характеру набирали чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено *інший* строк введення їх в дію (курсив – А.Т.). З буквального тлумачення даної норми випливало, що Хмельницька міська рада могла встановити момент чинності свого рішення до його офіційного оприлюднення, що не відповідало ч.5 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і викликало занепокоєння, адже рішення ради, що стосувались життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав,

свобод і законних інтересів громадян могли набувати чинності до моменту ознайомлення з ними територіальною громадою. Цей недолік був усунений рішенням Хмельницької міської ради п'ятого скликання від 18 липня 2006 року №5 «Про затвердження Регламенту Хмельницької міської ради п'ятого скликання» відповідно до якого у ч.2 ст.38 визначається, що рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Така норма була відтворена й в наступних регламентах [186]. Наведений приклад неточного формулювання норми права в актах органів місцевого самоврядування підтверджує доцільність їх правової експертизи і реєстрації органами юстиції.

Питання нормоприйняття потребує єдиної правової регламентації і для місцевих органів виконавчої влади, і для органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що підзаконні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що стосуються прав, свобод і обов'язків громадян повинні прийматись з урахуванням правил нормотворчої техніки та підлягати державній реєстрації. Вирішенню цієї проблеми сприятиме прийняття закону про нормативно-правові акти, який би враховував позитивний досвід вітчизняної нормотворчості та держав Європейського Союзу.

Виходячи з найважливіших ознак актів місцевого управління можна запропонувати наступне визначення.

Акти місцевого управління – це підзаконні, владні односторонні волевиявлення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи.

Загальна характеристика актів місцевого управління дозволяє провести їх класифікацію за різними критеріями.

За суб'єктами видання акти місцевого управління можна поділити на:
а) акти місцевих органів виконавчої влади; б) акти органів місцевого

самоврядування; в) спільні акти органів місцевого управління; г) акти спільних органів (організацій), створених органами місцевого управління.

За критерієм територіальної дії актів місцевого управління розрізняємо: а) акти, що діють на окремій адміністративно-територіальній одиниці; б) акти, дія яких поширюється на декілька адміністративно-територіальних одиниць.

За критерієм сфери дії актів місцевого управління розрізняємо: а) акти, що діють в межах сфери, галузі місцевого управління; б) акти, дія яких поширюється на окремий об'єкт місцевого управління.

За юридичною природою акти місцевого управління можна поділяти на: а) нормативні акти; б) розпорядчі акти; в) індивідуальні акти; г) змішані акти.

Вбачаємо доречним більш детально зупинитись на даній класифікації, оскільки при дослідженні актів управління науковою спільнотою розпорядчі акти не виділяються.

Широке дослідження нормативно-правових та індивідуальних актів пояснюється їх значимістю в механізмі правового регулювання суспільних відносин. Разом з тим, окремими науковцями неодноразово зверталась увага на необхідність дослідження актів відмінних від вказаних. Так, І. С. Самощенко наголошував на необхідності дослідження актів, які серйозно відрізняються від індивідуальних юридичних актів, що врегульовують конкретно-визначені суспільні відносини, оскільки звернені до видів суспільних відносин. Дані акти містять вказівки щодо проведення заходів по підготовці посівної кампанії, по боротьбі з хворобами рослин і т.д. Автор пропонує на підставі відмінностей об'єктів, на які направлені правозастосовчі і зазначені акти, виділити їх в самостійний вид – розпорядчі акти [189, с. 63-64].

Досліджуючи ефективність правозастосовчих актів, В. В. Лазарєв також критично оцінює поділ актів застосування в залежності від кола осіб на індивідуальні, що стосуються конкретних, відомих суб'єктів і нормативні акти, що мають певне загальне значення, в результаті яких виникає ціла низка правовідносин, що охоплює більшу кількість не завжди відомих суб'єктів (рішення про розподілення матеріальних фондів, про організацію виставки і

т.д.). Автор вказує на те, що подібна класифікація не може залишатись в межах правозастосовчих актів, оскільки вони повинні мати чітко виражений індивідуальний характер. Тому, акти, що мають певне загальне значення не відносяться до правозастосовчих, а вважаються «власне актами виконання права, що поширюється в сфері розпорядчої діяльності міністерств і відомств» [190, с. 162]. Розглядаючи питання теорії актів державного управління, він також вказував, що в них, особливо в актах центральних органів, містяться пункти директивного характеру, які не містять ні правил поведінки, ні приписів, що породжують, змінюють чи припиняють конкретні правовідносини. Дані акти містять вказівки на ті цілі, до яких необхідно прагнути та міркування, виходячи з яких необхідно вирішувати відповідні проблеми. Тому, на думку автора поділ актів управління на нормативні і ненормативні є не зовсім логічним, так як акти, що містять директиви в такій класифікації не відображаються [191, с. 176].

Розпорядчі акти не направлені на зміну чи припинення дії норм права, не створюють нових норм. В таких актах не зазначається строк їх дії, по змісту вони являються актами, які втрачають силу після виконання зазначених в них приписів. Їх ефективність має значення у найближчий період після видання, так як вони являють собою оперативну реакцію органів на зміни в управлінській ситуації. Зміна ситуації може потягнути за собою прийняття нових розпорядчих актів з тих же питань. Цим вони відрізняються від правових норм і представляють собою директиви про те, як найбільш ефективно виконати управлінські рішення. Причому, незалежно від ступеня деталізації розпорядчих приписів в них, як правило, не визначаються способи відповідної діяльності, не встановлюється які саме заходи необхідно уживати, щоб досягти поставленої мети. Вибір найбільш доцільних шляхів реалізації таких розпорядчих актів, як правило, залишається на розсуд адресату і в значній мірі зумовлений його статусом і змістом регламентованої діяльності [193, с. 30].

Правову природу розпорядчих актів детально досліджував В.В. Пашутін. У наукових працях на означену тематику автором звертається увага, що

розпорядчий акт повинен розглядатись як піднормативний офіційний письмовий документ субординаційного характеру, що видається уповноваженим органом держави чи посадовою особою та визначає цілі, напрямки та характер діяльності підлеглих суб'єктів щодо забезпечення реалізації нормативно-правових приписів у певних соціальних умовах [194, с. 8].

До характерних ознак розпорядчих актів В.В. Пашутін відносить: а) адресати визначаються в узагальненій формі; б) містять приписи щодо напрямків дій або певних її видів; в) адресуються державним органам чи посадовим особам; г) не містять санкцій, що забезпечують виконання зазначених приписів [194, с. 9].

В цілому погоджуємося з переліком таких ознак розпорядчих актів. Однак потребує уточнення адресат розпорядчих актів. Розпорядчі акти можуть адресуватися не лише органам державної влади, а й органам місцевого самоврядування.

Окрім того, аналіз розпорядчих актів дозволяє виділити, ще одну характерну їх ознаку – спрямованість на вирішення певної проблеми в конкретній сфері суспільних відносин, тобто дані акти носять яскраво виражений організуючий характер.

Практика показує, що нормативно-правові акти з різних причин спрацьовують не на всіх рівнях суспільних відносин. Трудомісткість правозастосування також не вирішує проблеми ефективної роботи механізму правового регулювання. Тому, постає необхідність виділення такого елементу в механізмі правового регулювання, який би дозволяв приписам нормативного акта реально регламентувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників суспільних відносин. Таким елементом можуть виступають розпорядчі акти, що приймаються органами управління різних рівнів. Так, в якості приклада можна навести Указ Президента України від 7 лютого 2008 року №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади

та органів місцевого самоврядування» [195], яким визначаються напрями діяльності та конкретні заходи для державних органів та органів місцевого самоврядування, які сприяють реалізації норм Закону України «Про звернення громадян» [196].

Акти розпорядчого характеру видаються і на місцевому рівні. Прикладом цього є Розпорядження голови Черкаської обласної державної адміністрації від 31 жовтня 2009 року №312 «Про невідкладні заходи щодо профілактики та запобігання поширенню епідемії пандемічного грипу та інших гострих вірусних респіраторних захворювань на території області», в якому передбачені напрями діяльності та конкретні рекомендаційні заходи для голів районних державних адміністрацій, міських голів щодо утворення обласних оперативних штабів для координації дій з вирішення питань профілактики та боротьби з поширенням пандемічного грипу та інших гострих вірусних респіраторних захворювань серед населення області [197]. Ще одним прикладом може слугувати Розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 15 січня 2008 року №8/2008-р «Про затвердження заходів з поліпшення роботи у сфері професійної орієнтації населення в області протягом 2008-2009 років» відповідно до якого райдержадміністраціям, структурним підрозділам облдержадміністрації, виконавчим комітетам міських (міст обласного значення) рад та іншим виконавцям рекомендується забезпечити реалізацію заходів з поліпшення роботи у сфері професійної орієнтації населення в області протягом 2008-2009 років, про що інформувати обласну державну адміністрацію щокварталу до 20 числа місяця, наступного за звітним періодом [198].

Викладене дає підстави розглядати розпорядчі акти як особливий вид актів місцевого управління.

Класифікацію актів місцевого управління можна проводити і за іншими критеріями: формою, порядком прийняття, за характером компетенції органів, що видають акти.

Для чистоти термінологічного апарату досліджуваного питання, доцільно також звернути окремо увагу на співвідношення індивідуальних та адміністративних актів місцевого управління.

Радянська адміністративна наука вплинула на поширене вживання терміну саме «індивідуальний акт» не лише у вітчизняних теоретичних дослідженнях, а також у законодавстві. В п.19 ст.4 Кодексу адміністративного судочинства України законодавець пропонує наступне визначення індивідуального акта: «акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк» [98].

Водночас, зростаючий вплив теорії публічного адміністрування та кращі здобутки зарубіжних країн у цій сфері поступово обумовлюють відмову від використання у наукових дослідженнях застарілої термінології та поширення терміну «адміністративний акт». Втім, єдиного підходу до розуміння даного поняття та його співвідношення з індивідуальним актом дотепер не вироблено.

Так, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник відокремлюють адміністративні акти від нормативних, визначаючи їх як заходи (рішення) суб'єктів публічної адміністрації, спрямовані на встановлення, зміну або припинення прав та обов'язків конкретних осіб [199, с. 261]. При виділенні основних ознак адміністративного акта, вказані науковці акцентують увагу на його конкретно-індивідуальному характері, що дозволяє нам зробити висновок про ототожнення адміністративних та індивідуальних актів. Як синоніми дані категорії використовує також Т. О. Коломоєць у підручнику з адміністративного права (у назві підрозділу 2.2. «Поняття правових актів публічної адміністрації (нормативних та адміністративних актів» на противагу нормативним виділяються адміністративні акти, але у змісті даного підрозділу вказуються індивідуальні акти) [68, с. 177].

Аналогічний підхід до сутності адміністративних актів закріплений у законодавстві та доктрині Федеративної Республіки Німеччини. Відповідно до пар. 35 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [200].

Німецькі вчені виділяють три основні ознаки адміністративного акта:

1) регулювання окремого випадку (ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний акт від нормативного);

2) є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення відомства стосовно громадянина чи певної речі та обґрунтування прав і (чи) обов'язків для громадянина чи відносно певної речі;

3) зовнішня дія адміністративного акта полягає в тому, що він здійснює безпосередній правовий вплив «назовні», тобто маються на увазі відносини між державою і громадянами [201, с. 196].

Кардинально іншої позиції притримується О. О. Мандюк, який пропонує в межах загального поняття «адміністративні акти» виділяти «індивідуальні адміністративні акти» та «нормативні адміністративні акти» [202, с. 163].

Слід зауважити, що в працях сучасних адміністративістів термін «індивідуальний адміністративний акт» вживається все частіше. Так, наприклад, таким терміном оперує А. М. Школик в наукових статтях, присвячених цьому питанню [203].

У навчальному посібнику авторів І. П. Голосніченка та М. Ф. Стахурського також використовується термін «індивідуальний адміністративний акт» [204].

У праці «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова, висловлюється думка, що поряд з терміном «адміністративний акт» для уникнення будь-яких

двозначностей варто користуватися й терміном «індивідуальний адміністративний акт» [81, с. 205].

Підтримуємо позицію зазначених науковців та вважаємо, що поняття адміністративний акт повинно визначатись насамперед з позиції суб'єктів встановлення правил поведінки чи вирішення індивідуальної справи, якими є суб'єкти публічної адміністрації.

Також варто звернути увагу на визначення поняття адміністративних актів, яке використовується в адміністративному праві Франції. В цій країні поняття адміністративного акта охоплює всі акти адміністрації, які мають публічно-правовий характер та породжують правові наслідки. Тобто, поняття «адміністративні акти» охоплює односторонні адміністративні акти, адміністративні договори, нормативні акти та індивідуальні акти. Таке широке тлумачення терміна «адміністративні акти» притаманне не лише Франції, але й іншим європейським державам, що орієнтуються на французьке право: Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії [201, с. 106].

Пропонуємо під адміністративними актами місцевого управління розуміти підзаконні, владні односторонні волевиявлення суб'єктів місцевого управління чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин чи вирішення конкретної управлінської справи. І лише зважаючи на юридичні властивості таких актів, як їх різновид можна виділяти індивідуальні акти.

Підсумовуючи викладене, зауважуємо, що труднощі у визначенні правового акта місцевого управління полягають у відсутності законодавчого визначення родового поняття «акт управління». Комплексний характер місцевого управління породжує необхідність розвитку його правового забезпечення. Відповідно, першочерговим заходом реалізації адміністративної реформи повинно бути прийняття закону України «Про акти управління», який би визначав дану категорію, вказував на її види, їх особливості, вимоги, що ставляться до актів управління, порядок їх прийняття і скасування. Пропонуємо орієнтовну структуру даного закону:

Розділ I. «Загальні положення», до якого слід включити статті щодо: визначення правових термінів, які використовуються в цьому законі, у тому числі поняття акт управління; сфер прийняття актів управління; суб'єктів прийняття актів управління.

Розділ II. «Акти управління», до якого входитимуть статті щодо: видів і сутності актів управління; юридичної сили актів управління; вимог, яким повинні відповідати акти; форми актів управління; структури та реквізитів актів управління.

Розділ III. «Прийняття актів управління та їх реалізація» може містити статті щодо: підготовки актів управління; прийняття актів управління; процедури їх реєстрації; оприлюднення актів управління; набрання чинності актів управління; строків їх дії; суб'єктів контролю за реалізацією актів управління; відповідальності за неналежне виконання чи невиконання приписів акта управління.

Розділ IV. «Оскарження актів управління та його правові наслідки» може містити статті щодо: порядку оскарження; суб'єктів оскарження актів управління; строків оскарження; припинення дії акта управління; скасування акта управління; зміни акта управління.

Розділ V. «Відповідальність за порушення законодавства про акти управління», до якого включити статті щодо: видів правопорушень; видів стягнень; порядку притягнення до відповідальності.

Розділ VI. «Прикінцеві положення», який складатимуть статті щодо: порядку набрання Законом чинності; внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів України.

3.2. Адміністративний договір як форма взаємодії органів місцевого управління та перспективи його застосування

Питання включення адміністративного договору до числа форм управлінської діяльності є неоднозначним. Різні концептуальні підходи щодо

визначення форм управлінської діяльності також не сприяють однозначному вирішенню даної проблеми.

Необхідно зазначити, що в даній роботі адміністративний договір буде розглядатись як форма управління з точки зору зовнішнього прояву результатів управлінської діяльності. Хоча, зважаючи на багатоаспектність філософської категорії «форма», про що вказувалось вище, адміністративний договір можна розглядати як складну юридичну категорію, зміст якої розкривається через матеріальну та процесуальну сутності, що дозволяє розглядати його як процесуальну форму управління.

Ретроспективний аналіз адміністративно-правової літератури показав існування різних підходів щодо визнання адміністративного договору формою управління.

Окремими науковцями формою управління визнавались будь-які договори (в тому числі і цивільні) [59, с. 156]; інші не виділяли договірної форми управління [106, с. 28]; висловлювались також пропозиції до переліку форм управлінської діяльності включати не всі договори, а лише адміністративні [74, с. 27].

У зв'язку з активізацією процесу реформування публічного управління, а також «необхідністю якісної зміни методу регулювання галузі адміністративного права» [97, с. 38] проблема адміністративного договору привернула до себе увагу вчених юристів як за кордоном, так і в Україні. Серед науковців які звертались до даної проблеми можна назвати Б. П. Курашвілі, Д. М. Бахраха, Ю. О. Тихомирова, В. О. Юсупова, В. О. Кикоть, В. Д. Рудашевського, О. В. Дьоміна, В. К. Колпакова, В. С. Стефанюка, К. К. Афанасьєва та інших.

Національна наука адміністративного права неоднозначно вирішує питання щодо природи і ролі адміністративного договору (так, висвітлюючи питання класифікації форм управлінської діяльності деякі науковці навіть не згадують про адміністративний договір [7, с. 171; 65, с. 63]).

Незначній увазі, яку приділяла договору адміністративна наука, сприяла абсолютизація предметно-методологічних відмінностей між публічними та приватними галузями права. Це, насамперед, стосувалось предмета і методу правового регулювання. В найбільшій ступені такий підхід відобразився на співвідношенні адміністративного і цивільного права. Традиційною була позиція належності адміністративному праву виключно методу владних приписів (імперативного методу), при якому детально регламентується і зводиться до мінімуму свобода вибору суб'єктами варіантів своєї поведінки.

До того ж, теоретичні проблеми договірної регулювання суспільних відносин належали, як правило, до числа вузько галузевих, характерних для цивільного, міжнародного, господарського, трудового права.

Державні перетворення, які відбулись на початку 90-х років, обмежили можливість безпосереднього державного втручання в багатьох сферах управління. Поява різноманітних форм власності призвела до становлення незалежних в своїй діяльності господарюючих суб'єктів, державний імперативний вплив на які значно обмежився. Відповідно державне будівництво на основі принципів поділу влади, децентралізації, незалежності місцевого самоврядування унеможливило просте адміністрування.

Тому, поряд з властивим адміністративному праву імперативним методом регулювання, який залишається непохитним, все більшого значення набуває диспозитивний метод. Це виражається безпосередньо і в тому, що однією з форм управлінської діяльності виступає адміністративний договір. Цілковито можна приєднатись до думки Ю.О. Тихомирова, який вважає, що тенденція зростання ролі договірної регулювання стала універсальною, охоплюючи всі сфери економічного і соціального життя. Об'єкти управління набувають властивостей саморегулюючих організацій. Більшість відносин фізичних і юридичних осіб сьогодні регулюються договорами, а зміна цілей і функцій управління призводить до змін статусу виконавчих органів та методів їх діяльності. Методи саморегулювання й стимулювання все частіше використовуються в практичній діяльності органів влади. Договірні відносини

стали характерними для всіх галузей права, в тому числі й адміністративного [205, с. 188].

Аналіз адміністративно-правової літератури вказує на відсутність існування єдиного підходу не тільки до визначення сутності адміністративного договору, його місця в системі форм управління, різноманітним залишається й термінологічне позначення даного явища. Поряд з терміном «адміністративний договір» використовуються й наступні: адміністративний контракт, адміністративно-правова угода, координаційна угода, управлінський договір, відомча угода. Окремі науковці використовували такі терміни, як організаційно-управлінський договір (Е. О. Чижов) [206, с. 26], координаційно-управлінський договір (В. Д. Рудашевський) [207, с. 18], горизонтальні угоди (Р. О. Халфина) [208, с. 182], публічно-правовий договір (О.М. Якуба) [209, с. 175].

Таке різноманіття термінологічного позначення викликане досить об'ємним колом суспільних відносин, що виникають в результаті діяльності органів управління.

Окремі науковці, оперуючи загальновизнаними раніше положеннями адміністративного права, вказують, що сам термін «адміністративний договір» подається суперечним правовій логіці. Заперечуючи проти такого категоризму погоджуємось з твердженням В. Б. Авер'янова, що в межах загально-методологічних основ державно-управлінських досліджень надзвичайно актуальним і практично важливим є подальше вивчення діалектичних суперечностей. Саме аналіз суперечностей, спрямований на виявлення суттєвих ознак об'єкта, який досліджується, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів і засобів рішення нагальних проблем, є досить необхідний на теперішній час [81, с. 14-15]. При цьому приєднуємось до думки В. О. Кикоть, який вважає, що така назва не виключає можливості класифікації даних договорів за їх управлінською функцією (наприклад, координаційні, субординаційні договори), за їх галузевою приналежністю (господарсько-адміністративні, земельно-адміністративні і т.д.) і т.п. [210, с. 45].

Публічно-правовий договір співвідноситься з адміністративним як ціле з частковим, тобто адміністративний договір є лише видом більш загального поняття – «публічно-правовий договір». Характерними ознаками публічного договору є наявність в якості однієї з сторін органу влади і мета його укладення – реалізація публічної влади, публічного інтересу. Дані ознаки публічно-правового договору співпадають з ознаками адміністративного договору. Відповідно, будь-який адміністративний договір є публічним, але не всі публічно-правові договори можуть характеризуватись як адміністративні. Узагальнююче поняття «публічно-правовий договір» охоплює договори міжнародного, конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей публічного права. Хоча, деякі західні правові доктрини (наприклад, німецька) не проводять різниці між вищевказаними поняттями і вважають, що вони співпадають. Виокремлюючи адміністративний договір серед публічно-правових договорів Д. М. Бахрах відзначає, що «предметом адміністративного договору завжди виступають соціальні проблеми, так чи інакше пов'язані з діяльністю адміністрації» [97, с. 345]. В. С. Стефанюк при розмежуванні публічних і адміністративних договорів додатково вказує на: адміністративний режим реалізації визначених завдань і функцій; здійснення контролю по його реалізації з боку органів управління; можливість припинення адміністративного договору в односторонньому порядку органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування при невиконанні або неналежному виконанні іншою стороною прийнятих зобов'язань; вирішення виникаючих спорів в органах адміністративної юстиції [112, с. 125]. Детальніше специфічні ознаки адміністративного договору розглянемо пізніше.

Загалом можемо констатувати, що адміністративний договір – це вид публічно-правового договору, який на відміну від інших публічно-правових договорів є управлінський за своїм характером, його зміст становлять права і обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта.

Щодо співвідношення термінів «управлінський договір» і «адміністративний договір», то останній, на думку Б. П. Курашвілі, є

поширеним випадком управлінського договору. Відмежування даних понять автор ставить в залежність від кола суб'єктів, що є сторонами договору. Якщо сторонами адміністративного договору він називає державні адміністрації, то управлінського – будь-які органи держави [87, с. 20]. На наш погляд, таке розмежування, враховуючи, що сьогодні управлінські функції реалізують не тільки державні адміністрації, а й органи місцевого самоврядування і не лише при реалізації делегованих повноважень, і відповідно можуть виступати стороною адміністративного договору, є не досить вдалим. На наш погляд недоцільно проводити відмежування адміністративного договору від управлінського, оскільки адміністративний договір завжди є управлінським за своїм змістом.

Вважаємо, що узагальненим поняттям повинна залишатись категорія «адміністративний договір», тим паче, що вона є законодавчо визначеною. В Кодексі адміністративного судочинства України (ст.4) адміністративний договір визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [98].

Для практичного використання адміністративного договору важливе значення має визначення його характерних ознак. Досліджуючи загальну природу приватно-правових договорів, більшість авторів виділяють наступні основні їх ознаки: рівність сторін; свобода волевиявлення сторін щодо укладання договору; згода сторін зі всіх істотних умов договору; взаємовигідний характер договірних відносин; дотримання правил договору;

взаємна відповідальність сторін; наявність законодавчо встановлених основних вимог при укладенні договору та інше.

Однак, окремі з цих ознак, що зафіксовано в багатьох законодавчих актах як апіорні характеристики для приватно-правових договорів не властиві для публічно-правових договорів, в тому числі й для адміністративних.

Аналізуючи сучасну адміністративно-правову літературу відмічаємо дві тенденції щодо визначення кола суб'єктів, які укладають адміністративний договір. Так, Ю. О. Тихомиров визначав адміністративний договір як угоду між ієрархічно пов'язаними чи не пов'язаними державними органами та іншими організаціями з приводу сумісного вирішення управлінських справ [96, с. 190]. Уточнюючи дане визначення В. К. Колпаков вказував, що при укладенні адміністративного договору лише одна з сторін є носієм державно-владних повноважень [109, с. 220]. Аналогічні за суб'єктним складом визначення адміністративного договору пропонували Д. М. Бахрах [97, с. 173], К.К. Афанасьєв [211, с. 51].

Не обмежуючи сферу укладення адміністративного договору державним управлінням, автори проекту Концепції реформи адміністративного права визначали його як дво- або багатосторонню угоду між суб'єктами управлінських відносин з приводу спільної реалізації покладених на них повноважень [23, с. 39]. Таке визначення було нормативно закріплено в першій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, з вказівкою, що лише однією із сторін адміністративного договору є суб'єкт владних повноважень.

Прихильники першого підходу наголошують, що адміністративний договір може укладатись між ієрархічно пов'язаними чи не пов'язаними державними органами з приводу сумісного рішення управлінських справ.

У відповідності до другого підходу, учасниками адміністративного договору можуть бути будь-які суб'єкти адміністративного права (в тому числі і громадяни), але обов'язковою стороною завжди повинен виступати суб'єкт владних повноважень. Ні автори проекту Концепції реформи адміністративного

права, ні законодавець не уточнюють які саме органи можуть укладати адміністративні договори.

Досить тривалий час в дослідженнях сутності адміністративного договору акцентувалася увага на обов'язковій участі органу виконавчої влади в адміністративно-договірних відносинах. С. С. Скворцов, у своєму дисертаційному дослідженні, визначає адміністративний договір як засновану на правових нормах добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями в сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [212, с. 6].

Зважаючи на те, що адміністративна природа договору обумовлюється його метою – ефективне забезпечення управлінської діяльності, то беззаперечно, участь органу управління в ролі одного з контрагентів, є обов'язковою. Водночас, наголошуємо, що таким контрагентом можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й будь-який орган, що наділений власними чи делегованими владними повноваженнями у публічно-правовій сфері (наприклад, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи).

Суб'єктний склад адміністративного договору обумовлює виділення більшістю авторами його головною відмінністю нерівність сторін, так як органи управління, укладаючи договір наділені більшими повноваження, порівняно з іншим контрагентом. «Це відбувається, – зазначає П. Стайнов, – оскільки одна воля стоїть над іншою і заслуговує більшого значення. Головний принцип цивільного права, а саме рівність сторін, що домовляються, в даному випадку перевернутий» [213, с. 37]. В.І. Новосьолов також відмічає, що відмінністю адміністративних договорів є неоднакове становище їх учасників. Орган управління зберігає владні повноваження, тобто повноваження

адміністративного характеру, не дивлячись на те, що він несе певні зобов'язання перед своїм контрагентом [214, с. 41].

Необхідно зазначити, що існують договори, сторони яких є не рівними не тільки фактично, а і юридично. Так, у Франції адміністративні договори між державними органами та приватними особами й організаціями можуть укладатися з наданням державному органу права в односторонньому порядку змінювати умови договору і навіть розірвати договір. При цьому ступінь свободи визначення договірних умов для недержавних суб'єктів істотно звужений [201, с. 164].

Для виділення нерівності сторін в якості характерної ознаки адміністративного договору звернемо увагу на договірні відносини між суб'єктами публічної влади, що мають однакове правове, управлінське положення (наприклад, договір між обласними державними адміністраціями).

Д. М. Бахрах відмічає, що навіть при горизонтальних зв'язках учасники адміністративних договорів знаходяться в нерівному становищі [97, с. 173]. Підтримуючи цю точку зору, В. С. Стефанюк зауважує, що нерівність суб'єктів адміністративно-договірних відносин полягає в тому, що обов'язкові адміністративні (управлінські) умови, які не підлягають обговоренню в адміністративному договорі, встановлюються органами виконавчої влади (органами державного управління, органами місцевого самоврядування), тобто порядок укладання і виконання адміністративних договорів обумовлений адміністративним режимом, що характеризується специфічними правовими засобами і методами [112, с. 128].

Умови виконання адміністративного договору можуть змінюватись в односторонньому порядку у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акта обов'язкового до виконання владним контрагентом договору, що також вказує на нерівність сторін.

Отже, рівень диспозитивності при укладенні та виконанні адміністративних договорів, тобто свободи розсуду учасників обирати той чи інший варіант поведінки, набагато нижчий, ніж при укладенні приватно-

правових договорів. Це пов'язане з тим, що в ході адміністративно-правового регулювання зберігається більший ступінь імперативності.

На наш погляд, можливість укладення адміністративного договору між суб'єктами публічної влади, що мають однакові повноваження щодо встановлення нормативних положень, які не підлягають обговоренню в договорі обумовлює виділення ознаки нерівності сторін лише у поєднанні з суб'єктним складом договору.

Іншою важливою особливістю адміністративного договору є те, що самотійність волі сторін (тобто свобода вступати чи не вступати в договірні відносини) не має характеру абсолютного принципу, який притаманний приватному праву. Часто укладення адміністративних договорів є не правом, а нормативно встановленим обов'язком відповідних суб'єктів права (наприклад, так укладаються договори у сфері приватизації, договори державних замовників з підприємствами-монополістами та підприємствами, що займають домінуюче становище на ринку).

Деякі зарубіжні вчені припускають можливість укладання адміністративного договору між приватними особами, а головною характерною рисою адміністративного договору, вони відмічають його специфічну функціонально-цільову направленість – забезпечення «загального інтересу» [215, с. 43].

Вважаємо, виділення лише даної характерної риси адміністративного договору є недостатнім, так як не виокремлює адміністративний договір з системи публічно-правових договорів.

Ж. Ведель вказує, що серед основних критеріїв виокремлення адміністративних договорів поряд з «метою публічної служби» виступають і «умови договору, які виходять за рамки приватного права». Останні, як правило, включають привілеї і особливі повноваження держави по зміні чи припиненню договору, контроль за його виконанням контрагентом, особливий характер і процедуру стягнення санкцій, розгляд спорів в рамках інституту адміністративної юстиції [216, с. 65].

Укладаючи адміністративний договір орган влади повинен обов'язково реалізовувати публічні цілі і функції. Адже органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відповідно до ст.ст.170-173 Цивільного кодексу України можуть набувати і здійснювати цивільні права і обов'язки [217], тобто укладати цивільно-правові угоди виступаючи при цьому в якості незалежних господарюючих суб'єктів. Так, деякі вчені до адміністративних договорів відносять договори органів внутрішніх справ, Національної поліції з організаціями і громадянами про охорону майна, закупівлю управлінськими структурами інвентарю, устаткування, канцелярських товарів тощо [218, с. 151-152; 219, с. 18]. Потрібно зауважити, що в таких випадках ні про яку виконавчо-розпорядчу діяльність мова не ведеться, суб'єкти управління не реалізують владних повноважень, тому подібні відносини повинні врегульовуватись нормами цивільного права.

В той же час, в договірних відносинах де проявляються характерні ознаки органу управління як владного суб'єкта, що наділений відповідними повноваженнями імперативного характеру повинні застосовуватися норми публічного права, переважно конституційного й адміністративного. Тому, вважаємо, що серед специфічних ознак адміністративного договору необхідно вказувати його правову основу – норми адміністративного права. Хоча, окремі науковці у зв'язку зі складністю та багатогранністю управлінської діяльності свідомо не зазначають цю ознаку адміністративного договору, зауважуючи, що саме включення в адміністративний договір норм цивільного, трудового, фінансового та інших галузей права дозволить усунути протистояння імперативності і добровільності регульованих договором відносин [175, с. 52]. Дійсно, аналіз договірної діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування підтверджує таку позицію, однак не слід ототожнювати правову основу адміністративного договору з нормами, що містяться в ньому. Органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування укладають адміністративні договори відповідно до повноважень, що надані їм переважно нормами адміністративного права. О. В. Дьомін слушно зазначає, що

адміністративний договір являє собою інститут адміністративного права, і саме тому його нормативну базу складають насамперед норми адміністративного права [220, с. 30]. Крім того, правова основа адміністративного договору дозволяє відмежовувати його від інших видів публічно-правових договорів.

Необхідно акцентувати увагу ще на одній суттєвій ознаці адміністративного договору – його змісті. На практиці виникає безліч складностей щодо визначення договору адміністративним, адже владні суб'єкти можуть укладати й інші договори публічно-правового характеру. Саме зміст публічно-правового договору допомагає виявити його сутність. Для адміністративного договору характерним є те, що він має своїм предметом адміністративно-правові відносини, створює, змінює чи припиняє адміністративні права і обов'язки.

В дослідженнях зарубіжного досвіду використання адміністративних договорів вказується на нормативне визначення їх змісту. Так, в законодавстві Німеччини зміст адміністративного договору визначається в такий спосіб: слугує виконанню публічно-правових норм; містить обов'язки видання адміністративного акта або здійснення інших владних публічно-правових службових дій; якщо він відноситься до публічно-правової правомочності або обов'язку громадян [221, с. 143-144].

На сьогоднішній день в Україні, нажаль, нормативно встановленим є лише поняття адміністративного договору і порядок розгляду спорів з приводу його реалізації. Що ж до змісту, умов і форми укладення, режиму реалізації, випадків недійсності адміністративного договору, то ці питання потребують законодавчого оформлення.

Зважаючи на зарубіжний досвід правового регулювання публічно-правових договорів, зміст адміністративного договору пропонуємо визначати як сукупність прав і обов'язків сторін, які випливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень та виходять за межі звичайних цивільно-правових договірних відносин.

Серед ознак адміністративного договору виділяють також настання юридичної відповідальності за невиконання або неналежне виконання умов договору. Хоча, окремими науковцями, навпаки, наголошується на відсутності механізму судового захисту адміністративного договору, а отже, неможливості застосування до учасників договору заходів майнової відповідальності, і ця обставина визначається як його ознака. Приєднуючись до думки Д.М. Бахраха, про недоцільність зупинятися на такій ознаці адміністративного договору, як відсутність механізму його судового захисту [97, с. 14], вважаємо, що це не специфічна ознака адміністративного договору, а прогалина українського адміністративного законодавства, що підлягає найшвидшому усуненню. Крім того, слушно зауважує В. С. Стефанюк, «якщо орган виконавчої влади дійсно не несе відповідальність за порушення умов договору, то інша сторона нерідко відповідає за невиконання прийнятих на себе зобов'язань» [112, с. 129-130].

Французька адміністративна практика сформулювала два основних критерії, визнаючи при цьому, що кожний з них є достатнім сам по собі для надання договору адміністративного характеру. Такими критеріями є наявність тісного зв'язку предмета договору з діяльністю публічної служби та умов, що виходять за межі приватного права (умови, що передбачають право одностороннього розірвання договору на користь адміністрації; повноваження адміністрації давати інструкції під час виконання договору; накладати санкції в односторонньому порідку) [221, с. 262-263; 222, с. 167].

Німецьке адміністративне право серед критеріїв, що обумовлюють сутність адміністративного договору вказує також тільки дві ознаки: здійснюється у рамках публічно-правової діяльності адміністративних органів та має тісний зв'язок з поняттям адміністративного процесу [223, с. 186].

При визначенні сутності адміністративного договору акцентування уваги на тому, що він діє у межах публічного права, є ознакою, що відмежовує його від приватноправових договорів, натомість, її явно недостатньо для виділення адміністративного договору серед інших видів публічних договорів.

Аналіз фахової літератури та нормативного визначення адміністративного договору дозволяє виокремити наступні його ознаки: склад суб'єктів (одним з контрагентів обов'язково є орган управління); зміст договору (права і зобов'язання сторін впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень та виходять за межі звичайних цивільно-правових договірних відносин); мета укладення договору (ефективне забезпечення управлінської діяльності для реалізації публічних цілей); особливий порядок укладення і виконання договору; різноманітність зовнішнього оформлення (договір, угода, протокол, меморандуму тощо); правова основа договору (переважно норми адміністративного права).

Ми не претендуємо на визнання переліку даних ознак вичерпним, але саме вони, на наш погляд, є найбільш специфічними для адміністративного договору. Водночас, слід зауважити, що наявність даних ознак лише у їх сукупності дозволяє в повній мірі визначити сутність договору адміністративною.

Не можна погодитись з тим, що у фаховій літературі адміністративний договір розглядається не як самостійна форма управлінської діяльності, а як «форма пов'язана з адміністративним актом» [97, с. 350]. У зв'язку з чим стверджується, що адміністративний договір не може бути поставлений в один ряд і розглядатись нарівні з іншими правовими формами управління, йому відводиться допоміжна роль.

Досліджуючи зв'язок адміністративного договору з адміністративним актом відмічаємо існування різних позицій щодо співвідношення даних правових форм управлінської діяльності.

Окремі науковці вважають, що адміністративний договір завжди передуює адміністративному акту. Так, Ю. М. Козлов оцінюючи проблему адміністративних договорів стверджує, що вони частіше всього виступають в ролі юридичних фактів особливого роду і передують виданню акта управління [18, с. 262].

Прихильники іншого підходу виходять з того, що адміністративний акт в обов'язковому порядку передує адміністративному договору. Так, А. І. Єлістратов вважає, що перед тим як укласти той чи інший контракт, адміністрація одностороннім волевиявленням виражає свою рішучість укласти відповідний договір в результаті чого створюється можливість розглядати договір адміністративного права як двосторонній акт виконання передуючого йому одностороннього акта влади [224, с. 99].

На наш погляд, в даному випадку, прихильниками такого підходу ототожнюються дві самостійні категорії, а саме «акт управління» і «управлінське рішення».

«Управлінське рішення – це результат подумки-вольового акту вибору суб'єктом управління поведінки, діяльності об'єктів управління, в тому числі і своєї власної управлінської діяльності. Щоб управлінське рішення перетворилось в акт управління необхідним є другий момент – зовнішньо направлене владне волевиявлення суб'єкта управління, тобто видання ним акта управління» [185, с. 17].

Вважаємо, що будь-якому зовнішньому вираженню управлінської діяльності (формі управління) в тому числі і адміністративному договору обов'язково передує не адміністративний акт, а прийняте державним органом, посадовою особою управлінське рішення (хоча, ми не заперечуємо, що адміністративний договір може укладатись і на підставі адміністративного акта).

Адміністративний договір за своєю суттю та юридичними наслідками може розглядатися як правовий акт, але його слід відокремлювати від адміністративних актів. Адміністративні акти можуть бути прийняті спільно суб'єктами управління, але узгодженість їх волевиявлення не змінює імперативної сутності таких актів, оскільки спільне волевиявлення здійснюється в односторонньому владному порядку щодо адресатів акта. Н. В. Добровольська слушно вказує, що адміністративний договір відрізняється від адміністративних актів режимно-методологічними характеристиками, а

теоретичне значення способу зовнішньої презентації адміністративних договорів може зростати під час їх розмежування з іншими формами кооперативного адміністрування [225, с. 33].

В цілому, адміністративний договір і адміністративний акт можуть знаходитись в наступних співвідношеннях:

Адміністративний договір може укладатись на підставі адміністративного акта нормативного характеру (наприклад, згідно Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо матеріального і морального заохочення працівників вугільної промисловості» від 9 січня 1996 року Кабінет Міністрів України зобов'язаний вступити з об'єднаннями профспілок у договірні відносини [226, с. 3]).

Адміністративний договір може укладатись на підставі і для виконання індивідуального адміністративного акта (наприклад, рішення про видання фінансових ресурсів підприємству на компенсаційні виплати працівникам приймається органами служби зайнятості і оформлюється наказом. На підставі цього наказу орган служби зайнятості укладає з адміністрацією відповідного підприємства договір про виділення фінансових ресурсів).

Адміністративний договір і адміністративний акт можуть виникати одночасно, підставою виникнення яких може бути одне управлінське рішення [227, с. 118].

Адміністративний договір може слугувати підставою для подальшого прийняття адміністративних актів (нормативних та індивідуальних).

Для реалізації управлінських рішень владним суб'єктом на власний розсуд може бути обраний адміністративний акт або адміністративний договір. Головне, щоб адміністративний договір був найкращою з можливих форм реалізації владних повноважень. Використовуючи адміністративний договір поряд з іншими формами управлінської діяльності, органи управління зможуть більш ефективно реалізовувати покладені на них функції.

Застосування тієї чи іншої правової форми управлінської діяльності, визначається конкретними обставинами функціонування органів влади. Але,

оскільки державні органи та органи місцевого самоврядування підкоряються заборонному принципу правового регулювання (заборонено все, що прямо не дозволено законом), то цілком слушною є думка Е. Старосцяка, який відмічав, що надання права на укладення договору не є підставою для застосування в діяльності по управлінню форм адміністративного акта, і наявність правових підстав для вирішення питання шляхом адміністративного акта не означає допустимості вирішення даного питання у формі договору [108, с. 265]. Відповідно, право на укладання адміністративного договору повинно бути передбачено в нормах про компетенцію органу влади.

Підсумовуючи вище зазначене, можна стверджувати, що адміністративний договір і адміністративний акт (у вузькому розумінні) є самостійними і рівноправними формами управлінської діяльності. Головна відмінність між даними формами управлінського впливу полягає у способі їх оформлення: адміністративний акт видається органом управління в односторонньому порядку, а адміністративний договір укладається між сторонами одна з яких обов'язково є органом управління.

Нині дедалі частіше приймаються нормативні акти, якими передбачена можливість, а часом і необхідність, укладення договорів органами місцевого управління.

Так, частиною другою ст. 143 Конституції України до повноважень обласних та районних рад віднесено, зокрема, затвердження та контроль за виконанням районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, *залучених на договірних засадах* (курсив мій –А. Т.) з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм [31].

В частині п'ятій ст.35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати *договори* (курсив мій –А. Т.) [40].

Відповідно, адміністративний договір можемо розглядати як форму місцевого управління якщо один з контрагентів є суб'єктом місцевого управління. Адміністративний договір може укладатись між місцевими органами виконавчої влади, між органами місцевого самоврядування, між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а також між даними органами і об'єднаннями громадян, профспілковими організаціями, підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами (тобто, обов'язковою стороною повинен бути суб'єкт місцевого управління).

Серед специфічних ознак, що дозволяють визначати адміністративний договір як форму місцевого управління крім суб'єктного складу необхідно також виділити його мету. Суб'єкти місцевого управління укладаючи адміністративний договір, насамперед, повинні мати на меті ефективне вирішення питань місцевого значення, які в кінцевому результаті будуть сприяти задоволенню державних або суспільних інтересів.

Поширення адміністративно-договірної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах відсутності детального її законодавчого врегулювання обумовлює потребу дослідження адміністративного договору як форми місцевого управління.

Наприклад, між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою та Харківською обласною спілкою споживчих товариств була укладена угода про спільні дії щодо розвитку кооперативного руху в області і посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах на 2004 – 2008 роки [226]. У Хмельницькій області також поширена договірна управлінська діяльність. Так, Хмельницька обласна державна телерадіокомпанія «Поділля-центр» і Хмельницька обласна державна адміністрація на підставі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [228] у 2003 році вперше уклали договір про висвітлення діяльності останньої [229]. Також для задоволення потреб сільського населення в товарах і послугах та підвищення ефективності роботи

організацій споживчої кооперації на внутрішньому ринку області Хмельницька обласна державна адміністрація уклала угоду з обласною спілкою споживчих товариств про вирішення питань пов'язаних з торгівельним обслуговуванням сільського населення.

Водночас, аналіз змісту даних договорів свідчить про певну їх недосконалість (відсутній перелік прав контрагентів, не встановлюються підстави недійсності договору, не визначається відповідальність сторін у разі невиконання чи неналежного виконання договору), яку пояснюємо відсутністю нормативного регулювання процедури укладення адміністративних договорів та режиму їх виконання.

Вважаємо, що для реалізації адміністративних договорів, в умовах відсутності їх нормативного регулювання, доцільно використовувати (зрозуміло, у визначених межах) встановлені цивільним законодавством загальні вимоги договірного права: форма договору; наслідки недотримання встановленої форми укладання договору; випадки його недійсності і строки виконання; учасники договору та їх адміністративно-правовий статус; виконання договору; забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі; відповідальність за порушення умов договору; його зміна і розірвання.

Правовий режим адміністративного договору як форми місцевого управління повинен передбачати наступне:

а) органи місцевого управління укладають адміністративні договори лише в межах своєї компетенції. Якщо стороною виступає колективний орган управління, то після укладання такий договір повинен затверджуватись компетентним органом;

б) орган місцевого управління, що є стороною в адміністративному договорі, правомочний контролювати його виконання, знайомитися з усіма документами, перевіряти діяльність адміністрації і трудового колективу підприємства або установи, що вступили в договірні відносини;

в) при невиконанні або неналежному виконанні зобов'язань за адміністративним договором орган місцевого управління вправі розірвати його в односторонньому порядку і застосувати до винної сторони передбачені договором адміністративні, економічні та інші санкції;

г) при зміні законодавства, що був покладений в основу адміністративного договору, можлива одностороння зміна умов договору органом місцевого управління у випадку, якщо це не призводить до порушення фінансових та інших істотних умов договору;

д) спірні питання щодо невиконання чи неналежного виконання умов адміністративного договору розглядаються адміністративними судами.

Аналіз нормативно-правових актів та практики діяльності органів місцевого управління дозволив виділити нам наступні сфери застосування адміністративного договору:

- між органами місцевого самоврядування щодо перерозподілу повноважень та власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]);

- між територіальними громадами щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ, організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]);

- між виконавчим органом місцевого самоврядування та підприємством, установою, організацією щодо участі останніх в комплексному соціально-економічному розвитку відповідних територій, а також щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (підпункти 7, 8 п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [26]);

- між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів

та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [40]);

- між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг (частини 2, 4 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» [230], на підставі Закону України «Про адміністративні послуги» [231]);

- між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і засобами масової інформації на підставі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [228];

- між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і громадянином на підставі Закону України «Про державну службу» [232] чи Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [233];

- між місцевим органом виконавчої влади і профспілками на підставі Закону України «Про колективні договори і угоди» [234].

Сучасними дослідниками адміністративних договорів обґрунтовується віднесення до них договорів приватизаційних, концесійних, приватного партнерства, договорів у сфері публічних закупівель, договорів про організацію надання населенню транспортних чи освітніх послуг, договорів розпорядження публічним майном тощо [222; 223; 235]. На нашу думку це узгоджується з практикою багатьох європейських країн. Проте більшість таких договорів хоча і укладаються на виконання владних функцій, але мають переважно господарський характер.

Розширенню сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування буде сприяти їх чітка правова регламентація, тому доцільним буде прийняття Закону України

«Про адміністративні договори», який за структурою та змістом може мати такий вигляд:

Розділ I «Загальні положення», до якого повинні входити статті щодо: визначення основних правових термінів, у тому числі поняття адміністративних договорів; принципів договірної діяльності; сфери укладення адміністративних договорів; сторін адміністративних договорів; обмежень і правових засад договірної діяльності; видів і сутності адміністративних договорів;

Розділ II «Укладення та виконання адміністративного договору», до якого входитимуть статті щодо: порядку укладення адміністративних договорів; істотних умов адміністративного договору; прав та обов'язків сторін договору; порядку їх реєстрації; припинення дії договорів; внесення змін і доповнень до адміністративних договорів; строків виконання адміністративного договору; особливостей здійснення та змісту контролю за виконанням умов адміністративного договору; відповідальності за неналежне виконання чи невиконання адміністративного договору; порядку притягнення сторін договору до відповідальності.

Розділ III «Вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів» може містити статті щодо: порядку розгляду та вирішення спорів; підсудності справ за зверненнями сторін договору.

Розділ IV «Прикінцеві положення», який складатимуть статті щодо: порядку набрання Законом чинності; внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів України.

Проведений нами аналіз підтвердив існування адміністративного договору як самостійної форми публічного управління, а специфічні суб'єктний склад, зміст і мета укладення такого договору, дія якого поширюється на певну сферу в адміністративно-територіальній одиниці обумовлюють його самостійність і як форми місцевого управління.

Висновки до розділу 3

1. Проведено аналіз змісту більшості існуючих визначень актів управління та запропоновано переосмислити історично сформовану теорію правового акта управління, в якій не допускається існування актів управління поза сферою здійснення державної влади, функціонування державних органів.

2. Доведено доцільність виокремлення актів місцевого управління, як самостійного виду актів публічного управління. Акти місцевого управління є підвидом актів публічного управління що охоплюється родовим поняттям правовий акт.

Запропоновано визначати акти місцевого управління як підзаконні, владні односторонні волевиявлення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи.

3. Виділено ознаки актів місцевого управління шляхом порівняльного аналізу та встановлено, що вони, як вид правового акта: видаються компетентними органами; мають публічно-владний характер; мають зовнішнє формальне вираження; наділені юридичною силою; обов'язкові до виконання, яке забезпечується примусом; мають правовий характер та юридичні наслідки.

Виявлено загальні властивості актів місцевого управління, що відмежовують їх від актів державного управління: приймаються у межах компетенції органів місцевого управління; визначають межі належної поведінки учасників управлінського процесу; виражають волю та інтереси суб'єктів управління адміністративно-територіальної одиниці; переважна кількість актів має владні приписи; у механізмі правового регулювання акти є правовим засобом здійснення влади на підвідомчій території, а також засобом виразу і реалізації владних повноважень.

Диференційною ознакою для актів місцевого управління є їх публічно-правовий характер, оскільки суб'єктами прийняття правового акта місцевого

управління реалізується не лише державна, але й самоврядна влада, що відрізняє їх від актів державного управління.

4. Здійснено класифікацію актів місцевого управління за наступними критеріями: за формою, за порядком прийняття, за характером компетенції органів, що видають акти, за суб'єктами їх видання. Уточнено видову різноманітність актів місцевого управління залежно від їх юридичних властивостей та запропоновано відмовитись від ототожнення індивідуальних актів з адміністративними актами, а виокремлювати їх як різновид останніх та обґрунтовано виділення поряд з нормативними та індивідуальними актами також й розпорядчих актів як самостійного виду актів місцевого управління.

Спільні акти місцевого управління характеризуються взаємоузгодженим волевиявленням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Доведено, що за умов відсутності нормативного регулювання прийняття спільних актів, слід дотримуватись наступних вимог: процедура прийняття повинна передбачати порядок підготовки, погодження, обговорення, експертизи проекту нормативного акта управління, його затвердження, реєстрації і опублікування, оскільки є обов'язковою для місцевих органів виконавчої влади як одного з суб'єктів взаємодії; приймаються з дотриманням вимог, що пред'являються до кожного з актів суб'єктів місцевого управління; можлива подвійна форма зовнішнього вираження спільного акта.

Пропонуємо в Типовому регламенті місцевих державних адміністрацій та регламентах відповідних рад закріпити положення, відповідно до якого спільні розпорядження голів органів місцевого управління ненормативного характеру можуть набирати чинності з моменту їх прийняття, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш пізній строк набрання чинності. Спільні акти, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, повинні підлягати реєстрації та набувати чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності.

Для усунення протилежних поглядів щодо юридичної сили нормативних актів органів місцевого управління пропонуємо ч.2 ст.144 Конституції України викласти в наступній редакції: «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності *чинному законодавству України* зупиняється у встановленому законом порядку». Порядок зупинення нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що не відповідають діючому законодавству потребує окремого регулювання.

Вбачаємо, що першочерговим заходом реалізації адміністративної реформи повинно бути прийняття закону України «Про акти управління», який би визначав дану категорію, вказував на її види, їх особливості, вимоги, що ставляться до актів управління, порядок їх прийняття і скасування. Запропоновано орієнтовну структуру закону України «Про акти управління».

5. Визначено спеціальні ознаки адміністративного договору, а саме: суб'єктний склад, мета укладення, зміст та межі дії, які дозволяють характеризувати адміністративний договір як самостійну форму управлінської діяльності суб'єктів місцевого управління при їх взаємодії.

6. Встановлено, що саме адміністративний договір є оптимальним варіантом правової регламентації функціонування спільних органів місцевого управління. Встановлено, що наявність лише нормативного визначення поняття адміністративного договору не сприяє його застосуванню в практичній діяльності суб'єктів місцевого управління, відповідно, запропоновано орієнтовну структуру закону «Про адміністративні договори», який доцільно прийняти найближчим часом.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове за змістом визначення сутності форм місцевого управління. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Встановлено, що місцеве управління будучи видом соціального управління є формою реалізації публічної влади і за своїм характером є публічним управлінням, оскільки направлено на забезпечення публічного інтересу, а саме місцевого, що інтегрується в державний.

2. Сформульовано визначення місцевого управління як владно-організуюча діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що забезпечує розвиток найважливіших сфер суспільства в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

3. З'ясовано, що у функціональному відношенні місцеве управління представляє собою безперервний цілеспрямований, владно-організуючий вплив його суб'єктів на об'єкти управління, а також взаємодію суб'єктів між собою, яка забезпечує ефективність управлінського впливу на місцевому рівні.

У структурному відношенні місцеве управління є системою. Суб'єктами якої одночасно є органи місцевої державної влади (місцеві органи виконавчої влади) і місцевої самоврядної влади (органи місцевого самоврядування), а також створювані ними органи. Об'єктами є законодавчо визначені сфери впливу даних органів. Суб'єктно-об'єктний склад місцевого управління – це його статика, динаміка місцевого управління, яка виявляється у зв'язках та взаємодії між суб'єктами, суб'єктами і об'єктами.

4. Встановлено, що поширений підхід до визначення форм управління при реалізації публічної влади як зовнішнього виразу конкретних дій суб'єктів управління, не розкриває зміст досліджуваного явища в повній мірі. Запропоновано розглядати сутність форм управління не лише як спосіб

зовнішнього вираження управлінського впливу, а й як відносно стійкі зв'язки елементів управління та їх взаємодію.

5. Доведено, що форми управління при реалізації публічної влади доцільно розкривати через структурні та функціональні форми, з виокремленням у функціональній формі процесу діяльності суб'єктів управління та зовнішнього вираження його результатів.

6. Сформульовано визначення форм місцевого управління як комплексного поняття, що характеризує місцеве управління з погляду структурної побудови його органів (місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування) та їх складових одиниць, порядку взаємодії між ними, зовнішнього вираження результатів такої взаємодії, а також зовнішнього вираження результатів будь-якої управлінської діяльності даних органів.

7. З метою встановлення конкретності термінологічного апарату було досліджено та розмежовано поняття «форми місцевого управління», «форми публічного адміністрування» та «інструменти публічного адміністрування». Встановлено недоцільність повної трансформації поняття «форми публічного адміністрування» в «інструменти публічного адміністрування».

8. Встановлено характерні ознаки форм місцевого управління: місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування мають спільний локальний територіальний характер діяльності; органи публічної влади на місцях мають особливу структурну будову; місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування не пов'язані ієрархічною субординацією; органи місцевого управління законодавчо наділені повноваженнями щодо видання актів управління, які є однаково обов'язковими для виконання на відповідній території.

9. Встановлено, що форми місцевого управління поділяються на форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, а також форми їх взаємодії.

10. Запропоновано структурно-функціональний критерій класифікації форм місцевого управління. Це принципово новий підхід за яким можна виділити форми організації органів місцевого управління (структурний аспект) і форми діяльності органів місцевого управління (функціональний аспект). Форми діяльності органів місцевого управління, в свою чергу, поділяються на: процесуальні форми управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; форми зовнішнього вираження результатів їх управлінської діяльності.

11. Визначено поняття структурної форми місцевого управління як зовнішнього вираження нормативно встановлених способів побудови місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування загалом, так і їх структурних одиниць, враховуючи способи взаємодії між ними.

Виявлено основні фактори впливу на структурну форму місцевого управління: тип держави; адміністративно-територіальний устрій; рівень децентралізації; соціально-економічна та політична ситуація в державі; наявність місцевого самоврядування; національно-культурні та історичні традиції; нормативна визначеність.

Доведено, що специфіка структурної форми місцевого управління зумовлена державною та самоврядною природою суб'єктів місцевого управління, відсутністю вертикальної підлеглості та компетенцією органів місцевого управління.

З'ясовано, що для динамічної та узгодженої діяльності всіх елементів структурних форм місцевого управління необхідно:

1) чітко розподілити компетенцію між підсистемами структурної форми місцевого управління на виключну компетенцію місцевих органів виконавчої влади та виключну компетенцію органів місцевого самоврядування;

2) враховуючи сфери компетенції органів місцевого управління, провести реформування їх структурних елементів.

12. Сформульовано поняття функціональної форми місцевого управління як зовнішнє вираження нормативно-регламентованої діяльності суб'єктів

місцевого управління, яка проявляється у системі взаємопов'язаних, розміщених у певному порядку дій та їх результатів.

У системі функціональних форм місцевого управління виділено функціональні форми місцевих органів виконавчої влади, функціональні форми органів місцевого самоврядування та функціональні форми їх взаємодії, що мають зовнішнє вираження в актах управління та адміністративних договорах.

Визначено акти місцевого управління як підзаконні, владні, односторонні волевиявлення місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб) чи їх спільні волевиявлення, що спрямовані на врегулювання управлінських відносин певної адміністративно-територіальної одиниці чи вирішення конкретної управлінської справи.

Виявлено загальні властивості актів місцевого управління: приймаються у межах компетенції органів місцевого управління; визначають межі належної поведінки учасників управлінського процесу; виражають волю та інтереси суб'єктів управління адміністративно-територіальної одиниці; переважна кількість актів має владні приписи; у механізмі правового регулювання акти є правовим засобом здійснення влади на підвідомчій території, а також засобом виразу і реалізації владних повноважень.

Досліджено видову різноманітність актів місцевого управління та удосконалено їх класифікацію за юридичною природою. Обґрунтовано виділення поряд з нормативними та правозастосовними ще й розпорядчих актів, характерними ознаками яких є: адресати визначаються в узагальненій формі; містять приписи щодо напрямків дій або певних її видів; адресуються лише органам влади чи посадовим особам; не містять санкцій, що забезпечують виконання зазначених приписів; спрямовані на вирішення певної проблеми в конкретній сфері суспільних відносин.

Обґрунтовано, що зростаючий вплив теорії публічного адміністрування помилково спричинив підміну нормативно-визначеної категорії «індивідуальний акт» на «адміністративний акт». Доведено, що поняття адміністративний акт повинно визначатись насамперед з позиції суб'єктів

встановлення правил поведінки чи вирішення індивідуальної справи, і, лише зважаючи на юридичні властивості таких актів як їх різновид, пропонуємо виділяти індивідуальні адміністративні акти.

13. Проаналізувавши наукові публікації та практику діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дійшли висновку, що відносини в сфері місцевого управління, які не можуть бути врегульовані за допомогою односторонніх адміністративних актів, потребують врегулювання адміністративним договором.

Адміністративний договір як функціональну форму місцевого управління обумовлюють такі чинники: специфічний суб'єктний склад, зміст, мета укладення та дія в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Встановлено, що саме адміністративний договір є оптимальним варіантом правової регламентації функціонування спільних органів та організацій суб'єктів місцевого управління.

Законодавче закріплення лише визначення адміністративного договору в Кодексі адміністративного судочинства України є недостатнім для ефективного застосування в практичній діяльності суб'єктів місцевого управління. Усунути цю прогалину можна шляхом прийняття закону «Про адміністративні договори».

14. Запропоновано доповнити Типовий регламент місцевої державної адміністрації таким положеннями:

– пункт 73-1: *«проект положення про спільний орган розробляється керівниками структурних підрозділів (або одним з них), погоджується із заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), а також з керівниками юридичного відділу чи сектору; затверджується спільним розпорядженням голови місцевої держадміністрації та голови відповідної ради»;*

– пункт 69: *«спільні розпорядження голів місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру можуть набирати чинності з моменту їх прийняття, якщо самими розпорядженнями не встановлено більш*

пізній строк набрання чинності. Спільні акти, що стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, повинні підлягати реєстрації та набувати чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено більш пізній строк набрання чинності».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 4-е изд. М. : Сов. Энциклопедия, 1988. 1600 с.
2. Управление социалистическим производством: вопросы теории и практики / под. ред. Б. Г. Афанасьева та ін. М. : Экономика, 1975. 702 с.
3. Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции / отв. ред. М. И. Пискотин. М. : изд-во «Наука», 1978. 406 с.
4. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М. : Политиздат, 1981. 432 с.
5. Бокарев В. А. Человеческая деятельность и диалектика понятия «управление». Кибернетика и диалектика. М. : Наука, 1979. С. 64-82.
6. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. К. : НАН Укр. ин-т гос. и права, 1995. 208 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М. : Юрид.лит., 1997. 400 с.
8. Райт Г. Державне управління / перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. К. : Основи, 1994. 191 с.
9. Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 65 с.
10. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. Львів : Вид-во УАДУ, 1996. 21 с.
11. Малиновський В. Я. Державне управління : навч.посібник. Луцьк : Ред. вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
12. Власов В. А., Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. 535 с.
13. Административное право : учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. А. Е. Лунева. М.: Юрид. лит, 1967. 235 с.
14. Нижник Н., Мосов С. Про співвідношення державного управління і виконавчої влади. *Вісник УАДУ при Президенті України*. 2000. №4. С. 22-27.

15. Советское административное право : Государственное управление и административное право. М. : Юрид. лит., 1978. 358 с.
16. Тарасов И. Т. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. К. : Унив. тип., 1874. 234 с.
17. Рыжов В. С. К судьбе государственного управления. *Государство и право*. 1999. №2. С. 14-22.
18. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М. : ЗЕРЦАЛО, 1997. 672 с.
19. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права. *Государство и право*. 1997. №11. С. 14-21.
20. Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юристь, 1999. 728 с.
21. Авер'янов В. Б. Управлінський зміст виконавчої влади та суб'єкти її здійснення. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. С. 37-51.
22. Цветков В. Державне управління як основний різновид соціального управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. наук. кер. В. В. Цветков. К. : Оріяни, 1998. С. 17-37.
23. Проект Концепції реформи адміністративного право України. *Український правовий часопис*. 1999. №4. С. 36-58.
24. Современная западная социология : словарь. М. : Политиздат, 1990. 432 с.
25. Діхтієвський П. В. Державне управління і виконавча влада: співвідношення, тенденції сучасного розвитку. *Юридичний вісник*. 2011. №1(18). С. 42-45.
26. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. Ст.170.
27. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник. К. : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
28. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. №8. С. 8-13.

29. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977. 368 с.
30. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С.44-59.
31. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст.141.
32. Конституционное (государственное) право : справочник / под ред. В. И. Лафитского. М. : Юристъ, 1995. 191 с.
33. Бачило И. Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М. : Юрид.лит., 1976. 200 с.
34. Шишкин Е. Э. Местное управление и самоуправление (практика зарубежных стран). Иркутск : ИГУ, 1993. 278 с.
35. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М. : «ФОРУМ ИНФРА-М», 1998. 160 с.
36. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. (США, Великобритания). М. : Изд-во Московского университета, 1971. 280 с.
37. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. *Юридический вестник*. 1998. №1. С.84-87.
38. Сторожук І. П. Поняття та принципи місцевого управління: питання теорії і практики : монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. 212 с.
39. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року №18-рп/2004 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text>
40. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року №586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20. Ст.190.
41. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №11. Ст.79.

42. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. *Офіційний вісник України*. 2001. №26. Ст.1151.
43. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 року №147/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №34. Ст.228.
44. Энциклопедический словарь. В 3-х томах / гл. ред. Б. А. Введенский. М. : «Большая советская энциклопедия», 1955. Т.3. 2182 с.
45. Словник української мови / під ред. Л. К. Артем'єва. Т.10. К. : Наукова думка, 1979. 159 с.
46. Большая советская энциклопедия. В 30-ти томах / гл. ред. А. М. Прохоров. Изд.3-е. Т.27. М. : Сов. энцикл., 1977. 624 с.
47. Большая советская энциклопедия. В 30-ти томах / гл. ред. А. М. Прохоров. Изд.4-е. Т.29. М. : Сов. энцикл., 1988. 640 с.
48. Философский энциклопедический словарь / сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. М. : Изд-во «Инфра-М», 1998. 576 с.
49. Современный философский словарь / под общ. ред. В. Е. Кемерова и Т. Х. Керимова. М. : Академический проект, 2015. 822 с.
50. Кант И. Критика чистого разума / пер. с нем. Н. О. Лосского. М. : Азбука, 2018. 768 с.
51. Минасян А. М. Категории содержания и формы. Ростов : Изд-во Ростов. ун-та, 1962. 312 с.
52. Шептулин А. П. Система категорий диалектики. М. : Наука, 1967. 375 с.
53. Материалистическая диалектика как научная система / под ред. проф. А. П. Шептулина. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1983. 294 с.
54. Украинцев Б. С. Диалектика содержание и формы : автореф. дис. ... канд. философ. наук. М., 1955. 18 с.
55. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособие. К. : Одесса: Выс. шк., 1989. 439 с.
56. Петров В. С. Тип и формы государства. Л.: Изд-во ЛГУ, 1967. 120 с.

57. Формы государственного управления / отв. ред. Б. М. Лазарев. М.: Институт государства и права АН СССР, 1983. 151 с.
58. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права. Вопросы советского административного права : сб. статей / отв. ред. В. Ф. Коток. М.: Изд-во АН СССР, 1949. С.61-96.
59. Манохин В. М. Советское административное право : курс лекций. Вып. первый. Часть общая. Саратов, 1968. 249 с.
60. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968. 392 с.
61. Евтихий И. И. Виды и формы административной деятельности : автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 1948. 20 с.
62. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 144 с.
63. Административное право : учебник / под ред. М. И. Еропкина. М. : Юрид. лит., 1971. 416 с.
64. Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А. Е. Лунева. М. : Наука, 1968. 1439 с.
65. Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие для студентов юрид. фак. и ин-тов / отв. ред. Г. А. Туманов. М. Юристъ, 1995. 304 с.
66. Коренев А. П. Административное право России : учебник. В 3-х частях. Часть II. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1997. 280 с.
67. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. К. : Вентурі, 1998. 208 с.
68. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
69. Гусар О. А., Ременюк Ю. Ю. Поняття форм публічного адміністрування: наукові погляди. URL: <http://www.rusnauka.com/pdf/253056.pdf>

70. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Випуск 3. С. 41-45.

71. Серов О. В. Аналіз термінологічного забезпечення категорійно-понятійного апарату в галузі знань «Публічне управління й адміністрування». *Державне управління: теорія та практика*. 2016. №2. С.15-23.

72. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. Том 31(70). 2020. №2. С. 33-37.

73. Задохайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Право». 2020. Випуск 31. С. 43-48.

74. Бахрах Д. Форма государственного управления. *Советское государство и право*. 1983. №3. С. 20-27.

75. Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Философские проблемы исследования систем и структур. *Вопросы философии*. 1970. №5. С 68-70.

76. Керимов Д. А. Философские проблемы права. М. : Мысль., 1972. 472 с.

77. Алексеев С. С. Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. 262 с.

78. Автономов А. С. Правовая антология политики. М. : Инфограф, 1999. 365 с.

79. Богданов А. А. Тектология. Всеобщая организационная наука / ред. кол.: Л. И. Абалкин и др. В 2-х кн.. Т.1. М. : Советская энциклопедия, 1989. 304 с.

80. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем / науч. ред. В. А. Дмитренко. Кемерово : Кем. ТИПП, 1993. 339 с.

81. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

82. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник та ін. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 164 с.
83. Надолішний П. Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика. *Вісник Національної академії державного управління*. 2003. №3. С. 31-42.
84. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
85. Нижник Н. Україна – державне управління, шляхи реформування. К. : АТ Миронівська друкарня, 1997. 103 с.
86. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2002 р. №1550 (втратила чинність). *Офіційний вісник України*. 2002. №42. Ст.1949.
87. Курашвили Б. П. Типология структурных связей в аппарате государственного управления. *Формы государственного управления / под общ. ред. Б.М. Лазарева*. С. 16-24.
88. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М. : Юрид.лит., 1976. 165 с.
89. Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Х., 1986. 212 с.
90. Філософський словник / під ред. В. І. Шинкарука. К. : Головна редакція Української Радянської енциклопедії АН УРСР, 1973. 600 с.
91. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. К. : Атака, 2005. 352 с.
92. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 272 с.
93. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид.лит., 1968. 144 с.
94. Шакарян М. С., Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы». Проблемы соотношения

материального и процессуального права : сб. науч. тр. Всесоюзный юридический заочный институт. М.:ВЮЗИ, 1980. С. 61-86.

95. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. К. : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

96. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид.лит., 1964. 158 с.

97. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Изд-во БЕК, 1997. 330 с.

98. Кодекс адміністративного судочинства України. *Офіційний вісник України*. 2005. №32. Ст.1918.

99. Про житлово-комунальні послуги Закон України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. №1. Ст.1.

100. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : Постанова Кабінету міністрів України від 18 квітня 2012 року №606. *Офіційний вісник України*. 2012. №50. Ст.1984.

101. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 №563. *Офіційний вісник України*. 2011. №41. Ст. 1677.

102. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. №2625 – III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. №48. Ст.254.

103. Васильев В. И. Уставы муниципальных образований. Новое в местном самоуправлении. *Журнал Российского права*. 1999. №2. С. 20-25.

104. Сорокин А. С. Основные тенденции развития и правовое регулирование деятельности органов муниципального управления в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1994. 20 с.

105. Статут територіальної громади міста Хмельницького : Рішення Хмельницької міської ради від 31 травня 2017 року №5 URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>
106. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / под ред. А. Е. Лунева. М. : «Юрид. лит.», 1977. 336 с.
107. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999 736 с.
108. Старосцяк Е. Правовые формы административной деятельности: пер.с пол. М. : Госюриздат, 1959. 330 с.
109. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М. : Издание М. Ю. Тихомирова, 1998. 789 с.
110. Габричидзе Б. Н. Апарат управления местных Советов. М. : Юрид. лит., 1971. 239 с.
111. Про затвердження Положення про юридичний відділ апарату Хмельницької облдержадміністрації : розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 11 квітня 2018 року № 372/2018-р URL: https://www.adm-km.gov.ua/doc/directions/2018/04/372r_110418.pdf
112. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків: «Консум», 2003. 464 с.
113. Горшенёв В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 256 с.
114. Дюрягин И. Я. Право и управление. М., Юрид. лит., 1981. 168 с.
115. Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 218 с.
116. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. М. : Юрид. лит., 1956. 111 с.
117. Пашутин В. В. Правова природа розпорядчих актів : автореф. дис. ... канд. юр. наук. : 12.00.01. Х., 1998. 18 с.

118. Тиновіцкая И. Д. Правовые вопросы документирования управленческой деятельности : автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 1972. 18 с.
119. Васильев Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства) : дис. ... д.ю.н. : 12.00.02. М., 1987. 388 с.
120. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
121. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Серія Право. Випуск 27. Том 2. С. 174-178.
122. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління теорія та практика*. 2010. №1. С. 5-9.
123. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року №3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. №27. Ст. 1123.
124. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. №179. *Офіційний вісник України*. 2005. №11. Ст. 522.
125. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій : Указ Президента України від 3 квітня 2005 року №593. *Офіційний вісник України*. 2005. №14. Ст. 707.
126. Про структуру місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2005 р. №328 (втратила чинність). *Офіційний вісник України*. 2005. №19. Ст. 999.
127. Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2007 р. №996 (втратила чинність) *Офіційний вісник України*. 2007. №58. Ст. 2307.
128. Про Кабінет Міністрів : Закон України від 27 лютого 2014 р. №794-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. №20. Ст.619.

129. Грובה В. П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування. *Форум права*. 2011. №4. С.139-144.
130. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 20 с.
131. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. Наукові праці Національного університету. «Одеська юридична академія». 2019. Т.ХХІІІ. С.84-91.
132. Фрицкий О. Ф. Местные советы народных депутатов и управление (организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.01. К., 1978. 25 с.
133. Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. №30. Ст.1283.
134. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-VI. *Офіційний вісник України*. 2002. №40. Ст.290.
135. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. №2768-ІІІ. *Офіційний вісник України*. 2001. №46. Ст.2038.
136. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. №442. *Офіційний вісник України*. 2014. №74. Ст.2105.
137. Мельник Ю. В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юр. наук:12.00.07. К., 2006. 20 с.
138. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів. К. : Літера ЛТД, 2002. 287 с.
139. Кубко Є. Б. Теорія організації і структури державного управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. К. : «Оріяни», 1998. С. 17-37.
140. Граждан В. Д. Теория управления: учебное пособие. М. : Гардарики, 2004. 416с.

141. Крусан А. Р. Организационно-правовое взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 2001. 218 с.
142. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Держаної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмел. : Вид-во НАДПСУ ім. Б. Хмельницького, 2018. 492 с.
143. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів: ЛДУВС, 2012. 160 с.
144. Сидор М. Я. Взаємодія органів місцевого управління та самоврядування: поняття та характерні риси. *Університетські наукові записки: часопис Хм. універ. управління та права*. 2014. №4 (52). С. 155-162.
145. Про координаційну раду з питань місцевого самоврядування: указ Президента України від 13 травня 1997 року №421/97 (втратив чинність). *Урядовий кур'єр*. 1997. 20 травня.
146. Питання національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування : указ Президента України від 20 березня 2008 року № 241/2008 (втратив чинність). URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/241/2008
147. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого.2016 року № 68/2016. URL: zakon.rada.gov.ua/go/68/2016
148. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов : учебное пособие. М.: Юрид. лит., 1986. 223 с.
149. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М.: Юрид лит., 1972. 280 с.
150. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления. К., 1993. 113 с.

151. Батонов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25-29;
152. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно правові питання реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1998. 20 с.
153. Кузнецов И. Н., Пронина В. С. Основания издания и форма нормативных актов государственных комитетов, министерств, ведомств СССР. Труды. ВНИИСЗ. Вып. 4. М., 1989. С. 23-30.
154. Цыганенко И. Г. Исполнительная власть в РФ. М., 1996. 321с.
155. Шевчук С. В. Делегування державних повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1997. 21 с.
156. Игнатюк Н.А. Проблемы делегирования государственных полномочий. *Государство и право*. 1999. №10. С. 7-12.
157. Кравченко В. Розмежування повноважень - за чіткими критеріями. *Міське самоврядування*. 1997. №3-4(5). С. 17-24.
158. Beseler G. System Gemeinen Deutshen Privatrechts. 1985. p.49.
159. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 194 с.
160. Пахомов І. І громадське, і державне. Голос України. 1993. 8 червня.
161. Корнієнко Е. Державна влада і міське самоврядування: актуальні питання теорії і практики. *Українське право*. 1995. №1(2). С. 71-74.
162. Князева Е., Панайотова Е. Общинное и местное управление в развитых странах. *Российский журнал*. 1996. №2. Серия 4. С. 25-32.
163. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления. *Государство и право*. 1999. №9. С. 18-22.
164. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : постанова кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. №2263. *Офіційний вісник України*. 1999. №50. Ст.2456.
165. Конституционная законность и прокурорский надзор : сборник научных трудов. М., 1994.

166. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. К. : Ін Юре 1997. 13 с.
167. Сидор М. Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2015. 227 с.
168. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта. Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. *Право*. 1998. № 5. С.3.
169. Васильев Р. Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие : монография. М. : Изд-во МГУ, 1987. 388 с.
170. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Курс лекций. Вып. 3. Свердловск, 1966. С.7.
171. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 2. М. : Юрид. лит. 1982. 360 с.
172. Мартинюк О. Г. Деякі питання сучасного відомчого правового регулювання адміністративної діяльності в органах прокуратури. *Університетські наукові записки*. 2017. №62. С.166-174.
173. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право : Учебник. М. : Юристъ, 2000. 967 с.
174. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. М. : Юристъ, 1996. 472 с.
175. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации : учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. 176 с.
176. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая. Л. : Изд-во ЛГУ, 1970. 304 с.
177. Копейчиков В. В. Теорія держави і права. К. : Юрінком Інтер, 1995. 368 с.
178. Котюк В. О. Теорія права: курс лекцій : навчальний посібник для юрид. фак..вузів. К. : Вентурі, 1996. 208 с.
179. Рихтер И., Шупперт Г. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / Пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. 604 с.

180. Muller B. Verwaltungsrecht : schnellerfasst. Berlin, 1995. S. 46.
181. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 14 січня 2008 року №1343 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1343&skl=7
182. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21 січня 2008 року №1343-1 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=31416
183. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12 грудня 2012 року №0922 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0922&skl=8
184. Рахлин З.М. Акты советского государственного управления. Советское право: учебное пособие. М., 1960. 191 с.
185. Акты управления (вопросы теории). Межвузовский сборник научных трудов. Иваново : «Ивановский гос. университет», 1987. 147 с.
186. Про затвердження регламенту Хмельницької міської ради : Рішення першої сесії міської ради від 8 грудня 2012 року №6 URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-reglamentu-hmelnyckoyi-miskoyi-rady-vosmogo-sklykannya-0>
187. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : указ Президента України від 3 жовтня 1992 року №493. *Збірник указів Президента України*. 1992. №4.
188. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. №731 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF/card6#Public>
189. Братусь С. Н., Самощенко И. С. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962. 575 с.
190. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. 207 с.

191. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. 318 с.
192. Правоприменение в Советском государстве / отв. ред. И. Н. Кузнецов, И. С. Самощенко. М. : Юрид. лит., 1985. 303 с.
193. Княгинин К. Н. Охранительные правоприменительные акты. Свердловск, 1991. 108 с.
194. Пашутин В. В. Правова природа розпорядчих актів : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Х., 1998. 21 с.
195. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 7.02.2008 №109/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. №10. Ст.239.
196. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №47. Ст.256
197. Про невідкладні заходи щодо профілактики та запобігання поширенню епідемії пандемічного грипу та інших гострих вірусних респіраторних захворювань на території області : Розпорядження голови Черкаської обласної державної адміністрації від 31 жовтня 2009 року №312 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/НК090059>
198. Про затвердження заходів з поліпшення роботи у сфері професійної орієнтації населення в області протягом 2008-2009 років : Розпорядження голови Хмельницької обласної державної адміністрації від 15 січня 2008 року №8/2008-р. URL: <https://www.adm-km.gov.ua>
199. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
200. Про адміністративну процедуру: Закон Федеративної Республіки Німеччини від 1 січня 1977 р. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. С. 192-231.

201. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
202. Мондюк О. О. Класифікація індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2015. №2 (2.2.). С. 159-165.
203. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 1 (ч. 1). С. 329-334.
204. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навчальний посібник. К. : ГАН, 2003. 256 с.
205. Тихомиров Ю. А. Договор как регулятор общественных отношений. *Правоведение*. 1990. №5. С. 27-35.
206. Чижов Е. А. Договорная форма организации межотраслевого управления. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. Материалы Московского совещания. М. : ВНИИСИ, 1981. С. 25-27.
207. Рудашевский В. Д. Договорная форма интеграции управления: исходные положения, возможности использования, проблемы. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. Материалы Московского совещания. М. : ВНИИСИ, 1981. С. 14-29.
208. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. 351 с.
209. Якуба О. М. Советское административное право. Общая ч. К., 1975. 231 с.
210. Кикоть В. А. О договорных формах управления государственными и общественными делами. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения. Материалы Московского совещания. М., 1981. С.45- 52.
211. Афанасьев К. К. Актуальні проблеми використання адміністративних договорів. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: *Збірник наукових праць*. (Суми, 25-27 травня 2000р.) Суми: ВВП «Мрія-1»: Ініціатива, 2000. 282 с.

212. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 26 с.
213. Стайнов П. Теория за административния договор и социалистического право. Годишник на Софийкия университет, Юрид. фак., 1965 Т.LVI. С. 2-75.
214. Новосёлов В. И. К вопросу об административных договорах. *Правоведение*. 1969. №3. С. 40-45.
215. Imboden M. Der verwaltungsrechtliche Vertrag. Basel, 1958. P. 43.
216. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
217. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003р. №435. *Офіційний вісник України*. 2003. №11. Ст. 461.
218. Василенко П.Т. Советское административное право. М.,1990. 574 с.
219. Адміністративна діяльність Національної поліції: загальна частина : навчальний посібник / за ред. В. М. Бесчастного. Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2017. 188 с.
220. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск : Краснояр. гос. ун-т., 1998. 93 с.
221. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козирина и М. А. Шатиной. М. : Спарк, 2003. 464 с.
222. Брэбан Г. Французское административное право / пер. с фр.; под. ред. и со вступ. Ст. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988. 488 с.
223. Куйбіда Р. О. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. №2. С. 176-183.
224. Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. 324 с.
225. Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. №3 (28). 2020. С. 28-34.
226. Договір між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою та Харківською обласною спілкою споживчих товариств про спільні дії щодо розвитку кооперативного руху в області і посилення його ролі в реформуванні економіки України на ринкових засадах на

2004 – 2008 роки. *Вісті Центральної спілки споживчих товариств України*. 2004. №25. С. 3.

227. Левчишина О. Л. Адміністративний договір в Україні: поняття, ознаки, зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення. *Право і суспільство*. 2015. №5.2 (2). С. 117-121.

228. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. №539/97. *Офіційний вісник України*. 1997. №42. Ст. 43.

229. Договір про висвітлення діяльності Хмельницької обласної державної адміністрації у телерадіопрограмах Хмельницької обласної державної телерадіокомпанії «Поділля-центр» від 1 липня 2003 року (Архів Хмельницької обласної державної адміністрації Д. 1. Оп. 32. Спр. 2612. Арк. 63, 64 зв., 71.)

230. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 р. №2671-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. №34. Ст. 1199.

231. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. №3. Ст. 149.

232. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. №2439-III. *Офіційний вісник України*. 2001. №26. Ст. 1151.

233. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 р. №3356-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. №36. Ст. 361.

234. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. №5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. №76. Ст. 3067.

235. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 195 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Токар А.М. Теоретичні аспекти визначення сутності форм управлінської діяльності. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2001. № 13. С.182–187.
2. Токар А.М. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності. *Підприємництво, господарство, право*. 2001. № 6. С.72–74.
3. Токар А.М. До питання класифікації форм управління. *Науковий часопис. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління і права*. 2003. №3–4 (7–8). С.185–191.
4. Токар А.М. Акти місцевого управління: поняття та ознаки. *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2006. № 2 (18). С.186–190.
5. Tokar Alla. Theoretical aspects of the relationship between the concepts «forms» and «tools» of public administration. *Art and Science. Multilingual scientific journal*. 2020.Vol. 3. P. 51–61.
6. Токар А.М. Організаційно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. *Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення* : колективна монографія / за заг. ред. доктора юридичних наук, доцента Буханевича О. М. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 193–211.
7. Токар А.М. Форми взаємодії органів місцевого управління. *Соціально-економічні проблеми сталого розвитку українського суспільства* : збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Мелітополь 13 травня 2004 року). Мелітополь : НКП ГУ «ЗІДМУ», 2004. С.132–133.
8. Токар А.М. Форми координаційної взаємодії органів місцевого управління. *Науковий потенціал світу* : матеріали I Міжнародної науково-

практичної конференції. 2004. Том 48. «Право». Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2004. С.62–64.

9. Токар А.М. Стадії прийняття нормативно-правових актів органами місцевого управління. *Актуальні проблеми юридичної науки* : збірник тез Міжнародної наукової конференції «Десяті осінні юридичні читання» : у 4-х част. Частина друга. (м. Хмельницький, 18–19 листопада 2011 року). Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2011. С. 273–275.

10. Токар А.М. Розпорядження сільських, селищних, міських голів як форма управлінської діяльності. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : збірник тез III Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2014. С.96–99.

11. Токар А.М. Проблемні аспекти структурних форм місцевого самоврядування в особливий період. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : збірник тез IV всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2015 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. С.70–72.

12. Токар А.М. Організаційна та функціональна відокремленість виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Хмельницький, 2–8 травня 2019 року). С.158–161.

13. Токар А.М. Окремі аспекти правового регулювання спільних актів органів місцевого управління. *Правові засади організації та здійснення публічної влади* : збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 2–6 березня 2021 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. С. 521–525.



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua Розрахунковий рахунок № 35421264032328 в ГУДКСУ у Хмельницькій області
МФО 815013. Код ЄДРПОУ 14163438

14.03.2021р. № 0188/21

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. ректора Хмельницького
університету управління та права
імені Леоніда Юзькова,
кандидат наук з державного
управління, доцент

І. Б. Ковтун
« 17 » березня 2021 р.



АКТ

**про впровадження у навчальний процес результатів дисертаційного
дослідження**

ТОКАР АЛЛИ МИКОЛАЇВНИ

на тему: «Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління»,
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Комісія Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова у складі: голови – першого проректора університету, доктора юридичних наук, професора, академіка Академії наук вищої освіти України, заслуженого юриста України Омельчука Олега Миколайовича, членів комісії – в.о. завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Самсіна Ігоря Леоновича, доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидата юридичних наук, доцента Литвиненко Ірини Леонідівни, підтверджує факт впровадження результатів дисертаційного дослідження старшого викладача кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова Токар А.М. на тему: «Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право), у навчальний процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова. Теоретичні розробки А.М.Токар включені до підготовки і викладання студентам навчальних курсів «Правознавство», «Адміністративне право», «Порівняльне адміністративне право» та відображені в колективній монографії та навчальному посібнику: Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення: колективна монографія. Колектив авторів / за заг. ред. доктора юридичних наук, доцента Буханевича О. М. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. 420 с. (ст. викладач А. М. Токар (§ 1.3., § 2.2.)); Муніципальне право України: навчальний посібник. Колектив авторів / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора О. М. Буханевича. Хмельницький: Поліграфіст-3, 2019. – 440 с. (ст. викладач А. М. Токар (§ 7.1., § 7.2., § 9.1., § 9.2., § 10.4.)).

Голова комісії:

перший проректор університету
доктор юридичних наук, професор,
академік Академії наук вищої освіти України,
заслужений юрист України



О. М. Омельчук

Члени комісії:

в.о. завідувача кафедри
конституційного, адміністративного
та фінансового права
доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України



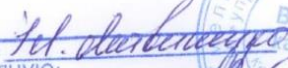
І.Л. Самсін

доцент кафедри
конституційного, адміністративного
та фінансового права
кандидат юридичних наук, доцент



І. Л. Литвиненко

Підпис 
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис 
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис 
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова