НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КОЗІН АНАСТАСІЯ ОЛЕГІВНА

УДК 352:352.07:34:001.891

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Козін А.О. Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

Дисертацію присвячено дослідженню питань адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, форм і способів здійснення такої взаємодії, зокрема, дослідженню теоретичних та праксеологічних переваг і недоліків сучасного стану взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.Через призмутеоретико-методологічних засад дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої владияк об'єкту адміністративно-правового дослідження та предмету внутрішньо управлінської діяльності, запропоновано визначення поняття та сутності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Основні аспекти становлення публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні розкрито за допомогою аналізу загальних та спеціальних завдань, функцій та засад взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що відкрило можливість запропонувати характерні ознаки взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади. Через призму дослідження адміністративно-правових відносин запропоновано визначення поняття «взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» як спільної діяльності визначених суб'єктів адміністративного права, що має правові підстави,

реалізується у порядку та межах, визначених чинним законодавством України, з метою реалізації спільних повноважень, інтересів, потреб, завдань.

Дослідження правовідносин між взаємодіючими органами, завдяки якому було визначено спільну потребу і інтерес останніх у процесі та результатах взаємодії, дозволило сформулювати визначення основних засад взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як основоположних ідей, правил, прямо чи опосередковано визначених чинним законодавством Україні, що врегульовують всі правовідносини (загальні принципи) та спеціальні правовідносини (спеціальні) в рамках взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Співвідношення спеціальних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дозволило зосередити дослідження основних напрямків вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на розмежуванні компетенції між виконавчими та місцевими органами влади з урахуванням особливостей території, економічних, соціальних, географічних та етнічних факторів.В рамках дослідженняпитання адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, вдалось охарактеризувати специфічні особливості адміністративно-правового механізму, підстав та видів, форм та методів взаємодіїорганів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Дослідження специфічних форми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади надало змогу визначити останні як передачу окремих повноважень (делеговані повноваження), здійснення державного контролю, координацію спільних дій тощо, та запропонувати спеціальні методи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в рамках координації, планування, контролю та інформаційного забезпечення взаємодії, використавши які, стане можливим забезпечити на практиці ефективну реалізацію

повноважень органів публічної влади, підвищення якості життя населення та забезпечення прав і свобод громадян.

Дослідження нормативно-правового регулювання методів і форм взаємодії призвело до формулювання автором тверджень про недостатній рівень нормативного регулювання питань взаємодії на локальному рівні та в цілому, що стимулювало виокремлення автором пропозицій систематизувати методи і форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, закріпивши їх на законодавчому рівні, зокрема, шляхом доповнення відповідними нормами Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких визначити форми, сфери (напрями) та методи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз сучасних адміністративних процедур взаємодіїшляхом визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії та його характеристик, процедур взаємодії при розробці нормативно-правових актів, які регламентують державну регіональну політику,та характеристик взаємодії щодо здійснення погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур, – показав, що адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також ефективне функціонування системи публічного управління вимагає чіткого розподілу повноважень між різними рівнями влади, узгодження їхніх функцій та налагодження механізмів координації, адже останнє забезпечує баланс між державним контролем і автономією місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для якісного надання публічних послуг та вирішення питань місцевого значення.Зосереджено увагу на тому, що необхідність чіткого визначення функціональних завдань та сфер відповідальності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування зумовлює потребу в удосконаленні законодавчої бази, уникненні дублювання повноважень та підвищенні ефективності їх реалізації.

Визначення раціонального співвідношення централізації та децентралізаціїсприяє зміцненню управлінських механізмів, посиленню взаємодії між державою і територіальними громадами, тож в рамках поточного дослідженнядає можливість заявити про необхідність систематизації делегованих повноважень, що дозволить підвищити ефективність управління та сприятиме розвитку місцевих громад.

Шляхом аналізу взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур, як важливих складових ефективного функціонування системи публічного управління, вдалось сформувати висновок, що злагоджена співпраця цих інституцій сприяє забезпеченню законності, прозорості та результативності адміністративних процесів, що безпосередньо впливає на якість публічного управління та рівень довіри громадян до влади. Стверджується про необхідність удосконалення механізмів координації між державними органами та місцевим самоврядуванням, та потребу розмежування повноважень, усунення правових колізій, цифровізацію адміністративних процесів та підвищення рівня контролю за їх виконанням.

В рамках дослідження сучасної співпраці між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як основи для створення сприятливих умов розвитку регіонів, вдалось запропонувати удосконалити погоджувальні, дозвільні і контрольно-наглядові процедури з метою сприянняраціональному використанню ресурсів, зменшенню адміністративних бар’єрів і створенню сприятливих умов для соціально-економічного розвитку, зокрема, через стратегічне значення для досягнення сталого і комплексного розвитку у різних сферах життєдіяльності громад і держави.

Вищезазначену взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади досліджено через призму основних характеристикта практичних аспектів реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування, у

поєднанні із розкриттям особливостей участі органів виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення в рамках делегування органам місцевого самоврядування повноважень. Розкриттю питання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації політики у сфері здійснення місцевого самоврядування, слугувало дослідження практичних прикладів вирішення питань у столиці України – місті-герої Києві на основі досвіду функціонування Київської міської ради та її виконавчого органу, зокрема, через призму визначення широкого спектру питань місцевого значення у сферах благоустрою, житлово-комунального господарства, освіти, культури, соціального захистутощо. Наведенийприкладний підхід дослідження став інструментом ефективного вирішення актуальних проблем органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливають на життєдіяльність муніципалітету, та дозволив дійти висновку про ефективність делегування органам місцевого самоврядування повноваження, ґрунтованих на завданнях загальнодержавного характеру, що відповідають інтересам всього народу України та сприяють розвитку суспільства і держави, що, в рамках авторських пропозицій, потребують лише адаптації до місцевих умов як критерію ефективності впливу на їх реалізацію.

Необхідність поєднання загальнодержавних інтересів з місцевими в процесі реалізації делегованих повноважень органи місцевого самоврядування є ефективним інструментом реалізації останніх під контролем уповноважених на це органів публічної влади, але з урахуванням особливостей місцевого самоврядування окремих територіальних громад та враховуючи інтереси місцевих громад і специфіку кожної конкретної території. Підвищення ефективності функціонування взаємодії на всіх рівнях, в рамках авторських рекомендацій, сприятимепідвищенню загального рівня життя населення в територіальній громаді, поєднаного з розвитком територіальної громади в соціальній, економічній і політичній сферах суспільного життя, та створить форми соціального контролю

ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, що стимулюватиме самостійний розвиток територіальних громад.

Узагальнюючи прикладні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на прикладі міста Києва вдалось окреслити ефективні форми взаємодії органів місцевого самоврядування, таз огляду наспецифічні засоби спільного виконання функцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації спільних розгалужених функцій, завдань та повноважень, що дало змогу чітко сформувати суб'єктів взаємодії столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, охарактеризувати основні питання та способи реалізації останньої, та запропонувати авторські рекомендації, направлені на ліквідацію окреслених недоліків взаємодії між зазначеними органами.

Дослідженню шляхів удосконалення правового регулювання адміністративно-правового механізму взаємодії, визначенню зарубіжного досвіду дотримання загальних засад децентралізації та субсидіарності під час взаємодії з органами виконавчої влади органів місцевого самоврядування, разом із дослідженням критеріїв ефективності та напрямів правового та організаційного удосконалення здійснення такої взаємодії,приділено особливу увагу шляхом використання результатів зарубіжних наукових праць. Зосереджено увагу на основному інструменті взаємодії між вказаними органами публічної влади як законодавство, через закріплення відповідних форм, методів та механізмів реалізації взаємодіїу сучасних умовах, чому здебільшого перешкоджають проблеми нечіткого розмежування повноважень, відсутності ефективного механізму взаємодії та чіткого розподілу відповідальності між органами різного рівня.

Враховуючи рекомендовані напрями правового та організаційного вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади шляхом визначення на законодавчому рівні чітких форм, методів і принципів

взаємодії органів, вдосконалення заходів державної підтримки місцевого самоврядування, та впровадження координації діяльності зазначених органів, з наданням методичної допомоги органам місцевого самоврядування, а також створенням організаційних структур, які спеціалізуються на взаємодії з місцевими органами влади, ефективність взаємодії між досліджуваними органами значно зросте.Взаємодія як ключовий критерій стабільного соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення рівня життя населення потребує уваги законотворців з метою забезпечення нормативної злагодженості роботи цих органів, підвищення якості управлінських рішень посадовців, прозорості процедур, швидкого реагування на суспільні потреби та рівень довіри громадян до влади.

Рекомендації щодо подальшого удосконалення механізмів взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування базуються на принципах децентралізації, чіткого розподілу компетенцій, відповідальності та підвищення адміністративної спроможності місцевих громад, завдяки врахуванню яких прогнозованоефективну взаємодію між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як необхідну умову досягнення сталого регіонального розвитку, підвищення якості надання публічних послуг та зміцнення демократичних засад управління в Україні.

Ключові слова: взаємодія, адміністративно-правовий механізм взаємодії, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, повноваження, компетенція, форми взаємодії органів влади, види взаємодії, завдання взаємодії.

SUMMARY

Kozin A. Administrative and legal mechanism of interaction between executive bodies and local self-government bodies: theoretical and praxeological aspects. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Juridical Science in the specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The dissertation is devoted to the study of the issues of the administrative and legal mechanism of interaction between executive bodies and local self-government bodies, the forms and methods of implementing such interaction, in particular, the study of the theoretical and praxeological advantages and disadvantages of the current state of interaction between executive bodies and local self-government bodies. Through the prism of the theoretical and methodological principles of the study of the interaction of local self-government bodies and executive bodies as an object of administrative and legal research and the subject of internal management activity, a definition of the concept and essence of the interaction of executive bodies and local self-government bodies is proposed.

The main aspects of the genesis of the formation of public legal relations regarding the interaction of executive bodies and local self-government bodies in Ukraine are revealed through the analysis of general and special tasks, functions and principles of interaction of executive bodies and local self-government bodies, which opened the opportunity to propose characteristic features of the interaction of local self-government bodies and executive bodies. Through the prism of the study of administrative-legal relations, a definition of the concept of "interaction between executive authorities and local self-government bodies" is proposed as a joint activity of certain subjects of administrative law, which has legal grounds, is implemented in the manner and within the limits determined by the current legislation of Ukraine, in order to implement common powers, interests, needs, and tasks.

The study of legal relations between interacting bodies, thanks to which the common need and interest of the latter in the process and results of interaction was determined, made it possible to formulate the definition of the basic principles of interaction between executive authorities and local self-government bodies as fundamental ideas, rules, directly or indirectly determined by the current legislation of Ukraine, which regulate all legal relations (general principles) and special legal relations (special) within the framework of interaction between executive authorities and local self-government bodies.

The correlation of special powers of executive bodies and local self-government bodies allowed us to focus the study of the main directions of improving the interaction of local self-government bodies and executive bodies on the delimitation of competence between executive and local authorities, taking into account the peculiarities of the territory, economic, social, geographical and ethnic factors. At the same time, by devoting ourselves to providing a characteristic of the administrative and legal mechanism of interaction of executive bodies and local self-government bodies, we managed to characterize the specific features of the administrative and legal mechanism, the grounds and types, forms and methods of interaction of executive bodies and local self-government bodies.

The study of specific forms of interaction between local governments and executive authorities made it possible to define the latter as the transfer of certain powers (delegated powers), the exercise of state control, the coordination of joint actions, etc., and to propose special methods of interaction between executive authorities and local governments within the framework of coordination, planning, control and information support of interaction, using which it will be possible to ensure in practice the effective implementation of the powers of public authorities, improve the quality of life of the population and ensure the rights and freedoms of citizens.

The study of the regulatory regulation of methods and forms of interaction led to the author's formulation of statements about the insufficient level of regulatory regulation

of interaction issues at the local level and in general, which stimulated the author's selection of proposals to systematize the methods and forms of interaction between executive authorities and local self-government bodies, consolidating them at the legislative level, in particular, by supplementing the Laws of Ukraine "On Local State Administrations" and "On Local Self-Government in Ukraine" with relevant norms, which would determine the forms, areas (directions) and methods of interaction between executive authorities and local self-government bodies.

Analysis of modern administrative interaction procedures by determining the administrative and legal status of interaction subjects and its characteristics, interaction procedures in the development of regulatory legal acts that regulate state regional policy, and interaction characteristics regarding the implementation of conciliation, permitting and control and supervisory procedures, showed that the administrative and legal status of interaction subjects of executive authorities and local self-government bodies, as well as the effective functioning of the public administration system requires a clear distribution of powers between different levels of government, coordination of their functions and establishment of coordination mechanisms, since the latter ensures a balance between state control and local self-government autonomy, which is a necessary condition for the high-quality provision of public services and resolving issues of local importance. Attention is focused on the fact that the need to clearly define the functional tasks and areas of responsibility of both executive authorities and local self-government bodies determines the need to improve the legislative framework, avoid duplication of powers and increase the efficiency of their implementation.

Determining the rational ratio of centralization and decentralization contributes to strengthening management mechanisms, enhancing interaction between the state and territorial communities, and within the framework of the current study, makes it possible to state the need to systematize delegated powers, which will increase management efficiency and contribute to the development of local communities.

By analyzing the interaction of executive authorities and local self-government bodies in the field of approval, permitting and control and supervision procedures, it was possible to form a conclusion that the coordinated cooperation of these institutions contributes to ensuring the legality, transparency and effectiveness of administrative processes, which directly affects the quality of public administration and the level of citizens' trust in government. The need to improve coordination mechanisms between state bodies and local self-government is asserted, and the need for the separation of powers, the elimination of legal conflicts, the digitalization of administrative processes and an increase in the level of control over their implementation is emphasized.

As part of the study of modern cooperation between executive authorities and local governments as a basis for creating favorable conditions for the development of regions, it was possible to propose improving the approval, permitting, and control and supervision procedures in order to promote the rational use of resources, reduce administrative barriers, and create favorable conditions for socio-economic development, in particular, due to the strategic importance for achieving sustainable and comprehensive development in various spheres of community and state life.

The above-mentioned interaction between local governments and executive authorities was studied through the prism of the main characteristics and practical aspects of the implementation of their own powers by local governments, combined with the disclosure of the features of the participation of executive authorities in resolving issues of local importance within the framework of the delegation of powers to local governments. The issue of interaction between executive authorities and local governments during the formation and implementation of policy in the field of local self-government was revealed by studying practical examples of resolving issues in the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv - based on the experience of the functioning of the Kyiv City Council and its executive body, in particular, through the prism of determining a wide range of issues of local importance in the areas of improvement, housing and communal services, education, culture, social protection, etc. The presented applied

research approach became a tool for effectively resolving urgent problems of local governments that directly affect the life of the municipality, and allowed us to conclude about the effectiveness of delegating to local governments powers based on tasks of a national nature that meet the interests of the entire people of Ukraine and contribute to the development of society and the state, which, within the framework of the author's proposals, only require adaptation to local conditions as a criterion for the effectiveness of influencing their implementation.

Special attention is paid to the study of ways to improve the legal regulation of the administrative-legal mechanism of interaction, to the identification of foreign experience in observing the general principles of decentralization and subsidiarity during interaction with executive bodies of local self-government bodies, together with the study of the criteria for effectiveness and directions of legal and organizational improvement of such interaction, using the results of foreign scientific works. The focus is on the main instrument of interaction between the specified bodies of public power as legislation, through the consolidation of appropriate forms, methods and mechanisms for implementing interaction in modern conditions, which is mostly hindered by the problems of unclear delimitation of powers, the lack of an effective mechanism of interaction and a clear distribution of responsibilities between bodies of different levels.

Taking into account the recommended directions of legal and organizational improvement of interaction between local self-government bodies and executive bodies by defining at the legislative level clear forms, methods and principles of interaction of bodies, improving measures of state support for local self-government, and implementing coordination of the activities of the said bodies, with the provision of methodological assistance to local self-government bodies, as well as the creation of organizational structures specializing in interaction with local authorities, the effectiveness of interaction between the studied bodies will increase significantly. Interaction as a key criterion for stable socio-economic development of regions and increasing the standard of living of the population requires the attention of legislators in order to ensure regulatory coherence

of the work of these bodies, improve the quality of managerial decisions of officials, transparency of procedures, rapid response to public needs and the level of citizens' trust in the authorities.

Recommendations for further improving the mechanisms of interaction between executive authorities and local self-government are based on the principles of decentralization, clear division of competences, responsibility and increasing the administrative capacity of local communities, due to which effective interaction between executive authorities and local self-government is predicted as a necessary condition for achieving sustainable regional development, improving the quality of public services and strengthening democratic principles of governance in Ukraine.

Keywords: interaction, administrative and legal mechanism of interaction, executive body, local government body, powers, competence, forms of interaction of government bodies, types of interaction, tasks of interaction.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

статті в періодичних наукових фахових виданнях України:

1. Kozin A. Problems of non-compliance with the principle of decentralisation of power in interaction between local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law.* 2023. № 7. P. 59–64.

2. Kozin A. Foreign experience of exercising powers by local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law.* 2023. № 8. P. 63–69.

3. Козін А.О. Зарубіжний досвід забезпечення функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 2. С. 64–70.

4. Козін А.О. Тенденції взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад з реалізації делегованих повноважень. *Право та державне управління.* 2024. № 2. С. 206–211.

5. Козін А.О. Вплив зарубіжних країн на становлення та розвиток муніципальної влади в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 74–80.

6. Козін А.О. Тенденції розвитку реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2024. № 3. С. 116–122.

7. Козін А.О. Забезпечення доступності муніципальних послуг шляхом використання цифрових технологій. *Київський часопис права*. 2024. № 3. С. 62–66.

8. Козін А.О. Проблеми нормативного закріплення визначення понять повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право.* 2024. № 3. С. 18–21.

9. Козін А.О. Реалізація природоохоронних повноважень виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування під час правового режиму

воєнного стану в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 33–37.

10. Козін А.О. Проблема функціонування місцевого самоврядування в сфері екологічних відносин у період правового режиму воєнного стану. *Держава та регіони.* Серія: Право. 2024. № 3 (85). С. 56–60.

11. Козін А.О. Проблеми нормативно-правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 119–123.

12. Козін А.О. Особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Juris Europensis Scientia.* 2024. Вип. 4. С. 63–65.

13. Козін А.О. Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки в період воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 4(57). С. 30–33.

14. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 55–59.

15. Козін А.О. Проблеми забезпечення виконання повноважень деякими органами місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами в період воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 38–43.

16. Козін А.О. Сучасна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. *Юридичний вісник.* 2024. № 5. С. 50–55.

17. Козін А.О. Практичний досвід функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 6. С. 49–53.

18. Козін А.О. Інструменти безпосередньої участі громади у вирішенні питань здійснення видатків з місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 9. С. 45–47.

19. Козін А.О. Правове регулювання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень.* 2024. Вип. 34. С. 96–101.

20. Козін А.О. Проблемні аспекти функціонування місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2024. № 70. С. 33–35.

статті в наукових періодичних виданнях інших держав:

21. **Kozin A.**, Kozin S., Kondratiuk T. International cooperation in public controlof local governments: lessons for Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Iss. 78. P. 72–80. DOI: https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.6 ***(Web of Sciense)***.

22. **Kozin A.**, Kozin S., Kovach D., Brulevych V., Kovach O. Sustainable Municipal Reform in Ukraine: Theoretical Foundations and European Integration Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*. 2025. Vol. 1. Issue 13. P. 283–294. DOI: https://doi.org/10.14207/ejsd.2025.v14n1p283***(Web of Sciense)***.

23. Козін А.О. Визначення поняття та характерних ознак взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкту адміністративно-правового дослідження. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2025 № 1 (69). С. 161–165. DOI: https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.23 (Республіка Польща).

24. **Kozin A.**, Kozin S. Implementation of European standards in the activities of local government bodies. *Edelweiss Applied Science and Technology*. 2025. Vol. 3. Iss. 9. P. 279–285. DOI: https://doi.org/10.55214/25768484.v9i3.5205 ***(Scopus).***

публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

25. Козін А.О. Ключові функції взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

26. Козін А.О. Сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15–16 лют. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

27. Козін А.О. Магдебурзьке право, як історичний прообраз сучасної моделі органів місцевого самоврядування. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

28. Козін А.О. Завдання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 44–46.

29. Козін А.О. Принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

30. Козін А.О. Розвиток публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території України в XX столітті. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 верес. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

31. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 лют. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 71–73.

32. Козін А.О. Теоретико-правова характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 40–43.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ…….....23
ВСТУП…….....24
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…....42
1.1. Поняття та сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності……...42
1.2. Завдання, функції та принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування…….....51
1.3. Правові засади здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та місце в останньому адміністративного законодавства…….....66
1.4. Ґенеза становлення публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні……75
Висновки до розділу1…….....89

РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ……..……92
2.1. Поняття та особливості адміністративно-правового механізму взаємодії…….92
2.2. Напрями, підстави та види взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування…….....107
2.3. Форми і методи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування…….....121
Висновки до розділу 2…….....139

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…..141
3.1 Адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії та його характеристика…….....141
3.2. Процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробці нормативно-правових актів, які регламентують державну регіональну політику…….....157
3.3. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення погоджувальних, дозвільних процедур та контрольно-наглядових процедур…….....182
Висновки до розділу 3…….....204

РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ОКРЕМИМИ ПІДСТАВАМИ…….....207
4.1. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування…..207
4.2. Участь органів виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення в рамках делегування органам місцевого самоврядування повноважень…….....218
4.3. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації політики у сфері здійснення місцевого самоврядування…….....241
4.4. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України – міста-героя Києва…….....250
Висновки до розділу 4…….....263

РОЗДІЛ 5. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ…..267
5.1. Зарубіжний досвід дотримання загальних засад децентралізації та субсидіарності під час взаємодії з органами виконавчої влади органів місцевого самоврядування…….....267
5.2. Критерії ефективності здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування…….304
5.3. Напрями правового та організаційного удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування……..317
Висновки до розділу 5……..326

ВИСНОВКИ…….....329
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…….....341
ДОДАТКИ……386

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КМУ – Кабінет Міністрів України

ВРУ – Верховна Рада України

КМДА – Київська міська державна адміністрація

КМВА – Київська міська воєнна адміністрація

ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку

ЄС – Європейський Союз

ВВП – внутрішній валовий продукт

МВФ – Міжнародний валютний фонд

ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування

EGDI – міжнародний рейтинг E-GovernmentDevelopmentIndex

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема в умовах правового режиму воєнного стану, набуває неабиякої актуальності, зважаючи на особливості вирішення питань місцевого значення у надскладних умовах.

Процеси децентралізації, трансформація системи публічного управління та посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні зумовлюють необхідність докорінного перегляду підходів до організації взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В умовах воєнних і поствоєнних викликів, інтеграції України до європейського правового простору, а також модернізації публічного адміністрування, ефективна взаємодія між зазначеними органами постає ключовою передумовою забезпечення належного виконання публічних функцій, підвищення якості управлінських рішень і гарантування прав та свобод людини.

Вирішення питань місцевого значення, що становлять основу сталого розвитку територіальних громад та ефективного функціонування системи публічної влади, можливе лише за умови належної й скоординованої взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, адже від результативності такого адміністративно-правового механізму взаємодії залежить здатність держави забезпечувати збалансоване управління, своєчасне реагування на суспільні потреби та реалізацію публічних інтересів на місцях. Недосконаліть чинних інструментів координації, наявність правових прогалин і асиметрія повноважень актуалізують необхідність комплексного теоретичного й праксеологічного дослідження форм і процедур такої взаємодії з метою її подальшого вдосконалення.

Разом з цим, у вітчизняному правовому регулюванні взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і досі спостерігається

низка суттєвих проблем: фрагментарність законодавства, неоднозначність розподілу повноважень, відсутність уніфікованих процедур координації, розмитість статусу сторін взаємодії, обмежений розвиток форм комунікації та недостатня інституційна підтримка співпраці. Усе це спричиняє дублювання функцій, конфлікти компетенції, зниження ефективності управлінських рішень та нерівномірність розвитку територій. Актуальність дослідження зростає в контексті необхідності дослідження механізмів взаємодії між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як фундаментальної умови забезпечення сталого розвитку.

Актуальність дослідження зумовлена також специфічністю організації публічної влади в місті Києві, яка в умовах правового режиму воєнного стану набула додаткової складності: Київська міська державна адміністрація фактично інтегрована у систему органів місцевого самоврядування, водночас реорганізована у Київську міську військову адміністрацію. Така трансформація спричинила виникнення нових управлінських, правових і процедурних колізій, особливо у частині взаємодії цих інституцій з органами виконавчої влади, що значно загострює потребу у всебічному дослідженні відповідного адміністративно-правового механізму. Наявні нормативні засади, закріплені у Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», а також у регламентних та підзаконних актах, формують складну, багаторівневу й подекуди суперечливу модель організації місцевої влади у столиці. Саме невизначеність статусних характеристик, подвійність функцій окремих органів і відсутність усталених механізмів взаємодії в умовах воєнного стану актуалізують необхідність поглибленого теоретико-правового аналізу та напрацювання науково обґрунтованих підходів до її оптимізації.

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на ефективність погоджувальних, дозвільних та

контрольно-наглядових процедур, реалізацію державної регіональної політики, підготовку та імплементацію нормативно-правових актів. Недосконаліть процедур, відсутність цифровізації процесів та неузгодженість дій суттєво ускладнюють виконання публічних функцій та створюють ризики порушення прав громадян.

Суттєвою детермінантою актуальності є також необхідність імплементації ефективних моделей взаємодії, апробованих у зарубіжних країнах, зокрема у сфері міжмуніципального співробітництва, відповідальності за надання муніципальних послуг та посилення громадського контролю. Україна потребує цілісної адаптації цих механізмів до національного правового середовища з урахуванням власних конституційних засад і політичних реалій.

Особливої гостроти проблематика набуває в умовах відновлення і реінтеграції деокупованих територій, де ефективна взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стає критичною для відновлення базових функцій управління, забезпечення правопорядку та ефективного використання державних ресурсів. Наявні виклики потребують нового підходу до організації взаємодії зазначених органів та чіткого адміністративно-правового механізму, здатного забезпечити оперативність, узгодженість та відповідальність управлінських рішень.

З урахуванням вищезазначеного, наявні виклики потребують нового підходу до організації взаємодії зазначених органів та чіткого адміністративно-правового механізму, здатного забезпечити оперативність, узгодженість та відповідальність управлінських рішень, що і зумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження та визначає її важливе місце у сучасній адміністративно-правовій науці.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Дослідження у частині визначення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади ведуться у різних сферах такої взаємодії як між органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між муніципальними органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами. Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади у частині покращення операційного процесу реалізації повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування досліджуються зокрема О.В. Батановим, Л.В. Бондарчуком, Ю.О. Буглаком, Т.С. Гавриленко, Н.Т. Гончаруком, О.М. Держалюком, Н.В. Заяць, Б.В. Калиновським, Н.В. Камінською, Ю.Б. Капланом, М.А. Кащишин, Ю.М. Кириченком, О.М. Клюєвим, М.В. Корнієнком, А.Р. Крусяном, Т.О. Кулик, А.О. Лазор, І.Л. Литвиненко, О.Д. Лазор, І.І. Литвином, О.Ю. Лялюком, Г.В. Макаровим, І.В. Міщуком, Н.В. Мельником, Л.Л. Прокопенком, О.В. Сінькевич, О.А. Смоляром, В.А. Урбанович, Н.В. Федіною, М.Б. Шевців, та іншими.

Науковим підґрунтям дослідження понятійно-категоріального апарату питання взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, у тому числі в частині реалізації делегованих повноважень, інших сфер діяльності органів, послугував також науковий доробок таких науковців як: О.М. Безпалько, Л.А. Білуха, О.В. Джафарова, І.В. Дробуш, О.Ю. Дрозд, Є.В. Дуліба, В.Ю. Гаруст, Є.А. Гетьман, О.В. Гулак, Ю.О. Карпінський, Д.А. Кобильнік , А.В. Ковальова, А.М. Колодій, В.В. Колодяжна, В.І. Клюцевський, А.С. Крупник, В.С. Куйбіда, В.І. Курило, К.М. Куркова, В.В. Ладиченко, В.О. Лозінський, Л.І. Луценко-Миськів, Я.Й. Малик, Ю.М. Мальчин, А.А. Манжула, О.Я. Матвіїшин, І.В. Наконечна, В.А. Негода, В.Ю. Оксінь, Р.І. Панчишина, О.О. Петришин, М.О. Петришина, О.Ю. Піддубний, Н.М. Попадинець, В.В. Попко, Н.С. Самотній, Є.Ю. Соболь, Л.В. Сорока, Д.В. Сухінін, В.Л. Федоренко, О.М. Чернеженко, О.В. Чернецька, Р.В. Шаповал, С.І. Шевченко, К.В. Шкарупа, В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та нші.

Враховуючи велику кількість наукових праць, що розкривають питання правового статусу, компетенції, повноважень та функціональних особливостей

органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, теоретичні та практичні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в розрізі науки адміністративного права не отримали комплексного наукового аналізу, тож потребують уваги та подальших досліджень. Водночас, серед наукових досліджень, пов'язаних із предметом даного дисертаційного дослідження, пропонуємо виокремити дисертації О.В. Батанова «Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування» (2011 р.), А.Р. Крусяна «Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні» (1999 р.), Б.В. Калиновського «Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку» (2017 р.), Т.О. Кулик «Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування (на матеріалах міста Києва)» (2015 р.), В.Д. Чернія «Адміністративно-правове регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні» (2021 р.), М.А. Кащишин «Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз» (2020 р.), Т.С. Гавриленко «Еволюція та розвиток функцій Київської міської ради: історико-теоретичний аспект» (2024 р.). Враховуючи суттєвий науковий внесок зазначених вчених у вирішення проблемних аспектів функціонування органів місцевого самоврядування, особливо нагальним питанням залишається проблематика адміністративно-правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, як у доктринальному аспекті, так і у нормативному, та найголовніше – у праксеологічному аспекті, тож потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація відповідає Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженій Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021; Пріоритетним тематичним напрямам наукових

досліджень і науково-технічних розробок на період до 31 грудня року, наступного після припинення або скасування воєнного стану в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2024 р. № 476. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета та завдання дослідження. *Метою* дисертації є комплексне теоретико-правове дослідження адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні за допомогою аналізу правових засад, форм, методів і процедур такої взаємодії, визначення еволюції та сучасної практики функціонування відповідних публічно-правових відносин, узагальнення зарубіжного досвіду та формування на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правового та організаційного забезпечення взаємодії зазначених органів.

Відповідно до поставленої мети в дисертації передбачалося вирішення таких *завдань*:

– з'ясувати поняття та сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою визначення останніх у розрізі об'єкту адміністративно-правового дослідження та предмету внутрішньо управлінської діяльності;

– розкрити завдання, функції та принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для формування класифікації сфер і способів визначеної взаємодії;

– визначити правові засади здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою виокремлення адміністративного законодавства як основної правової засади зазначеної взаємодії;

– дослідити ґенезу становлення публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні для формування етапності і хронології розвитку взаємодії визначених органів;

– надати визначення поняття та розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії з метою визначення її суті в рамках взаємодії саме органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

– проаналізувати напрями, підстави та види взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою класифікації видів і форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

– охарактеризувати форми і методи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для дослідження та формування рекомендації щодо механізмів їх реалізації та нормативного закріплення;

– проаналізувати процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробці нормативно-правових актів, які регламентують державну регіональну політику з метою надання рекомендації щодо включення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади до загальнодержавних та муніципальних стратегій, інших програмних документів;

– дослідити взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення погоджувальних, дозвільних процедур та контрольно-наглядових процедур з метою визначення характеру та способів відповідних видів взаємодії;

– дослідити взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування для визначення особливостей взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

– охарактеризувати участь органів виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення в рамках делегування органам місцевого самоврядування повноважень для визначення особливостей взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що делеговані;

– охарактеризувати взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації політики у сфері здійснення місцевого самоврядування з метою ефективного стратегічного планування як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні, зокрема, у частині планування визначеної взаємодії;

– проаналізувати взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України – міста-героя Києва з метою визначення недоліків і переваг;

– визначити зарубіжний досвід дотримання загальних засад децентралізації та субсидіарності під час взаємодії з органами виконавчої влади органів місцевого самоврядування для виокремлення ефективного зарубіжного досвіду, що може бути імплементований в українське законодавство, що регламентує взаємодію визначених органів;

– навести критерії ефективності здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом надання рекомендацій для покращення адміністративно-правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

– проаналізувати напрями правового та організаційного удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою формування відповідних рекомендацій в рамках предмету дисертаційного дослідження.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні засади адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використовувалися загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання, зокрема, діалектичний, формально-логічний, аналізу й синтезу, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, прогностичний. Застосування *діалектичного* методу дало змогу дослідити суспільні відносини у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади України у їх єдності та взаємозв'язку, виявити закономірності розвитку взаємодії останніх, а також розглянути динаміку розвитку законодавства у цій сфері (розділи 1, 2, 3). За допомогою *формально-логічного* методу проаналізовано норми чинного законодавства, які регулюють забезпечення адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.3, 3.2). Метод *аналізу* та *синтезу* використовувався при з'ясуванні особливостей та тенденцій сучасного адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.2). Застосування *системно-структурного* методу дозволило дослідити складові механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та розкрити їх зміст (розділи 2, 3, 4). *Порівняльно-правовий* метод покладено в основу порівняльного аналізу досвіду зарубіжних держав у сфері адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, що дозволило виявити позитивний досвід адміністративно-правового механізму у цій сфері (розділ 5). *Формально-юридичний* метод дозволив здійснити аналіз дієвості та узгодженості законів та підзаконних актів у сфері забезпечення адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та

виявити низку правових колізій (розділи 2, 3). Застосування *прогностичного* методу дало можливість дослідити наслідки прийняття пропозицій з удосконалення чинного законодавства та внесення змін до системи вітчизняних нормативно-правових актів (розділ 5).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, поєднуючи вивчення його теоретико-правових засад, структурних елементів, форм і методів реалізації, процедурної складової та практичних аспектів функціонування. Дослідження охоплює історико-генетичний розвиток відповідних публічно-правових відносин, здійснює порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду та визначає критерії ефективності взаємодії. Наукова новизна одержаних результатів знаходить свій прояв у теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

вперше:

–досліджено праксеологічні аспекти адміністративно-правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні шляхом аналізу нормативного закріплення форм, методів та принципів взаємодії, практичних переваг та недоліків її реалізації, надання пропозицій до удосконалення визначеного предмету регулювання;

–запропоновано класифікацію видів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на загальну взаємодію та спеціальну; до загальної взаємодії запропоновано відносити питання: спільної координації з напрацювання питань щодо навколишнього природного середовища, виконання державних, регіональних і міждержавних екологічних програм; виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень і контроль за цим виконанням з боку органів виконавчої влади; відносини між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади у частині спрямування діяльності

органів місцевого самоврядування у визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» сферах; до спеціальної взаємодії віднесено такі питання як: особливості виконання делегованих повноважень, їх фінансування; надання органам місцевого самоврядування субсидій; вирішення питання використання природних ресурсів місцевого значення; використання землі; питання надання на місцях безоплатної первинної допомоги; питання подання кандидатур для нагородження державними нагородами; бюджетні питання тощо;

–запропоновано класифікацію функцій взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом розподілення останніх на основні та додаткові. Основними функціями запропоновано визначати: координаційну як розподіл прав і обов'язків взаємодіючих сторін на час здійснення спільних заходів, що полягає у розробці спільних загальнодержавних чи регіональних програм, стратегій; напрацюванні пропозицій в рамках колегії, робочої групи чи комісії; залученні представників вищезазначених органів до напрацювання актів з питань, що стосуються їх діяльності тощо; нормотворчу, що полягає у поданні органом місцевого самоврядування через органи виконавчої влади законопроектів з питань, що стосуються діяльності органу у порядку, визначеному законом; бюджетну, що полягає у напрацюванні пропозицій до фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, що здійснюються органами місцевого самоврядування в Україні тощо; природоохоронну, що полягає у спільному вирішенні питань використання природних ресурсів, земель тощо; контрольну, що полягає у здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади; захисну функцію, що полягає, зокрема, у дотриманні органами виконавчої влади законодавчо визначеного правила щодо невтручання у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень тощо; інформаційну функцію, що полягає у необхідності доведення до відома органів місцевого самоврядування актів, прийнятих органами виконавчої влади; дозвільну

функцію, що зосереджена у взаємодії представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, адже ради приймають рішення індивідуального характеру, що мають ознаки дозволів (у сфері містобудування, землекористування тощо), а виконавчі органи рад безпосередньо виконують разом із тим, кому надано дозвіл, відповідні рішення. Додатковими функціями взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропонуємо визначати: організаційну функцію, що полягає у організації та проведенні спільних нарад, робочих груп, колегій та інших заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінсько-розпорядчу функцію, що полягає у документальному забезпеченні процесу взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; функціональному процесі забезпечення взаємодії, шляхом переведення з Державного бюджету України коштів на субсидії органам місцевого самоврядування, забезпечення фінансування делегованих повноважень тощо; комунікаційну функцію, яка полягає у необхідності обміну інформацією між органами, що мають спільні повноваження, компетенції, спільні процеси тощо;

–запропоновано спеціальні принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначати як загальні засади, що використовуються до конкретного виду правовідносин в рамках спільної діяльності чи реалізації спільних та узгоджених процесів зазначених органів; віднесено до спеціальних принципів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: принцип спільності інтересів, як принцип, що є основоположним принципом взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, адже передбачає необхідність мати спільні інтереси і потреби, що вирішуються спільною та узгодженою діяльністю в межах і на основі чинного законодавства України; планування та стратегічного планування діяльності, як принцип, що передбачає визначення не лише правового статусу взаємодіючих сторін, а і визначення їх спільних завдань з метою досягнення

цілей, передбачених планом діяльності, що є спільним для взаємодіючих сторін, або планом діяльності кожного із взаємодіючих сторін, який обов'язково передбачає необхідні ресурси і дії для реалізації таких спільних завдань; доцільності, як принцип, що забезпечує своєчасність врахування умов, завдань, ресурсів, часових проміжків щодо на шляху реалізації взаємодіючими сторонами спільної мети; принцип доцільності виступає своєрідним фільтром дій і процесів взаємодіючих сторін на шляху до досягнення спільних потреб і інтересів, допомагає відкинути зайві ресурси, визначити необхідний час, відкинути зайвих осіб і визначити найбільш оптимальний шлях для досягнення спільної і узгодженої мети органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як взаємодіючими сторонами; відповідальності, як принципу, який нагадує взаємодіючим сторонам про необхідність дотримуватись домовленостей – узгоджених дій, чинного законодавства України у процесі своєї діяльності; оптимальності, як принцип, використавши який, взаємодіючі сторони можуть знайти найкращий шлях для досягнення спільної мети; єдності, як принцип, що передбачає єдність органів виконавчої влади як єдність усіх її рівнів, єдність прийнятих рішень в рамках загального політичного курсу (цей принцип характерний під час взаємодії місцевих органів виконавчої влади, які одночасно є органами місцевого самоврядування, та органів виконавчої влади інших рівнів); вторинності виконавчої влади, як принцип, зміст якого відображає існування в Україні влади, що обирається народом, та має безпосередні повноваження від народу (виконавча ж влада в Україні таких повноважень не має, створюються первинними органами);

–запропоновано повноваження органів місцевого самоврядування, щодо реалізації яких можлива взаємодія з органами виконавчої влади, класифікувати, зокрема: за правовою природою: на власні повноваження та делеговані повноваження; за сферами реалізації у частині взаємодії з органами виконавчої влади повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на:

організаційно-структурні (організація виконання спільних повноважень); планові (спільна реалізація повноважень також потребує стратегічного планування у вигляді, наприклад, розробки та затвердження соціально-економічних програм, стратегій тощо); нормотворчі; фінансово-бюджетні; звітні та контрольні повноваження;

удосконалено:

–понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні через надання автором визначення поняттям «взаємодія», «повноваження», «компетенція» тощо;

–визначення взаємодії функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, у контексті адміністративно-правового дослідження, як процесу впливу (взаємна обумовленість, зміна стану, зовнішнє або внутрішнє відношення зв'язку) одного суб'єкта на іншого у процесі реалізації спільної функції (опосередкований чи безпосередній вплив, спільна причинна залежність); а визначення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади – як спільної діяльності окреслених суб'єктів адміністративного права, що має правові підстави, реалізується у порядку та межах, визначених чинним законодавством України, з метою реалізації спільних повноважень, інтересів, потреб, завдань;

–визначення поняття «принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» як сформульовані та обґрунтовані основні засади/ правила/ ідеї, що мають на меті створити основу для механізму, організації та реалізації спільної та узгодженої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

–підходи до розуміння основних форм взаємодії досліджуваних органів публічної влади. Такі основні форми пропонується визначати як: передача повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування

(делеговані повноваження); контроль зі сторони органів виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування положень чинного законодавства України; розгляд звернень органів місцевого самоврядування та посадових осіб, які направлені до органів виконавчої влади у встановленому законодавством порядку;

–класифікацію повноважень суб'єктів взаємодії: за джерелом походження на: конституційні повноваження; законодавчі повноваження; делеговані повноваження; за змістом управлінських функцій: нормотворчі повноваження; контрольно-наглядові повноваження; регуляторні повноваження; адміністративно-дозвільні повноваження; координаційні повноваження; за критерієм рівня компетенції на: загальні повноваження; спеціальні повноваження; за територіальною компетенцією на: загальнодержавні повноваження; регіональні повноваження;

дістало подальшого розвитку:

–класифікація принципів взаємодії, які запропоновано розмежовувати за сферами використання, зокрема, пропонується розподіляти принципи взаємодії на загальні, як такі, що можуть бути використані суб'єктами взаємодії під час здійснення будь-яких правовідносин, та на спеціальні, як такі, що можуть бути використані в рамках реалізації конкретного виду правовідносин;

–визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії», який пропонується розуміти як сукупність адміністративно-правових засобів здійснення взаємного впливу на відносини, що виникають в процесі здійснення органами дій, направлених на реалізацію спільної мети. Пропонуємо до складу такого механізму адміністративно-правового регулювання взаємодії відносини такі елементи як: норми адміністративного права; адміністративні правовідносини; акти, що містять адміністративно-правові норми; акти, що реалізують адміністративні норми чи правовідносини;

–теоретичні положення щодо основних форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, до яких пропонується відносити: здійснення державного контролю; передачу окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження); координацію спільних дій; звернення органів місцевого самоврядування зі скаргами на неправомірність дій зі сторони органів виконавчої влади;

–визначення основних методів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, до яких запропоновано віднести методи контролю, координації, планування та інформаційного забезпечення, що здійснюють ефективну організацію, узгодження та реалізацію спільних завдань у межах адміністративно-правових норм;

–адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, який пропонується визначати через їхні компетенції, функції, завдання, права та обов'язки у сфері публічного управління, що забезпечують реалізацію адміністративно-правового механізму взаємодії.

Особистий внесок здобувача. Роботу виконано здобувачем самостійно. Положення та висновки, що викладені в дисертації та складають її наукову новизну, розроблено автором особисто. У співавторстві опубліковано три наукові статті: «International cooperation in public controlof local governments: lessons for Ukraine» (Amazonia Investiga), в якій дисертанткою розкрито особливості формування та реалізації державної політики при здійсненні громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, та співвідношення відповідного регулювання в Україні і країнах-членах Європейського Союзу; «Theoretical Foundations and European Integration Perspectives» (European Journal of Sustainable Development), в якій авторкою досліджено проблемні питання реформування місцевого самоврядування та важливості використання зарубіжного досвіду; Implementation of European

standards in the activities of local government bodies» (Edelweiss Applied Science and Technology), де описано проблемні питання впровадження європейських стандартів у діяльність місцевого самоврядування в Україні. Ідеї та положення, які належать співавторам, у дисертації не використовувались.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для подальших наукових розробок із досліджуваної проблематики (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій діяльності* – сформульовані висновки і пропозиції враховані як при розробленні проектів відповідних нормативно-правових актів, так і проведенні їх правової експертизи;

– *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– *освітньому процесі* – при викладанні дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми» та підготовці відповідних навчально-методичних матеріалів (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права*)*.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі аспекти та висновки було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях (круглих столах): «Ключові функції взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.); «Сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об’єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.); «Магдебурзького право, як історичний прообраз сучасної моделі органів місцевого самоврядування»

(м. Київ, 16–17 квітня 2024 р.); «Завдання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.); «Принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 4–5 червня 2024 р.); «Розвиток публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території України в XX столітті» (м. Київ, 18–19 вересня 2024 р.); «Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 18–19 лютого 2025 р.); «Теоретико-правова характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (м. Київ, 4–5 червня 2025 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, п’яти розділів, які об’єднують сімнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 393 сторінки. Список використаних джерел налічує 400 найменувань і займає 45 сторінок.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття та сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні законодавчо регламентована, на що, зокрема, вказує перелік повноважень і компетенцій органів місцевого самоврядування. Делеговані повноваження є такими, що реалізуються спільними зусиллями органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, де орган місцевого самоврядування виступає виконавцем, а орган виконавчої влади делегуючою стороною, що фінансує та контролює виконання такого повноваження. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можуть бути різними, однак вони мають бути закріплені законодавчо або мають здійснюватись у порядку, визначеному чинним законодавством. Таким чином, зважаючи на велику кількість суб'єктів і повноважень вищезазначених органів, щодо яких може бути наявна взаємодія, постає необхідність у дослідженні та визначенні цього поняття з огляду на адміністративно-правовий характер явища, що і складає актуальність дослідження.

Визначаючи сторін взаємодії, яка є предметом дослідження, слід зазначити, що не всі елементи системи місцевого самоврядування в Україні, що законодавчо визначені, відносять до органів місцевого самоврядування.

Конституцією України до органів місцевого самоврядування віднесено обласні та районні ради, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Виконавчу владу в Україні здійснює Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади.

Таким чином, окрім зазначених вище делегованих повноважень як спільної форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, існує взаємодія на місцевому рівні, зокрема, серед органу місцевого самоврядування та його виконавчого органу тощо.

З метою визначення змісту та характерних ознак взаємодії між органами, необхідно надати визначення поняттям «орган місцевого самоврядування», «орган виконавчої влади», «місцевий орган виконавчої влади».

Правовий статус органів місцевого самоврядування визначений Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами, однак, жоден із них не наводить визначення поняття «орган місцевого самоврядування», лише Конституція України наводить виключний перелік органів місцевого самоврядування. У статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а органами місцевого самоврядування є ради та їх виконавчі органи.

Органи самоорганізації населення не належать до органів місцевого самоврядування, а лише можуть створюватися останніми. У зв’язку з цим вони були виключені з предмету дисертаційного дослідження, незважаючи на те, що згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказані органи розглядаються як складова системи місцевого самоврядування.

Згідно з позицією В.В. Кравченка, органом місцевого самоврядування слід вважати орган, утворений територіальною громадою у порядку, встановленому законодавством, з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, який наділений владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [167, с. 181-182]. Таким чином, до органів

місцевого самоврядування відносяться 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.

Згідно з позицією окремих науковців, орган місцевого самоврядування слід розглядати як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, який фінансується з відповідних місцевих бюджетів — районного, обласного тощо. Такий орган становить собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або посадових осіб органів місцевого самоврядування, що утворений у встановленому законом порядку з метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений владними повноваженнями, які здійснюються в межах визначених законом організаційних та правових форм в інтересах відповідної територіальної громади чи об'єднання територіальних громад [168, с. 192-193].

Тож, органи місцевого самоврядування складають відповідно представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, створені представницькими органами місцевого самоврядування, що є підконтрольними та підзвітними представницьким органам місцевого самоврядування у частині здійснення повноважень місцевого самоврядування; та органам виконавчої влади у частині здійснення делегованих повноважень.

На думку Т.О. Кулик місцевиим органом державної влади (зокрема, виконавчий орган ради) є складова частина єдиного державного апарату України, що являє собою колектив громадян України або одного громадянина України, які мають спеціальниӣ статус, заснованиӣ на встановленому законом порядку, для виконання завдань і функціиӣ держави на місцевому рівні, і наділениӣ з цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаціиних формах [178, с. 22].

Органи виконавчої влади – завжди органи управління, але не всі органи державного управління є органами виконавчої влади [78]. Наприклад, створені Кабінетом Міністрів України консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, виконуючи функції управлінського характеру, самі по собі не відносяться до органів виконавчої влади. Таким чином, законодавством закріплені центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади (органи місцевого самоврядування), Кабінет Міністрів України, та інші органи, що входять до системи органів виконавчої влади в Україні.

Взаємодія є поняттям, яке використовується у різних сферах адміністративно-правових відносин, під час дослідження різних питань і враховуючи великий перелік органів, що можуть бути суб'єктами адміністративного права, тож поняття «взаємодія» у вищезазначеній сфері потребує детального дослідження, аналізу характерних ознак такого явища і визначення самого поняття.

Дослідженню питання взаємодія, де суб'єктами взаємодії виступають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, присвятив свою монографію Ю.С.Назар та зазначив, що поняття «взаємодії» є одним з основних філософських термінів, що визначається як процес впливу різних суб'єктів один на одного, а також процес впливу на їх спільне функціонування [211, с. 8].

У Великому українському словнику поняття «взаємодія» визначається з точки зору етимологічного процесу як взаємний зв'язок між предметами в дії, а також погоджена між ким-, чим-небудь дія. Тож, що стосується суб'єктів як органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, взаємодія може розглядатись як форма спільної дії, та як процес впливу суб'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість тощо [44].

На нашу думку, взаємодія у контексті адміністративно-правового дослідження функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, може визначатись як процес впливу (взаємна обумовленість,

зміна стану; зовнішнє або внутрішнє відношення зв'язку) одного суб'єкта на іншого у процесі реалізації спільної функції (опосередкований чи безпосередній вплив, спільна причинна залежність).

В.М. Фесюнін свою дисертаційну роботу присвятив, у тому числі, визначенню поняття «взаємодія», якому, на думку науковця, характерні такі ознаки як стійкі зв'язки; зв'язки, завдяки яким відбувається вплив одного об'єкта на інший; вплив, що у результаті породжує взаємні зміни для суб'єктів взаємодії; процес, що постійно відновлюється, формується і забезпечує систему відносин між сторонами такої взаємодії [332, с. 36].

Щодо широковживаності поняття «взаємодія» та використання останнього у багатьох сферах і галузях наук наголошує у своєму науковому дослідженні В.Р.Остропілець, що пояснюється спільністю поняття «взаємодія» одночасно для багатьох галузей права та юридичних наук [227, с. 167-170]. Науковець зазначає, що взаємодія будь-яких державних органів є різновидом соціальної взаємодії.

Соціальна взаємодія детально досліджується психологією, що підтверджує багатогранність самого поняття взаємодія. Зокрема, у монографії З.Я.Ковальчук взаємодія характеризується систематичністю, регулярністю дій суб'єктів взаємодії щодо один одного, зокрема впливу, з метою породження нової реакції на такі дії/ вплив (взаємні регулювання, вплив, контроль, допомога). Соціальна взаємодія як результат передбачає наявність внеску кожного у виконання спільного завдання, спільні коригування дій/ процесу тощо [124].

Соціальна взаємодія полягає не лише у конкретному процесі чи дії, що відбувається, а і у організації таких процесів/ дій з метою виконання функцій/ завдань тощо. Наприклад, спілкування уповноважених осіб місцевого самоврядування та державних службовців органу виконавчих дій є взаємодією, що породжує виконання спільних завдань.

Інші науковці пропонують взаємодію визначати як: складову управління, що характеризує теорію взаємодії як складову частину загальної теорії управління, яка

визначає закономірності й особливості організації внутрішньосистемної і внутрішньоструктурної взаємодії органів [63, с. 14]; як управлінський процес, діяльність декількох і більше суб'єктів, які впливають один на одного та на спільний об'єкт з метою виконання поставленого завдання [212, с. 158].

Науковці у сфері адміністративного права пропонують поняття «взаємодія» застосовувати лише до тих процесів, які стосуються взаємоузгодженої діяльності різноманітних органів та організацій, зокрема якщо їх діяльність законодавчо регламентована [120, с. 94-100].

При цьому, поняття «взаємодія» визначається у вузькому та широкому значенні, зокрема, у широкому значенні поняття «взаємодія» визначена як реалізація спільних узгоджених дій з метою досягнення спільної мети, здійснення взаємної допомоги під час реалізації спільної задачі; у вузькому значенні – як планомірне здійснення комплексу заходів у визначеній сфері.

У адміністративно-правовій літературі поняття «взаємодія» визначається також як узгоджений за цілями, місцем та часом процес, форма координації спільних зусиль, узгоджена та скоординована діяльність [348, с. 102-106].

Правова підтримка місцевого самоврядування зі сторони держави і створення умов для його самостійного розвитку повинні основуватись на узгодженому функціонування усієї системи публічної влади та інститутів громадянського суспільства в сфері забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

Розвиток суспільства та держави є неможливим без взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Одними із основних причин, які перешкоджають зазначеній взаємодії є, насамперед, відсутність чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, правового механізму їхньої взаємодії, а також розподілу відповідальності між ними.

Ефективне функціонування держави та її суспільних інститутів визначається наявністю дієвої системи управління. Запорукою розвитку суспільства та держави

є чітка взаємодія всіх складових елементів і рівнів системи управління. Місцеве самоврядування є максимально наближеним до населення, воно є первинною складовою організації публічної влади, а тому недоліки в організації та функціонуванні органів місцевого самоврядування здійснюють негативний вплив на все суспільство та державу в цілому [35, с. 128].

Питання організації та співвідношення повноважень і компетенції органів місцевого самоврядування та державної влади розглядалось у науковій праці О.В. Гулак, яка зазначила, що Україна потребує реконструкції співвідношення державного управління й місцевого самоврядування в напрямах: самостійності вирішувати питання місцевого значення; визнання публічності самоврядної̆ влади, «двох рівнів публічної̆ влади – держави і самоврядування, державної̆ і публічно-самоврядної̆ влади»; контролю за реалізацією таких повноважень; юрисдикційного захисту правового статусу місцевого самоврядування й подібного ж захисту держави та громадян від незаконних дій̆ органів місцевого самоврядування[69, с. 119-131; 287].

Аналізуючи положення статей 7 та 140 Основного Закону України [160] необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування є самостійними та не відноситься до органів державної влади. Органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади являють собою державну владу, джерелом якої є народ (стаття 5 Основного Закону України).

У зв’язку з цим може скластися враження, що в середині держави функціонують дві окремі системи управління, які функціонують автономно. У органів місцевого самоврядування та органів державної влади схожі принципи організації, механізми реалізації повноважень, а також форми та методи діяльності. Разом із цим, різний рівень повноважень при вирішенні тих або інших питань управління суспільством і державою є основною відмінною рисою діяльності зазначених органів [110, с. 77].

Безумовно органи місцевого самоврядування функціонують та виконують покладені на них завдання в межах єдиної державної політики. Тим не менше вони у певній мірі є автономними від органів державної влади на певній території. Крім того, органи місцевого самоврядування наділені необхідними повноваження при вирішенні локальних питань, оскільки володіють конкретною інформацією щодо економічної, соціальної та політичної обставини в окремій територіальній громаді [92, с. 127].

Відповідно до статті 140 Конституції України, органи місцевого самоврядування є самостійними в межах повноважень, визначених чинним законодавством [160]. Засади організації та діяльності, перелік завдань та межі компетенції органів місцевого самоврядування визначені Законом України «Про місцеве самоврядування» [268]. До основних завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування є встановлення місцевих податків і зборів, формування місцевого бюджету, управління об'єктами комунальної власності тощо. Виконання зазначених завдань здійснюється відповідно до положень чинного законодавства України, а також нормативно-правових актів, прийняті відповідним органом місцевого самоврядування [268].

Таким чином, положеннями Конституції України закріплена самостійність органів місцевого самоврядування, тобто вони не входять в систему органів державної влади та є незалежними при прийняття рішень віднесених до їхньої компетенції. Разом із цим існують певні форми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, насамперед з органами виконавчої влади. Така взаємодія базується на положенням чинного законодавства України, проте, на сьогодні відсутні чітко сформульовані концепції їхньої взаємодії.

Розглядаючи взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади як предмету внутрішньо управлінської діяльності, можемо зробити висновок, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є складовими елементами єдиної системи публічної влади,

соціального управління, які спрямовані на забезпечення добробуту суспільства. Формування єдиного механізму управління на державному та місцевому рівнях є обов'язковою умовою стабільності розвитку держави. У зв'язку з цим, нагальними питаннями, які потребують вирішення є чітке розмежування повноважень, а також правового механізму взаємодії цих органів.

На нашу думку, основними напрямками вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади є наступні:

1) заборона втручання в діяльність органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Взаємодія міх вказаними органами повинна будуватись на принципах самостійності та співпраці при вирішенні питань в межах визначеної законодавством компетенції;

2) удосконалення законодавчої бази. На нашу думку, на законодавчому рівні необхідно прийняти нормативний акт, яким чітко розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади та межі їх компетенції в різних сферах діяльності. Відповідно на основі такого акту повинні бути розроблені та ухвалені регіональні програми, які будуть конкретизувати зазначені положення з врахуванням економічних, соціальних, географічних особливостей територіальної громади;

3) розширення сфери делегованих повноважень. Важливо зауважити, що повинні бути передані тільки ті повноваження, які орган місцевого самоврядування зможе реалізувати ефективніше за відповідний орган виконавчої влади;

4) пошук додаткових джерел формування дохідної частини місцевого бюджету.

Враховуючи вищезазначене, слід зробити проміжний висновок, що у розрізі адміністративного права взаємодію органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади слід визначати як спільну діяльність визначених суб'єктів адміністративного права, що має правові підстави, реалізується у порядку та межах,

визначених чинним законодавством України, з метою реалізації спільних повноважень, інтересів, потреб, завдань.

1.2. Завдання, функції та принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Мета діяльності будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування обумовлена нормативно визначеними завданнями останніх, тож у разі, якщо завдання двох органів можуть бути реалізовані спільними діями, ресурсами, впливом тощо – такий процес вважатиметься взаємодією цих органів. У такому випадку метою взаємодії виступатиме фактор, що спонукає сторони до об'єднання зусиль.

Як щодо органу виконавчої влади, так і щодо органу місцевого самоврядування завдання визначені на рівні законів України. Зокрема, Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України – місто-герой Київ» та іншими законодавчими актами визначено перелік повноважень і компетенцій органів місцевого самоврядування, тобто рад і їх виконавчих органів (місцевих органів виконавчої влади). Враховуючи, що виконавчою владою в Україні є Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, повноваження останніх визначені, окрім вищезазначених законодавчих актів, Законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» тощо.

Співвідношення понять «завдання» та «завдання взаємодії» полягає у визначенні завдань суб'єктів та визначенні відповідно спільних завдань суб'єктів.Для досягнення спільної мети суб'єктам взаємодії необхідно вирішити ряд конкретних завдань – того, що необхідно реалізувати спільними зусиллями для

досягнення спільної мети. Новий тлумачний словник української мови визначає поняття «завдання» як визначений, запланований для виконання обсяг роботи; також словник ототожнює завдання з метою, замислом [217]. На нашу думку, ототожнення понять «мета» і «завдання» є хибним, адже мета складається із завдань, реалізувавши які постає можливість досягти мети.

Досліджуючи взаємодію як предмет внутрішньоуправлінської діяльності, завдання взаємодії пропонується тлумачити як збереження звичайного режиму функціонування систем, виконання програм, спрямованих на досягнення мети, забезпеченої спільними необхідними ресурсами, у порядку і межах, визначених законодавством [26]. У такому випадку завданнями є перелік визначених питань і шляхів їх вирішення.

Найбільш розповсюдженими завданнями взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади є здійснення повноважень визначеними органами для досягнення спільної мети. Такі повноваження є власними та делегованими, визначеними чинним законодавством.

Завдання взаємодії, як і сама взаємодія, розподіляються на види. Між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади може бути загальна взаємодія та спеціальна; між представницькими органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади може також бути різного роду взаємодія. Зокрема, до загальної взаємодії між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади пропонуємо відносити питання:

- спільної координаціїз напрацювання питань щодо навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм;
- виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень і контроль за цим виконанням з боку органів виконавчої влади;
- відносини між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади у частині спрямування діяльності органів місцевого

самоврядування у визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» сферах.

Спеціальна взаємодія між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади передбачає вирішення таких питань як: особливості виконання делегованих повноважень, їх фінансування; надання органам місцевого самоврядування субсидій; вирішення питання використання природних ресурсів місцевого значення; використання землі; питання надання на місцях безоплатної первинної допомоги; питання подання кандидатур для нагородження державними нагородами; бюджетні питання тощо.

Враховуючи, що місцеві органи виконавчої влади, які відповідно до Конституції України є органами місцевого самоврядування, одночасно виступають органами виконавчої влади, - їх взаємодія з представницькими органами місцевого самоврядування є постійною, адже вони також можуть виступати виконавчими органами рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Така взаємодія є поточною та визначаєтьсялокальними і загальнодержавними нормативно-правовими актами.

Таким чином, слід зробити проміжний висновок, що завдання взаємодії між вищезазначеними органами можуть носити різний характер, що залежить від ряду питань, що вирішуються між ними і шляхів, якими ці питання вирішуються.

Практична реалізація завдань відбувається через спільні функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У правовій доктрині єдине визначення поняття «функція» відсутнє, однак пропонуємо такі думки науковців. Професор А.М.Колодій пропонує поняття «функція» (лат. виконання, звершення) визначати як обов’язок, що виконується визначеним інститутом; процес стосовно цілого; характеристику напряму чи аспекту діяльності [248].

Також, поняття «функція» пропонується визначати як: явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; або ж роботу кого-, чого-небудь, обов’язок, коло діяльності; обов’язок [216, с. 707].

Функція, що є предметом управлінської діяльності визначається як частинауправлінської діяльності держави, що реалізується у порядку, визначеному законом, органами виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [190; 4, с. 116].

Таким чином, функціями взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропонуємо визначати основні напрямки спільної діяльності та спільні процесі зазначених органів з метою досягнення спільних інтересів, реалізації потреб. Функції взаємодії зазначених органів можуть бути як основними, так і додатковими. Зокрема, основними функціями пропонуємо визначати:

- координаційну як розподіл прав і обов'язків взаємодіючих сторін на час здійснення спільних заходів, що полягає у розробці спільних загальнодержавних чи регіональних програм, стратегій; напрацюванні пропозицій в рамках колегії, робочої групи чи комісії; залученні представників вищезазначених органів до напрацювання актів з питань, що стосуються їх діяльності тощо. На думку В.Г.Федоренко координаційна функція передбачає координацію шляху досягнення мети або координацію самої мети [224, с. 178];
- нормотворчу, що полягає у поданні органом місцевого самоврядування через органи виконавчої влади законопроектів з питань, що стосуються діяльності органу у порядку, визначеному законом; приведення у відповідність до актів центральних органів виконавчої влади локальних нормативно-правових актів; дотримання актів Кабінету Міністрів України; реєстрації деяких актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, центральним органом виконавчої влади; участь у напрацюванні нормативно-правових актів визначеними органами з питань, що стосуються їх спільної діяльності тощо;
- бюджетну, що полягає у напрацюванні пропозицій до фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, що здійснюються органами місцевого самоврядування в Україні тощо;

- природоохоронну, що полягає у спільному вирішенні питань використання природних ресурсів, земель тощо; передання у комунальну власність об'єктів; передання до складу делегованих повноважень повноважень щодо використання ресурсів тощо;

- контрольну, що полягає у здійсненні контролю за діяльністюорганів місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Контроль як основний елемент управління, під час взаємодії необхідний для визначення результату впливу сторони на спільний процес, визначення відхилень від вимог управлінських рішень чи принципів та причин таких відхилень, визначення шляхів подолання виявлених перешкод для ефективної реалізації спільного завдання [197];

- захисну функцію, що полягає, зокрема, у дотриманні органами виконавчої влади законодавчо визначеного правила щодо невтручання у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень тощо;

- інформаційну функцію, що полягає у необхідності доведення до відома органів місцевого самоврядування актів, прийнятих органами виконавчої влади; організація спільних між органами заходів щодо реалізації інформаційної політики тощо[304, с. 236-237]; Інформаційна функція структурно складається з діяльності органів, що взаємодіють, з метою створення інформації, її збору, обробки і захисту, а також використання, обміну та зберігання її органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Інформація як ресурс зосереджує елементи і напрямки державної діяльності [228, с. 206]; інформацією є щось ідеальне, - те, що знімає невизначеність [222, с. 12];

- дозвільну функцію, що зосереджена у взаємодії представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, адже ради приймають рішення індивідуального характеру, що мають ознаки дозволів (у сфері містобудування, землекористування тощо), а виконавчі органи рад безпосередньо виконують разом із тим, кому надано дозвіл відповідні рішення; крім цього, місцеві державні адміністрації надають необхідні дозволи, тобто врегульовують відносини,

контроль за якими здійснює рада як представницький орган місцевого самоврядування; ознаки дозвільних процедур містять і правовідносини між органом виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, однак в рамках чинного законодавства така взаємодія категорію «дозвіл» не використовує. Науковцями зазначається, що дозвільна функція визначається як наявність у діях суб'єктів ряду правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління - з іншого, які потребують захисту з боку держави у порядку та на умовах, визначених чинним законодавством [232, с. 160].

Додатковими функціями взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропонуємо визначати:

- організаційну функцію, що полягає у організації та проведенні спільних нарад, робочих груп, колегій та інших заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- управлінсько-розпорядчу функцію, що полягає у документальному забезпеченні процесу взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; функціональному процесі забезпечення взаємодії, шляхом переведення з Державного бюджету України коштів на субсидії органам місцевого самоврядування, забезпечення фінансування делегованих повноважень тощо;
- комунікаційну функцію, яка полягає у необхідності обміну інформацією між органами, що мають спільні повноваження, компетенції, спільні процеси тощо [39, с. 51-53].

Таким чином, взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади передбачає наявність основних і додаткових функцій, які розподілені за сферами процесів, дій, інтересів тощо. Через дослідження завдань і функцій стає можливим напрацювання класифікації видів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що буде запропоновано у наступному розділі дисертаційної роботи.

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відбувається на основі засад/ ідей, тобто принципів, що обумовлені необхідністю дотримання суб'єктами взаємодії законодавчих норм, правил, враховувати об'єктивнийрозкиток суспільства тощо. Поняття принцип (з лат. principium – першооснова, джерело) визначається як керівна ідея будь-якої діяльності чи процесу, першоджерело та основне правило діяльності/ процесу [307].

Відповідно до Нового тлумачного словника принцип пропонується визначати основним вихідним положенням теорії/ системи/ напрямку; засадою; основним законом/ правиломточної науки; основою створення якогось об'єкту, способом реалізації завдання; основою діяльності установи, підприємства, організації тощо; переконанням/ нормою/ каноном [216, с. 741].

У науковій праці Колодія А. зазначається, що принцип слід визначати вихідним положенням, правилом, що розкриває сутність явища, його зміст, мету, властивості [154, с. 17].

Таким чином, принципом є основна засада, що характеризує зміст діяльності/ процесу/ явища; узагальненням відображення об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Принципи розподіляються на види, зокрема, досліджуючи принципи взаємодії, варто зазначити, що останні передбачають основоположні ідеї, правила, за якими здійснюється і організується взаємодія [2].

Враховуючи, що взаємодія, яка є предметом дисертаційного дослідження, стосується органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно визначити, які принципи є спеціальними у діяльності зазначених органів. Зокрема, принципами органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є основні засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [75].

Загалом, принципи взаємодії органів державної влади досліджуються у наукових роботах Л.О.Фещенко і О.Ю.Синявської. Науковці пропонують визначати принципивзаємодії зазначених органів як основоположні засади, що

закріплюють об’єктивні закономірності узгодженої і спільної діяльності таких органів, в порядку і межах, визначених законодавством, тазакладені в основуорганізації та реалізації механізму такої спільної та узгодженої діяльності [333]; а також основними положеннями, щовизначають основні властивості узгодженої та спільної діяльності зазначених органів, їх відносини в рамках такої діяльності/ процесів; основні прояви органів як суб’єктів діяльності/ процесів, засновані на використанні знань та практичного досвіду органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Принципи врегульовують механізмвзаємодії, зміст і звязки як складовівзаємодії [299].

Тож, в рамках надання визначення поняттю «принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» варто підсумувати, що такими є сформульовані та обґрунтовані основні засади/ правила/ ідеї, що мають на меті створити основу для механізму, організації та реалізації спільної та узгодженої діяльності/ процесу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Науковці пропонують принципи взаємодії класифікувати за сферами використання, зокрема, пропонується розподіляти принципи взаємодії на загальні як такі, що можуть бути використані суб’єктами взаємодії під час здійснення будь-яких правовідносин, та на спеціальні як такі, що можуть бути використані в рамках реалізації конкретного виду правовідносин [299]. Така класифікація принципів взаємодії є ефективною для принципів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До загальних принципів взаємодії відносять основні засади, що можуть бути застосовані до будь-якого виду правовідносин, зокрема, правовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Такими є принципи:

- верховенства права як основної засади забезпечення законних інтересів та прав людини під час будь-якої взаємодії будь-яких органів; як забезпечення передусім пріоритетності права над всіма іншими інтересами держави [2, с. 75]. В контексті дослідження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядуванняданий принцип може бути використаних з метою забезпечення дотримання у діяльності зазначених суб'єктів гарантування і захисту основоположних прав;

- законності, як принципу, сфера впливу якого розповсюджується на всі суспільні відносини, з метою забезпечення функціонування будь-якого органу державної влади/ місцевого самоврядування на основі та у відповідності донором права [319, с. 135]; як принципу, що є відправним началом та основоположною вимогою, закладеною в основу формування норм права і визначеною обов'язковою для суб'єктів правовідносин [302]; як принципу, що виступає обумовленою закономірністю розвитку ідей/ поглядів як вихідного начала поведінки суб'єктів правовідносин і переконання щодо дотримання правових норм [199]. Принцип законності у спільній діяльності/ процесах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування може бути застосований в рамках визначення обов'язку цих органів здійснювати спільну діяльність у порядку та в межах, визначених чинним законодавством України, зокрема, на основі законів України, що визначають правовий статус та врегульовують діяльність таких органів;

- рівності, як конституційного принципу, що визначається як важлива умова існування правової держави [345, с. 124]. Принцип рівності застосовується до правовідносин з метою забезпечитигарантовану Конституцією України рівну можливістьдля усіх суб'єктів правовідносин користуватися правами і свободами, що визначені чинним законодавством України, та у рівній мірі виконувати обов'язки такими суб'єктами. На принципі рівності побудовано правило розподілу прав та обов'язків між суб'єктами правовідносин [122]. Важливо зазначити, що принцип рівності не скасовує ієрархію органів, не змінює обсяг їх прав і обов'язків, а лише впливає на процес спільної діяльності, де суб'єкти правовідносин є рівними кожен у своїх правах, адже застосування цього принципу до органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади є специфічним, враховуючи, що, наприклад, місцева державна адміністрація, що є окрім органу місцевого

самоврядування, ще і місцевим органом виконавчої влади, у частині повноважень знаходиться у підпорядкуванні центральних органів виконавчої влади тощо;

- прозорості, публічності та відкритості функціонування як необхідне для забезпечення демократизації та розвитку органів державної влади та органів місцевого самоврядування правило, що полягає в обов'язку цих органів забезпечити можливість вільного доступу громадян до інформації щодо їх діяльності та доступу до здійснення управління державними справами як безпосередньо, так і через представників, що є особливо актуальним для органу місцевого самоврядування як представника громади; принцип прозорості діяльності полягає у встановлені органами місцевого самоврядування та органами державної влади основ, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістовного та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [68, с. 6];

- підконтрольності та відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не лише державі, а й суспільству, адже у разі порушення меж і порядку діяльності, встановленої законом, та порушення закону загалом, - відповідні органи мають понести відповідальність; підконтрольність визначається засобом обмеження влади конституційними, суспільними, державними рамками та обов'язками, а в свою чергу, підзвітність визначається відносинами між тими, хто наділений законом владою і тими, хто цією владою наділив, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов'язки згідно з цими стандартами, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання тощо [79, с. 109]. Такий принцип характеризує спільну діяльність органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування в рамках здійснення останнім делегованих повноважень тощо;

- системності, як принципу, що забезпечує перетворення різного роду правовідносини, зокрема між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у загальнусистему, чим передбачає, що суб'єкт управління при виборі методів, форм, засобів впливу на об'єкт має враховувати ті зміни, які відбуваються в середовищі, в межах якого функціонує й розвивається система [12, с.34]. Взаємодія органів місцевого самоврядування із органами виконавчої влади повинна мати цілісний, злагоджений та послідовий характер, взаємодія має бути узгодженою, послідовною та ефективною;

- професіоналізму, як принципу, що зобов'язує представників суб'єктів взаємодії бути належним чином підготовленими до виконання посадових обов'язків; володіти необхідними знаннями для реалізації покладених на них функцій; розуміти мету взаємодії і конкретні кроки для її реалізації; бути професійними та обізнаними у питаннях, що стосуються такої діяльності; дотримуватись морально-етичних вимог, що висуваються для таких представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [102, с. 67]; як принципу, що у тому числі, передбачає необхідність забезпеченнядостойної організації взаємодію на управлінському рівні як з боку органу виконавчої влади, так і з боку органів місцевого самоврядування [221, с. 511-518; 83];

- децентралізації влади, як принципу, що забезпечує розвиток системи органів місцевого самоврядування внаслідок передачі повноважень за місцями їх управління; науковці в окремих наукових працях позитивними рисами децентралізації пропонують визначити невтручання держави у сферу суверенних прав земель, комун, областей, регіонів [293, с. 73-80]; інші позитивними рисами визначають можливість органів місцевого самоврядування автономно співпрацювати та вести діалог між різними рівнями публічної влади [19, с. 25-29]; деякі науковці також стверджують позитивну відносну фінансову незалежність місцевої влади та фінансову підтримку органів місцевого самоврядування з боку держави [226, с. 26-29]; також, науковці, розглядаючи, зокрема, питання

адміністративної реформи, пропонують звернути увагу на комплексний сервіс, який надаватиме допомогу різним категоріям населення, тим самим підтримуючи оптимальний рівень життя місцевого населення [38, с. 80-87]; інші – у своїх наукових працях дають негативну характеристику децентралізації влади, оскільки стверджують, що децентралізація призводить до суперечливих цілей виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування[20, с. 20; 51, с. 32-36; 153, с. 198-204; 96, с. 16-23; 247, с. 503-512; 70, с. 448-453].

До спеціальних принципів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як принципів, що використовуються до конкретного виду правовідносин в рамках спільної діяльності чи реалізації спільних та узгоджених процесів зазначених органів можна віднести наступні:

- спільності інтересів, як принцип, що є основоположним принципом взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, адже передбачає необхідність мати спільні інтереси і потреби, що вирішуються спільним та узгодженим процесом/ діяльність в межах і на основі чинного законодавства України; як принцип, що визначається аналізом інтересів суб'єктів взаємодії, їх завдань та функцій, та дозволяє зробити висновки про наявність чи відсутність спільних інтересів/ потреб, про наявність узгодженості дій/ процесів між органами [94, с. 79]. Цей принцип, у контексті дослідження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, є важливим, адже ефективна взаємодія між органами неможлива без єдиної спрямованості, спільних цілі, наявності інтересів і потреб у кожної із взаємодіючих сторін;
- планування та стратегічного планування діяльності, як принципу, що передбачає визначення не лише правового статусу взаємодіючих сторін, а і визначення їх спільних цілей та завдань з метою досягнення цілей, передбачених планом діяльності, що є спільним для взаємодіючих сторін, або планом діяльності кожного із взаємодіючих сторін, який обов'язково передбачає необхідні ресурси і дії для реалізації таких спільних завдань. Такий принцип використовується

постійно в рамках діяльності органів, як принципповсякденної взаємодії вказаних органів, а також під час визначення перспективних завдань (заходів, програм, концепцій) та шляхів їхреалізації; застосування принципу планування у спільній діяльності органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування є необхідною та ефективною умовою їх спільного функціонування, адже планування упорядковує процес досягнення спільної мети, мередбачає закріплення конкретних кроків для досягнення мети, визначає сфери відповідальності, необхідні ресурси та часові проміжки. На нашу думку, серед спеціальних принципів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування принцип планування є обов'язковим у використанні;

- доцільності, як принципу, що забезпечує своєчасністьвраховування умови, завдань, ресурсів, часових проміжків щодо на шляху реалізації взаємодіючими сторонами спільної мети; принцип доцільності виступає своєрідним фільтром дій і процесів взаємодіючих сторін на шляху до досягнення спільних потреб і інтересів, допомагає відкинути зайві ресурси, визначити необхідний час, відкинути зайвих осіб і визначити найбільш оптимальний шлях для досягнення спільної і узгодженої мети органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як взаємодіючими сторонами;

- відповідальності, як принципу, який нагадує взаємодіючим сторонам про необхідність дотримуватись домовленостей – узгоджених дій, чинного законодавства України у процесі своєї діяльності, адже кожна сторона взаємодії має відповідати за свої дії і в рамках спільної діяльності з іншою стороною також. Юридична відповідальність є мірою державного примусу за скоєне правопорушення, зокрема Ю.С.Шемшученко визначає юридичну відповідальність як вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає в застосуванні до правопорушників (фізичних та юридичних осіб) передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються у примусовому порядку державою [353, с. 437]. В рамках взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

принцип відповідальності забезпечує законність реалізації досліджуваної взаємодії;

- оптимальності, як принципу, використавши який, взаємодіючі сторони можуть знайти найкращий шлях для досягнення спільної мети [237, с.80]. У змісті цього принципу закладено необхідність забезпечити успішне виконання зовнішнього і внутрішнього імперативів службового обов'язку, при цьому з найменшою витратою ресурсів [305, с. 124]. Оскільки взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має бути узгодженою, у такому випадку вона має передбачати оптимальне використання ресурсів суб'єктів взаємодії. Оптимальність у спільних процесах/ діях органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передбачає взаємний аналіз спільних та окремих можливостей/ ресурсів кожного з органів. Визначивши оптимальність у спільних процесах та узгодивши ресурси взаємодіючих сторін стає можливим ефективне планування спільних дій та оптимальне використання визначених для спільних дій ресурсів кожної із сторін взаємодії [221, с. 517];

- єдності, як принцип, що передбачає єдність органів виконавчої влади як єдність усіх її рівнів, єдність прийнятих рішень в рамках загального політичного курсу (цей принцип характерний під час взаємодії місцевих органів виконавчої влади, які одночасно є органами місцевого самоврядування, та органів виконавчої влади інших рівнів). В рамках цього принципу передбачається, що рішення прийняті органами виконавчої влади нижчого рівня (їх локальні зокрема акти) не мають суперечити рішенням/ актам, прийнятим органами виконавчої влади вищого рівня. Система органів виконавчої влади є розгалуженою, де усі органи мають єдиний центр, що демонструє цілісність влади. Наприклад, відповідно до Закону України«Про Кабінет Міністрів України»КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Тож, функціонування

органів виконавчої влади відбувається з урахуванням центра керівництва на підставі спільного планування, рівності всіх форм власності, ринкових відносин, з урахуванням галузевих/ територіальних принципів управління, їхцентралізації з дотриманням часткової автономії регіонів тощо [298, с. 278-284];

- вторинності виконавчої влади, як принципу, зміст якого відображає існування в Україні влади, що обирається народом, та має безпосередні повноваження від народу. Виконавча ж влада в Україні таких повноважень не має, створюються первинними органами. В деяких зарубіжних країнах органи виконавчої влади також обираються. Науковці вважають, що чим менша частка громадян, які беруть участь у виборах в органи державної влади, тим нижчий рівень її легітимності [90, с. 20-21]. Для взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади цей принцип є показовим та використовується за умови, що взаємодія відбувається між представницьким органом місцевого самоврядування (виборним) та органом виконавчої влади; цей принцип складно застосовувати під час взаємодії, наприклад, з одного боку - виконавчого органу місцевого самоврядування як одночасно місцевого органу виконавчої влади та з іншого боку - центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, враховуючи вищезазначене, слід зробити проміжний висновок, що принципами взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої владиє сукупність основоположних засад, ідей, правил, прямо чи опосередковано закріплених чинним законодавством України, що врегульовують діяльність зазначених взаємодіючих органів. Такі принципи розподіляються на загальні, що врегульовують всі правовідносини між взаємодіючими органами, та на спеціальні, покликані врегулювати конкретно визначену групу правовідносин.

1.3. Правові засади здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та місце в останньому адміністративного законодавства

Встановлення та зміст інституту делегованих повноважень, які реалізуються органами місцевого самоврядування багато в чому визначається моделями взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У юридичній науці протягом останніх десятиліть ведеться активний пошук оптимальних і ефективних форм взаємодії місцевого самоврядування та держави. Реформування відносин місцевого самоврядування та держави передбачає зміну та конкретизацію прав і обов'язків, які покладені на учасників публічно-правових відносин в особі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Для визначення ефективних шляхів розвитку взаємодії між зазначеними органами доцільним є аналіз теоретичних і практичних напрацювань у вказаній сфері. На окреслену тему дослідження наявний ряд наукових праць, однак, це не означає того, що дослідження в цій сфері вичерпали себе, оскільки інститути держави знаходяться у постійному розвитку та реформуванні, що означає процес постійного оновлення відповідно нормативно-правової бази та тлумаченні її норм. За таких умов особливої актуальності набуває розгляд питання щодо теоретичних підходів щодо взаємодії зазначених органів.

Місцеве самоврядування складає одну із важливих основ конституційного устрою. Держава, а також усі її гілки законодавчої, судової та виконавчої влади зобов'язані створювати необхідні соціальні, правові, економічні, а також матеріально-фінансові умови для становлення та розвитку місцевого самоврядування, крім того, відповідні органи державної влади повинні сприяти населенню у реалізації його права на місцеве самоврядування [182]. Органи державної влади визначають самостійність органів місцевого самоврядування,

шляхом встановлення на законодавчому рівні прав і обов'язків органів місцевого самоврядування, а також правові гарантії та захист їх діяльності.

У сучасних умовах актуальним питання є проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Процес становлення України як демократичної, соціальної та правової держави потребує налагодження дієвої системи взаємодії органів місцевого самоврядування з органів виконавчої влади, інститутами громадянського суспільства. Взаємодія між цими органами повинна ґрунтуватись на взаємній зацікавленості у досягненні поставлених цілей, демократизації сфер публічного управління, партнерстві між органами, а також всебічних забезпеченням, гарантування та захисту основоположних прав людини і громадянина [295, с. 7]. Зміст взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади складають функції, завдання та методи за допомогою яких будуть вирішуватись питання щодо подальшої спільної співпраці, а також обсяг повноважень кожного із вказаних органів.

Як обґрунтовано зазначає А.Р. Крусян взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади обласного рівня полягає у тому, що такі органи здійснюють спільну функцію, а саме – управління на регіональному рівні. На думку науковця з метою забезпечення повного та дієвого виконання зазначеної функції важливою складовою є взаємна підтримка відповідних органів, єдина спрямованість і погодженість їх дій, що полягає, насамперед, у законодавчій регламентації організації та функціонування органів публічної влади, кооперації та консолідації зусиль стосовно ефективного та узгодженого управління на регіональному рівні [174, с. 16].

Вчений Р.І. Панчишин у своєму дослідженні вказує, що взаємодія місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування включає майже всі сфері відання зазначених органів. До найбільш поширених напрямів взаємодій науковець відносить: прийняття та реалізація регуляторних актів; формування та реалізація державної регіональної політики; взаємодія у сфері землеустрою,

зокрема розробка, затвердження та погодження документації з землеустрою; взаємодія у сфері планування територій, містобудування та благоустрою населених пунктів; взаємодія у сфері охорони здоров'я населення; взаємодія у сфері освіти; взаємодія у сфері забезпечення публічної безпеки; взаємодія у сфері охорони та захисту довкілля, природокористування тощо [230].

На думку Ю.О. Буглака при дослідженні питання щодо підвищення рівня ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідно визначити основні форми їхньої взаємодії. Як зазначає науковець основними формами взаємодії цих органів є співпраця в межах діяльності, громадських рад, політично-консультативних рад, метою якої є сприяння формуванню та реалізації ефективної політики з питань суспільно-політичного та соціально-економічного життя (на рівні області), а також взаємодія органів публічної влади з інститутами громадського суспільства та структурними утвореннями політичних партій під час нарад, робочих зустрічей, «круглих столів», професійних, державних свят. Крім того, важливою формою взаємодії вчений також називає проведення заходів, які спрямовані на залучення громадськості до процесу ухвалення суспільно значимих управлінських рішень через відкриті обговорення та громадські слухання з питань місцевого значення [36, с. 72].

Ю.О. Буглак пропонує виокремлювати наступні шляхи підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади:

1) організаційний. Зміщення акценту з контрольної діяльності на здійснення співпраці у формі участі у спільних проектах, програмах і заходах. Розробка ефективного механізму взаємодії, до якого входять консолідація, координація засобів і сил, а також прогнозна і планова діяльність, яка спрямована на забезпечення здійснення ефективного урядування;

2) інституційний. Створення спеціальних консультаційних, дорадчих і координаційних органів, діяльність яких буде спрямована на забезпечення

виконання спільних завдань органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;

3) нормативно-правовий. Розмежування на законодавчому рівні повноважень між: органами місцевого самоврядування різного рівня; місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. А також нейтралізація подвійного правового статусу місцевих державних адміністрацій і нормативне закріплення форм і порядку взаємодії між ними;

4) аналітичний. Підготовка та надання звітів, висновків і оглядів результатів спільної діяльності;

5) методичний. Надання консультативної та методичної допомоги;

6) фінансовий. Участь у спільних заходів, присвячених фінансовому та економічному розвитку відповідної територіальної громади;

7) інформаційний. Проведення засідань, конференцій, нарад, «круглих столів», семінарів, громадських слухань, робочих зустрічей, прес-конференцій тощо [35, с. 133].

В.С. Фуртатов стверджує, що одним із важливих напрямів розбудови демократичної, соціальної та правової держави, а також формування інституту громадянського суспільства є становлення та розвиток системи державного управління, а також взаємодії усіх гілок влади. Як вказує науковець законодавцем фактично не визначений механізм розподілу самоврядних і державних послуг, і одночасно існують два владні центри, які є відповідальними перед населенням відповідної територіальної громади, що у свою чергу спонукає їх шукати методи та форми співпраці [337, с. 66].

Крім того, В.С. Фуртатов вважає, що ефективна взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади доцільно здійснювати на системній, постійній основі особливо в економічних і соціальних сферах можливо лише при створенні спеціального робочого органу, яким має бути комітет з питань

координації та взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування [337, с. 69].

У даному аспекті доцільно навести позицію Я.Й. Малика, відповідно до якої питання реформування та вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій є актуальними у вітчизняній теорії та практики державного управління. Зокрема, у низці наукових досліджень вчених акцентується увага саме на відсутності чіткого розподілу повноважень та наявності дублювання обов'язків між вказаними органами. Також звертається увага на неефективність механізму взаємодії відповідних органів влади в контексті трансформаційних процесів та реформування, що відбується в Україні [196, с. 301].

Я.Й. Маликом запропоновані наступні напрямки вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади: урегулювання спорів між місцевими управлінськими центрами у судовому порядку; розробка правових механізмів співвідношення та розмежування повноважень органів місцевої публічної влади; створення спеціальних координаційних рад з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; закріплення контрольно-наглядових функцій органів виконавчої влади; зміна структури органів виконавчої влади, насамперед, перехід від галузевого до функціонального принципу їх побудови [196, с. 302].

Н.Т. Гончарук та Л.Л. Прокопенко стверджують, що проблема вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є актуальною та пов'язаною із постійними трансформаційними процесами в середині держави.

Форами співпраці обласної державної адміністрації та обласної ради є наступні:

1) надання виконавчим апаратом обласної державної адміністрації та обласної ради консультативної та методичної допомоги, селищним, сільським, міським радам;

2) участі керівників виконавчого апарату та депутатів обласної ради в роботі нарад, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», які організовуються та проводять обласною державною адміністрацією;

3) узгодженні спільних дій, що полягає у проведенні координаційної роботи з планування відповідної діяльності на рік, півроку, квартал місяць;

4) спільній роботі керівників відділів, управлінь обласних держаних адміністрацій та депутатів обласної ради при підготовці проектів рішень, які виносяться на розгляд сесій, засідань постійних комісій, президії;

5) участь керівників обласних державних адміністрацій в засіданнях постійних комісій, президії та сесіях [107, с. 87].

У свою чергу формами взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади вчені називають: організацію та проведення спільних дій із планування та комплексних питань з розподілом обов'язків між учасниками їхньої реалізації; проведення координаційних нарад, семінарів; утворення на паритетних засадах спеціальних органів для реалізації спільних програм; спільне проведення масово-культурних заходів; наявність спільних засобів масової інформації (наприклад, рубрик «Влада інформує»); складання аналітичних документів щодо результатів спільної діяльності задля виявлення позитивного досвіду такої співпраці та його впровадження; проведення спільних президій і колегій, а також ухвалення спільних розпоряджень керівників відповідних органів [60, с. 323].

З метою вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідне забезпечення: самостійності відповідних органів при реалізації державної політики; формування ефективного механізму контролю за законністю при реалізації своїх повноважень органами місцевого самоврядування; універсальності реалізації державної політики; посилення співпраці органів місцевого самоврядування у урядом; чітке розмежування повноважень даних органів; впровадження ефективних механізмів узгодження

рішень місцевих і центральних органів виконавчої влади, які включають інтереси певної територіальної громади; законодавче визначення умов, порядку та принципів делегування повноважень, а також форм контролю за їх виконанням; встановлення та закріплення на рівні законодавства відповідальності органів місцевого самоврядування за неналежне виконання або невиконання делегованих повноважень; створення координаційних рад з питань взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади [60, с. 326].

Серед умов, які зумовили проблеми у взаємодії між вказаними органами вчені пропонують виділяти такі як: відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (насамперед, місцевими державами адміністраціями); неефективний механізм їхньої взаємодії; відсутність розмежування відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня [48, с. 19].

На думку В.В. Рильської саме економічний і політичний складники проблемних аспектів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування обумовили неспроможність до самостійної та ефективної діяльності територіальних громад у відповідних адміністративно-територіальних одиницях [292].

Враховуючи та узагальнюючи зазначені вище підходи науковців щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідно зазначити наступне.

Незважаючи на наявність ряду наукових праць із вказаної тематики, на сьогодні відсутній єдиний підхід щодо змісту, форм, механізмів та методів взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Зокрема, одні вчені вказують на особливу автономію місцевого самоврядування, його організаційну відокремленість від державної влади. Інші науковці вважають, що це сукупність взаємопов’язаних самоврядних систем управління, які є складовими елементами єдиної системи соціального управління та публічної

влади. Важливу роль у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади відіграє чітке розмежування повноважень між ними, оскільки територіальна організація органів місцевого самоврядування, безпосередньо залежить від кола завдань, які вони повинні виконувати, а також обсягу прав і обов'язків, якими вони наділяються відповідно до вимог законодавства.

Відсутність єдності у підходах вчених щодо таких питань як зміст, форми, механізми та методи взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади обумовлена відсутності чіткого законодавчого положення щодо їх взаємодії. У межах адміністративно-територіальної одиниці місцеві державні адміністрації, які входять до системи органів виконавчої влади забезпечують взаємодію з відповідними органами місцевого самоврядування (п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [270].

Проте, у чому саме полягає та як проявляється така взаємодія вітчизняним законодавцем не вказано. Незважаючи на наведений вище перелік ряд форм, принципів і механізм взаємодії між зазначеними органами на нормативно-правовому рівні така взаємодія не містить свого закріплення, що зумовлює наявність правової невизначеності в досліджуваній сфері.

На нашу думку, під взаємодією органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади варто розуміти сукупність організаційно-правових методів і форм, які спрямовані на спільне вирішення як питань місцевого значення, так і вирішення загальнодержавних завдань.

Необхідно зазначити, що система взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, яка з огляду на всі чинники публічної влади, здійснюється в інтересах населення відповідної територіальної громади [329]. Водночас особливістю органів місцевого самоврядування є те, що у разі, коли органу місцевого самоврядування передають окремі повноваження органів

виконавчої влади (делеговані повноваження), тоді органи місцевого самоврядування беруть участь у здійсненні державних функцій [203, с. 73].

У юридичній науці пропонують виділяти наступні форми взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме:

1) вплив органу виконавчої влади на орган місцевого самоврядування. Насамперед, мова йде про контроль за діяльністю органу місцевого самоврядування, при виконанні делегованих повноважень; державний контроль щодо відповідності діяльності органу місцевого самоврядування та посадових осіб вимогам законодавства; надання можливості підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування;

2) вплив органу місцевого самоврядування на орган виконавчої влади. Він полягає у зверненні зі скаргами до органів, які мають контрольні та наглядові функції щодо відповідних органів виконавчої влади; оскарження органами місцевого самоврядування у судовому порядку актів, які прийнятті органами виконавчої влади;

3) взаємодія між органами на рівних (паритетних) засадах. Вона здійснюється у вигляді наділення органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями [28, с. 6-8].

Таким чином, можемо зробити висновок, що основними формами взаємодії досліджуваних органів публічної влади є: передача повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження); контроль зі сторони органів виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування положень чинного законодавства України; розгляд звернень органів місцевого самоврядування та посадових осіб, які направлені до органів виконавчої влади у встановленому законодавством порядку.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади являє собою сукупність організаційно-правових методів і форм, які спрямовані на

спільне вирішення як питань місцевого значення, так і вирішення загальнодержавних завдань.

Дослідження питань взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, насамперед з органами саме виконавчої гілки влади завжди перебували та перебувають у полі зору науковців. Разом із цим, не дивлячисьна наявність значної кількості наукових праць із зазначеної тематики, на сьогодні відсутній єдиний науковий підхід щодо визначення змісту, форм, механізмів та методів взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Відсутність єдності у підходах вчених щодо вказаних обумовлено відсутністю чіткого законодавчого положення щодо їх взаємодії.

Отже, чинне законодавство України не містить систематизації та концепції основних форм і методів взаємодії між органами місцевого самоврядуванні та органів виконавчої влади. Встановлення балансу інтересів між вказаними органами є неможливим без визначення правових форм їхньої взаємодії.

У зв'язку з наведеним необхідним є здійснення подальших наукових досліджень із вказаної тематики з метою формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

1.4. Генеза становлення публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні

Україна як суверенна, незалежна, демократична, соціальна і правова держава відповідно до Конституції України визнає верховенство права та верховенство Основного Закону держави, який, встановлюючи загальні засади конституційного ладу,ще визначає основи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади перебуває у процесі ліквідації недостатності законодавчого регулювання та радянської ідеології централізації влади шляхом приведення чинного законодавства України до євроінтеграційних вимог та децентралізації влади, зокрема, на сайті Верховної Ради України, незважаючи на воєнний час, публікуються зареєстровані зміни до законодавчих актів, що регулюють відносини органів місцевого самоврядування з метою посилення їх взаємодії з органами державної влади.

Сучасні умови функціонування місцевого самоврядування в Україні є доволі специфічними, зокрема, через подвійний правовий статус деяких органів місцевого самоврядування, наприклад, у місті Києві орган місцевого самоврядування є одночасно і місцевим органом виконавчої влади, що передбачає подвійне підпорядкування та багато інших особливостей.

З метою дослідження проблем і переваг взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні необхідно визначити генезу становлення правовідносин, які сьогодні можуть реалізуватись як взаємодія між визначеними органами, щоб зрозуміти особливості становлення такої взаємодії та проаналізувати думки науковців у цій сфері.

Будь-який державний орган демократичної країни перш за все ставить перед собою задачі захистити інтереси народу і держави, тоді як орган місцевого самоврядування ставить перед собою основне завдання захистити інтереси громади [161, с. 30].

Відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тож реалізація місцевої влади здійснюється, з одного боку, громадянами України шляхом використання ними різних форм безпосередньої демократії, з другого, – органами державної влади в цілому, у тому числі, через місцеві державні адміністрації, а з третього, – органами і посадовими особами місцевого

самоврядування, у тому числі міською радою та міським головою. При цьому важливо зазначити, що певні повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам самоврядування.

Статтею 6 Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, тож державна влада має поділ функцій між трьома гілками влади; відповідно законодавчу владу в Україні здійснює Верховна Рада України, виконавчу – система виконавчо-розпорядчих органів на чолі з Кабінетом Міністрів України, а судову – Конституційний Суд України та система судових органів на чолі з Верховним Судом України. Повсякденне функціонування держави залежне від ефективної виконавчої влади, щопо суті функціонує у сфері виконання законів усіма суб'єктами правовідносин [178, с. 20].

Місцеві державні адміністрації (місцеві органи виконавчої влади) можуть здійснювати повноваження, делеговані місцевими радами, та водночас принцип поділу влади не поширюється на діяльність органів місцевого самоврядування, які представляють публічну владу територіальних громад, хоча органи місцевого самоврядування, відповідно до чинного законодавства України, не входять до системи поділу влади, тож не відносяться до жодної із гілок влади. Практично, представницькі органи місцевого самоврядування (ради) одночасно взаємодіють і зі своїми виконавчими органами (місцевими адміністраціями, що є також місцевими органами виконавчої влади) і одночасно з центральними органами виконавчої влади. Неоднозначність трактування такої взаємодії потребує детальнішого законодавчого регулювання.

Науковці неодноразово зазначають про функціональну близькість місцевого самоврядування і держави, адже органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Ефективне поєднання зусиль і ресурсів держави і місцевого самоврядування, які відповідно до Конституції

України є рівноправними суб'єктами публічної влади, виступає необхідною умовою оптимальної організації публічно-владного механізму суспільства, зокрема, у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Вищезазначене є передумовою дослідження генези становлення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, дослідження становленнясуб'єктіввзаємодії.

Розвиток сучасного стану функціонування органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади в Україні почав формуватись, на нашу думку, наприкінці 20 століття, зокрема, з розвитком місцевого самоврядування, яке почало відповідати принципам децентралізації і субсидіарності, та перестало функціонувати за вказівкою центру, що було характерно всім органам місцевого самоврядування за радянської влади. Важливо зазначити, що такі етапи розвитку місцевого самоврядування як наприкінці 20 століття, ще прослідковувались за часів видання українським містам магдебурзьких грамот, що детально буде досліджено у цьому підрозділі дисертаційної роботи.

Питання децентралізації влади як основоположного принципу місцевого самоврядування розглядалося в працях таких вітчизняних та зарубіжних учених. Так, на зміст характеристики децентралізації звертали увагу науковці, які стверджували, що децентралізація – це передача частини повноважень органам місцевого самоврядування, а модель децентралізації обирається на основі особливості передачі таких повноважень та їх обсяг, зокрема вертикальний (розподіл функцій і завдань, які здійснюють органи управління ієрархічної влади) або горизонтальний (розподіл повноважень між усіма органами влади, крім центрального) модель децентралізації публічної влади [219, с. 172-176].

Для визначення поняття децентралізації влади проаналізовано різні підходи до розуміння децентралізації влади та виокремлено три моделі, характерні для пострадянських країн залежно від реформ місцевого самоврядування, зокрема:

формально децентралізовану модель з характерними ознаками реалізації якої є децентралізації на основі автономії територіальних громад; модель поєднання централізації та децентралізації публічної влади (високий ступінь автономії представницької влади та місцевих органів виконавчої влади, але під патронатом держави); модель адміністративної централізації (характеризується передачею повноважень центральних органів влади на місця лише на певний період часу для виконання тих чи інших завдань).

Зарубіжні вчені у наукових працях пропонують розрізняти адміністративну модель децентралізації та моделі децентралізації у формі самоврядування та у формі регіонів, які відрізняються схильністю до утворення нових державних утворень або здійснювати інтенсивну централізацію. Науковці визначили форму регіонів як сепаратизм, але це визначення свідчить про плюралізм стратегій децентралізації. Критеріями, за якими аналізувалася вищезазначена думка науковців, є: правова система та організація державної влади, державний устрій, адміністративно-територіальний поділ, історія державотворення, розвиток суспільства, звичай, менталітет тощо [367, с. 180].

Витоки діяльності, що за ознаками є подібною до діяльності, яку наразі здійснюють органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади прослідковуються науковцями ще у період Київської Русі, що є результатом значного впливу політичних культур західних і східних країн, а також результатом геополітичного розташування України [169, с. 8-7].

Деякі науковці місцевий устрій Стародавнього Риму вважають періодом наявності ознак реалізації функцій, які наразі можливо вважати функціями органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, адже народні збори були як вищий орган міського управлінняобирали муніципальні магістри, вирішували питання місцевого значення, а представницьким органом був сенат як орган місцевого самоврядування [106].

Георг Еллінек, розробник теорії трьох елементів, складовими частинами держави передбачав територію, народ та владу, що є характерним для Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, Козацької держави другої половини XVII ст., Української Народної Республіки, Західно-української Народної Республіки та Української Радянської Соціалістичної Республіки [157, с. 61]. Наявність цих трьох елементів стверджує про наявність держави, де розподілені ролі, тобто наявні місцеві органи і центральна влада, що стверджує про наявність як місцевої, так і виконавчої влади, а отже – і про наявність взаємодії між ними, а державні утворення, що перелічені, в собі передбачають хронологічні історичні етапи як розвитку державотворення в Україні, так і розвитку взаємодії між органами місцевого самоврядування, так і органами виконавчої влади.

Загалом взаємодія, зокрема, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, та розвиток такої взаємодії, є результатом як європеїзації, такі русифікації, впливу Європи та росії на всіх етапах розвитку України. Адже, взаємодія може бути як ефективним чинником вирішення одного питання спільними ресурсами (характерне для європейських країн), або взаємодія може бути результатом централізації влади як елементом спільності виконання всіх повноважень через посилений контроль з центру (ознака русифікації).

У період функціонування Київської Русі набуло розвитку громадівське самоврядування, що складалось з виробничої й територіальної ознак (громади), і формувались за виробництвом (професія) або територією (село/ місто/ регіон).

Громадівське самоврядування функціонувало на основі звичаєвого правачерез Народні віча, де був наявний розподіл повноважень між вічем та обраними на ньому органами і посадовими особами. Повноваження, притаманні наразі органам виконавчої влади, на той час також були наявні, зокрема, на вічах обиралися посадові особи, вирішувалися найважливіші фінансові питання (встановлювалися та розподілялися податки), вони відали питаннями війни і миру. До відання війта

та інших посадових осіб належало адміністративне управління, збір податків тощо, що наразі є повноваженнями центральних органів виконавчої влади також.

Важливість складає дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у період функціонування Великого князівства Литовського, адже після входження українських земель до складу цього державного утворення. Органом місцевого самоврядування був обраний на міському вічі війт, а система взаємовідносин між центральною владою була складною, адже поряд з війтом як органом місцевого самоврядування функціонувала старостинська адміністрація, староста якої призначався центральною владою. Це типовий приклад структури здійснення влади, яка передбачає можливість взаємодії між органом місцевого самоврядування та органом виконавчої влади у період функціонування Великого князівства Литовського.

Вищезазначений стан речей передбачав тиск з боку старостинської адміністрації на війт, що частково було змінено у країнах Західної Європи в рамках комунальних революцій (XI – XIII ст.), внаслідок яких комунальне самоврядування з часом витіснило феодальну владу та рухалось на шляху створення виборних органів місцевого самоврядування, що не залежали від центральної влади [112]. Період комунальних революцій у країнах Західної Європи залишив Хартії про місцеве самоврядування як нормативно-правовий акт, містив не лише норми місцевого самоврядування, а і норми управління містами. Цей нормативно-правовий акт все ж зберіг контроль з боку центральної влади, тож взаємодія органів місцевого самоврядування та органів влади у такому випадку була дещо подібна до підпорядкування.

Місцеве самоврядування передбачає право громади вирішувати питання місцевого значення, однак зарубіжний досвід функціонування місцевого самоврядування відповідно до вищезазначених Хартій передбачав необхідність громади клястись на вірність обраним членам і голові ради. Визначений період

хронологічно хоч і розпочав розвиток і становлення місцевого самоврядування, яке мало ознаки сучасного, однак характеризувався соціальною людською ієрархією і тотальною нерівність [323, с. 84-89].

Так званий період магдебурзького права розпочинається щодо України у середині XIV ст. шляхом утворення суверенної громади та пізніше під впливом Європи. Цей період характеризувався наявністю на території України у деяких містах на території України магдебурзьких грамот. Тривав відповідний період з середини XIV ст. –до першої половини XIX ст. [65, с. 58-64].

Інші науковці вважають, що цей період виник раніше, адже зазначають, що магдебурзькі грамоти передавались містам з метоюзвільнити їх від центральної чи феодальної влади [62, с. 85].

Період магдебурзького права важливий у дослідженні хронології взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, адже характеризується функціонуванням місцевого самоврядування максимально наближеного до того, яким воно є зараз, а отже – передбачає наявність місцевих органів виконавчої влади. Також, виникнення магдебурзького права на території Німеччини також підтверджує наявність виконавчих органів рад, що характерне країнам континентальної правової системи.

Науковці визначають магдебурзьке право як сукупність систематизованих норм, похідних від міського шеффенського права та «Саксонського Зерцала» наприкінці XIII ст., яким визначаються повноваження органів місцевого самоврядування та особливості управління містами [238, с. 731].

Магдебурзьке право надавало містамправо здійснювати місцеве самоврядування на корпоративній основі, тобто з елементами муніципального управління, що стверджує про наявність взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.Закріпленням магдебурзького права на територіях Східної Європи стало прийняття 1386 році Литовсько-Польської Унії.

Галицько-Волинське князівство у XIII ст. з політичнимцентром в Галичині є наступним хронологічним періодом розвитку та становлення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначене державне утворення існувало півтора століття зумовило різке збільшення кількості міст у Галичині й на Волині та їх європеїзацію [10, с. 67-68]. Оскільки місцеве самоврядування було подібне до місцевого самоврядування сусідніх європейських країн, функціонувало магдебурзьке право, що характеризувалось поєднанням самоврядування та управління містом [169, с. 8-17].

Місто Новий Санч на Лемківщині було першим українським містом, що отримало магдебурзьку грамоту у 1299 році [105, с. 57]. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у той час прослідковувалась через податки і збори, адже магдебурзьке право надавало громаді право вирішувати свої місцеві питання, мати виборні органи, але і надало можливість підняти рівень економіки шляхом утворення вільної торгівлі, а будівництво на торгівельних шляхах так званих гостинних дворів для іноземних купців, та загалом розташування міст на торгівельних шляхах достатньо збагачувало казну міст, що відповідно покращувало життя містян [62, с. 85]. Це свідчить про наявність фінансових структурних підрозділів, виконавчого органу тощо.

Виборність голови ради була частковою, лише у місті Києві війт обирався, інші міста мали призначеного королем голову. Життєдіяльність і управління містами затверджувалась статутами [66, с. 58-61].

Наступною характерною ознакою цього періоду було управління селами, де також функціонувало магдебурзьке право, однак в деяких селах управління здійснювалось владою панів відповідно до волоського права [205].

Що стосується місцевих державних адміністрацій (як органів виконавчої влади), внаслідок використання положень магдебурзького права, з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) було виведено міста; адміністраціями, що не мали впливу на представницький орган

місцевого самоврядування були лави; представницьким органом місцевого самоврядування - ради. А загалом орган місцевого самоврядування мав назву магістрат, складався з ради і лави. Відповідне свідчить про взаємодію органу місцевого самоврядування і органу виконавчої влади. Вважаємо, що саме цей хронологічний період став початком структурного формування сучасного стану взаємодії органу місцевого самоврядування та органу виконавчої влади.

Лава як своєрідна місцева адміністрація складалася з лавників, які обиралися довічно і складали присягу, а очолював колегію лавників війт, який обирався громадою та призначався королем. Такий розвиток магдебурзького права, а відповідно і взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади відбувався до 1647 року, адже вже з 1654 року на сучасній території України розпочався етап русифікації, відправною точкою стала Переяславська рада, що відбулась у 1654 році [112].

Конституцією П. Орлика 1710 року за часів Української козацької держави відбувались спроби повернути місцеве самоврядування і попереднє управління містами, однак все ж місцеве самоврядування здійснювалось у формі військово-адміністративного самоврядування через полково-сотенний устрій держави [105, с. 57].

Тодішні вимоги громад були сформульовані у Березневих статтях Богдана Хмельницького та частково у Конституції П. Орлика, та передбачали необхідність закріпити давні міські привілеї, колишній міський устрій; відміну військових обов'язків і податків тощо [176, с. 37], однак не знайшли свого законного закріплення.

Після підписання Українсько-московського договору 1654 року розпочався процес русифікації системи управління містами. У 1722 році було запроваджено комендантську систему, яка передбачала здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначених російською владою комендантів. У зв’язку з цим протягом тривалого періоду фактична

взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади була відсутня.

Водночас унаслідок муніципальної реформи, ініційованої імператрицею Катериною II, в Україні були створені нові інституції місцевого самоврядування.

Зазначена реформа передбачала формування міської ради та її виконавчого органу – розпорядчої або шестигласної думи. Загальна дума скликалася один раз на три роки з метою обрання шестигласної думи, яка здійснювала безпосереднє управління міськими справами. Таким чином, можна зробити проміжний висновок, що фактичне управління містами реалізовувалося органами виконавчої влади, а не органами місцевого самоврядування в повному розумінні цього поняття.

Міські управи були створені для вирішення питань, пов'язаних із представництвом різних міських станів, зокрема купецтва, цехів іноземних ремісників та робітників. У складі загальної думи функціонували окремі відділення, які відображали станову структуру міського населення, однак їхня діяльність мала, переважно, номінальний характер.

Деякі привілеї, надані українським містам магдебурзьким правом, ще існували до придушення польського повстання 1830 року (на Лівобережній Україні - 1831 р., а в м. Києві - 23 грудня 1834 р.), після чого були ліквідовані повністю царським указом від 1835 року, а у 1842 році було скасовано Литовський статут.Згодом, аж до початку XX ст. на території України відбувалось становлення нових загальноімперських форм управління містами, зокрема, запровадження сільського товариства як виконавчого органу сільської ради, яке мало свою корпоративну власність та землю. Так зване місцеве самоврядування у селах здійснювали сільський схід (громада), що вирішувала земельні справи, розподіляла податки, обирала сільського старосту та інших посадових осіб;волосний схід як збори сільських і волосних посадових осіб та представників господарств, на якому затверджувалися рішення сільських сходів, вирішувалися господарські питання волості;волосне правління - виконавчий орган волосного сходу;волосний суд -

становий селянський суд, що розглядав дрібні кримінальні справи та цивільно-правові спори, з розміром позову до 100 крб. Згодом, починаючи з другої половини XIX ст., засновувались земські установи як органи самоврядування [112].

Магдебурзьке право на території України було повністю замінене становим російським самоврядуванням, особливо з початку земської реформи у 1864 році та утворення губернських земських зборів, у складі яких знаходився губернатор і земська управа, що відповідно до Положенням про земські губернські та повітові установи (1864 р.)були органами місцевого самоврядування на кшталт сучасних місцевих адміністрацій, адже управляли містом, а голова і члени призначались центром (губернатором) і мав бути предводителем дворянства. До сфери діяльності таких органів відносилось утримання поліції, збір податків та інших зборів, медичне обслуговування населення тощо.

З середини XX століттяоргани місцевого самоврядування вже офіційно вважались органами виконавчої влади (комуністичне громадянськесамоврядування)і відповідно вирішення питань місцевого значення мали обов'язково підпорядковуватись інтересам радянського союзу, а прояви на місцевому рівні вирішувати питання місцевого значення повністю блокувались.

Така ситуація проіснувала до реформи місцевого самоврядування у 1870 році, в результаті якої уклали Міське положення, яким розділили виконавчу владу від самоврядної (управу відділили від думи). Реформа місцевого управління не дала результатів, тож у 1892 році було започатковано іншу реформу місцевого самоврядування, відповідно до якої відбулась заміна станово-бюрократичних органів управління містом всестановими органами.

За часів правління П. Скоропадського взаємодія між місцевою та виконавчою владою складала основу функціонування міст, адже відповідно до Закону «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» місцева влада здійснювалась на основі співпраці комісарів, місцевих трудових рад [163, с. 17-27].

У період функціонування на території сучасної України Західноукраїнської народної республіки (1918 р.)мала місце плутанина між повноваженнями місцевого самоврядування і повноваженнями щодо управління містом. Частина територій поступово почала управляти містами за австрійською системою, а частина залишалась русифікованою; третя частина, зокрема Буковина, працювала за румунською правовою системою; в межах чехословацьких земель функціонувала система крайової автономії, що давала можливість мати власну систему місцевого самоврядування тощо [66, с. 58-61].

У радянський період органи місцевого самоврядування обирались, однак мали лише представницьку назву, насправді контролювались з центру і отримували неабиякий вплив з центру, що суперечить європейським принципам місцевого самоврядування. Тож, взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у цей період відбувалась в рамках отримання вказівок органами місцевого самоврядування від органів виконавчої влади; посиленого контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування тощо.

Активний розвиток як органів місцевого самоврядування, так і розвиток взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відбувся Ознаки розвитку місцевого самоврядування почали прослідковуватись внаслідок прийняття Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатівУкраїнської РСР та місцеве самоврядування» у 1990році, адже вже починаючи з 1991 року модель управління містами та місцеве самоврядування позбавилась німецького, румунського, польського, російського та австрійського сліду і почало формуватись самостійно завдяки прийнятим нормативно-правовим актам у цій сфері.

Зокрема, прийняття у 1992 році нової редакції Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», закріпило місцеве та регіональне самоврядування як територіальна самоорганізацію громадян, що утворена з метою вирішення на місцях питання місцевого значення

безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: ради та виконавчі комітети рад. В рамках взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, у редакції цього закону 1992 року, було визначено, що виконавчий комітет здійснює також окремі повноваження, делеговані йому державою. Серед делегованих повноважень були визначені лише такі як: контроль за використанням природних ресурсів; реєстрація права власності, користування землею; контроль за станом квартирного обліку, видання ордерів на житло; контроль за дотриманням законодавства з питань землекористування, охорони природи; облік громадян; нотаріальні дії. Поступово, редакції змінювались, закон втратив чинність та було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». А з 1996 року Конституція України закріпила основні особливості місцевого самоврядування та визначила перелік органів місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 1996 року (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997року) є частиною національного законодавства та закріплює основні засади місцевого самоврядування.

З прийняттям у 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було закріплено сучасні засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів місцевого самоврядування. Цей закон діє і сьогодні зі зміненими редакціями, а в рамках взаємодії органів місцевого самоврядування положеннями закону врегульовано питання взаємодії в рамках виконання делегованих повноважень.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади відбувалась з тих пір, коли виникло на території України місцеве самоврядування, що, враховуючи думки науковців, мало місце на території сучасної України ще з часів Київської Русі та до сьогодні. Ця взаємодія у деяких періодах була скоріше контролем та керівництвом з боку органів виконавчої влади, однак відмінними, зокрема, періоди магдебурзького права, коли місцеве самоврядування було наближене до тих стандартів, які сьогодні діють в Україні та Європі.

Таким чином, взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – це процес взаємного впливу структурних елементів державного апарату та місцевого самоврядування України, що визначає форми і методи їх діяльності та характеризує структурну організацію соціальної системи управління в межах адміністративно-територіальної одиниці країни протягом усього часу формування державності на території сучасної України.

Висновки до розділу 1

Положеннями чинного законодавства України закріплена самостійність органів місцевого самоврядування, тобто вони не входять в систему органів державної влади та є незалежними при прийнятті рішень віднесених до їхньої компетенції. Водночас органи місцевого самоврядування не можуть повністю та ефективно реалізувати покладені на них повноваження та завдання без державної підтримки, зокрема без взаємодії з органами виконавчої влади. У свою чергу, органи виконавчої влади без такої ж взаємодії не можуть у повній мірі виконувати покладені на них завдання у соціальних, економічних та інших сферах суспільного життя. Взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади повинна ґрунтуватись на принципі партнерства та спрямована на досягнення спільної мети – підвищення рівня добробуту та якості життя населення як окремої територіальної громади, так і всієї держави у цілому.

Поняття «взаємодія» в рамках адміністративно-правового дослідження визначено як спільну діяльність/ процеси/ вплив двох і більше суб'єктів з метою реалізації спільної цілі, інтересу, потреби.

Запропоновано характерні ознаки взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади як: нормативно-правова підстава взаємодії; узгодження спільних процесів; наявність спільних потребам, інтересів і цілей; спільна відповідальність суб'єктів взаємодії; строковість взаємодії (може

бути припинена шляхом досягнення спільної мети, або може бути постійною); законодавча регламентація процесу взаємодії; прогрес як результат взаємодії; покращення зовнішнього та внутрішнього іміджу вищезазначених суб'єктів взаємодії.

Запропоновано визначення поняття в «взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» з точки зору адміністративно-правових відносин, – як спільної діяльності визначених суб'єктів адміністративного права, що має правові підстави, реалізується у порядку та межах, визначених чинним законодавством України, з метою реалізації спільних повноважень, інтересів, потреб, завдань.

Визначено, що принципами взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є основоположні ідеї, засади, правила, прямо чи опосередковано визначені чинним законодавством Україні, які врегульовують всі правовідносини (загальні принципи) та спеціальні правовідносини (спеціальні) принципи між взаємодіючими зазначеними органами, та допомагають визначити спільну потребу і інтерес взаємодіючих органів у процесі та результаті взаємодії.

До загальних принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади віднесено верховенства права, законності, рівності, прозорості, публічності та відкритості, підконтрольності та відповідальності, а також системності та професіоналізму. До спеціальних принципів віднесено принципи спільності інтересів, планування та стратегічного планування, доцільності взаємодії, відповідальності, оптимальності, єдності, вторинності виконавчої влади тощо.

До основних напрямків вдосконалення взаємодії вказаних органів необхідно відносити: удосконалення нормативно-правової бази, розширення сфери делегованих повноважень, пошук додаткових джерел формування дохідної частини місцевого бюджету, заборону втручання в діяльність органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Розмежування компетенції між

виконавчими та місцевими органами влади повинно бути проведено з врахуванням особливостей території, з урахуванням, економічних, соціальних, географічних, етнічних факторів, задля покладення повноважень на ті органами влади, які зможуть найбільш ефективно їх реалізувати.

РОЗДІЛ 2.
ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Поняття та особливості адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування реалізується в межах, і в спосіб, визначені чинним законодавством України, однак специфіка повноважень і компетенції кожного з зазначених органів передбачає різний механізм як реалізації таких повноважень, так і спільної реалізації цих повноважень органами у результаті взаємодії.

У правовій доктрині правовий механізм взаємодії зазвичай розглядається у контексті дослідження способів регулювання правовідносин, зокрема, поняття «механізм правового регулювання» часто визначається як юридичні засоби, що впливають на суспільні відносини. Зокрема, пропонується поняття «механізм правового регулювання» визначати як систему правових засобівупорядкування суспільних відносин рамках визначених мети і завдань правової держави, що правові норми, що визначаютьзагальнообов'язкові правила поведінки учасників таких відносин; правові відносини як важливий елемент права; фактична поведінка суб'єктів таких правових відносин у контекстіреалізації прав та обов'язків останніх [95, с. 119–127].

Інші науковці пропонують механізм правового регулювання визначати як систему правових засобів, що внаслідок правового регулювання оптимізують відносини з метою забезпечення суспільного і правового порядку на основі режиму

законності. Механізм правового регулювання включає сукупність правових норм, юридичних фактів та нормативно-правових актів [170, с. 354–356].

Інша науковці також пропонують механізм правового регулювання розподіляти на такі складові як правові норми; б) факти юридичні; в) правовідносини; г) нормативні акти; д) санкції щодо порушення прав [354, с. 40–41]. Таким чином, до складу механізму правового регулювання також відносять санкції, щодо чого відсутня у правовій доктрині узгодженість.

Визначення поняття «механізм правового регулювання», яким ми погоджуємось, запропонувала О.Ф. Скакун, зокрема пропонується механізм правового регулювання визначати як взяту у єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок. В свою чергу, пропонується до складу механізму правового регулювання відносити такі елементи як правові принципи, загальні та спеціалізовані норми,права та обов'язки, правові відносини, нормативно-правові акти [303, с. 498–499].

У контексті дослідження адміністративно-правового механізму взаємодії органів, пропонуємо адміністративно-правовий механізм регулювання визначати як сукупність способів впливу, реалізації права, суспільних відносин, що переводять нормативність права до впорядкованості адміністративно-правових відносин.

Л.М.Шестопалова пропонує механізм правового регулювання адміністративних відносин визначати комплексним явищем, що складає правові засоби, за допомогою яких поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться у нормах адміністративного права. Тож, у такому випадку адміністративно-правовий механізм складається з адміністративно-правових норм як основи механізму правового регулювання, оскільки з них, їх змісту, починається дія права на соціальні відносини; та з

адміністративних правовідносин як відносин, що відбуваються у визначених нормами адміністративного права межах; а також з дій суб'єктів щодо здійснення приписів правових норм; актів застосування права; правосвідомості; законності тощо [347, с. 157–158].

Інші науковці, досліджуючи питання визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» пропонують: відносити до структури механізму адміністративно-правового регулювання адміністративно-правові норми та правовідносини; визначати поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» як сукупність адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини, які складаються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави; визначати таке поняття як сукупність елементів, взаємодія яких забезпечує організацію й подальше функціонування діяльності, що складається із принципів адміністративно-правового регулювання такої діяльності, мети і завдань, функцій, методів, форм та структури діяльності; визначати, що у механізмі адміністративно-правового відношення беруть участь лише правові норми, юридичний факт і суб'єкти таких правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються внаслідок юридичного факту; до структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносити адміністративно-правові норми та відносини, акти тлумачення та реалізації таких правових норм [115, с. 14–17; 331, с. 14; 121, с. 18; 355, с. 49].

Пропонуємо ***механізм адміністративно-правового регулювання*** *відносин визначати як сукупність всіх можливих правових засобів, що використовуються з метою задоволення інтересів суб'єктів права.*

Сутність механізму адміністративно-правового регулювання пропонуємо визначати як сукупність способів перетворення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, де адміністративно-правове регулювання є стадійним процесом, де на кожній із стадій працюють особливі правові засоби.

Враховуючи вищезазначене ***пропонуємо поняття «механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії»*** визначати як сукупність адміністративно-правових засобів здійснення взаємного впливу на відносини, що виникають в процесі здійснення органами дій, направлених на реалізацію спільної мети. Пропонуємо до складу такого механізму адміністративно-правового регулювання взаємодії відносини такі елементи як норми адміністративного права; адміністративні правовідносини; акти, що містять адміністративно-правові норми; акти, що реалізують адміністративні норми чи правовідносини.

На нашу думку, основним партнером при взаємодії органів місцевого самоврядування з державою є органи виконавчої влади. Оскільки при взаємодії цих органів поле спільної діяльності включає майже всі сфери функціонування держави та суспільства, серед яких: безпека, освіта, охорона здоров'я, культура тощо. Взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади є необхідним оскільки відповідні органи представляють інтереси Українського народу.

Взаємодія є узгодженою, активною діяльністю двох та більше суб'єктів правовідносин, що знаходить свій прояв у вчиненні дій і прийняття рішень, які спрямовані на досягнення єдиної мети. Я.І. Ленгер визначає взаємодію органів публічної влади України як узгоджену активну діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної влади, яка спрямована на досягнення єдиної спільної мети – здійснення делегованих повноважень та вирішення питань місцевого значення, шляхом прийняття відповідних рішень і вчинення дій відповідно до вимог Конституції України та положень чинного національного законодавства [185, с. 37]. На нашу думку, це визначення можна доповнити, оскільки реалізуючи делеговані повноваження органи місцевого самоврядування сприяють у вирішенні питань державного значення.

Якщо розглядати поняття взаємодії як управлінську категорію, то необхідно зазначити, що їй притаманні певні специфічні риси, зокрема, на думку Р.І. Панчишина до них належать:

1) взаємодія виникає між формально рівними суб'єктами;

2) правовідносини, мають на меті збалансування та досягнення найбільш оптимального співвідношення інтересів суб'єктів взаємодії;

3) предметом взаємодії є спільне узгодження, поєднання ресурсів, координація дій задля спільного виконання заходів організаційного чи іншого управлінського характеру;

4) метою взаємодії є забезпечення виконання суб'єктами або спільних завдань, або завдань одного із таких суб'єктів спільними зусиллями та заходами [231, с. 109].

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади ґрунтується на відповідних принципах. До таких принципів необхідно відносини: принцип законності (передбачає наявність чіткої нормативно-правової бази при здійснення співпраці між органами); принцип самостійності здійснення повноважень органами місцевого самоврядування; принцип державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; принцип єдності мети та завдань при забезпеченні прав і свобод людини та громадянина при реалізації повноважень; принцип рівності територіальних громад (створення режиму рівних організаційних, правових та економічних можливостей); принцип заборони втручання органів виконавчої влади у діяльність органів місцевого самоврядування; принцип взаємної гласності; принцип забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами при реалізації питань, які потребують спільних рішень і дій; принцип взаємного контролю; принцип взаємної відповідальності [336, с. 64].

У правовій доктрині виділяють три основні моделі взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема: державна

(адміністративна); громадська (децентралізована); дуалістична. Для першої моделі характерним є наявність суворого контролю за діяльності органів місцевого самоврядування зі сторони держави. За такої моделі рішення, прийняті органами місцевого самоврядування не набирають чинності без дозволу органу державної влади. Фактично за такої моделі доцільно вести мову не про місцеве самоврядування, а про місцеве управління. Для другої моделі взаємодії (громадської) притаманно здійснення незначного контролю зі сторони органів державної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування. Контроль к такий присутній, однак, він є опосередкованим і реалізується за допомогою судових методів, а не адміністративних. Третя модель (дуалістична) взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади є своєрідним поєднанням двох зазначених вище моделей. Дуалістична модель характеризується тим, що з однієї сторони місцеве самоврядування є самостійним (зокрема, коли вирішуються питання місцевого значення), а з іншої – розглядається як частина системи державної влади (під час виконання делегованих повноважень) [300, с. 154–155].

В Україні реалізуються саме дуалістична модель взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка постійно реформується та вдосконалюється або в напрямку – децентралізації, або навпаки – застосування адміністративних методів управління.

Механізмами взаємодії зазначених органів публічної влади розкриваються у наступних положеннях. По-перше, у формі взаємодії вказаних органів на паритетних засадах. По-друге, у формі впливу органів місцевого самоврядування на органи виконавчої влади, зокрема, звернення зі скаргами на дії органів виконавчої влади до суду. По-третє, у формі впливу органів виконавчої влади на органи місцевого самоврядування, наприклад, при здійснення державного контролю за діяльність останніх, а також контролю за реалізацією делегованих повноважень наданих органам місцевого самоврядування [46].

Здійснення державного управління являє собою не тільки здійснення управління, а також і організаційну співпрацю держави (через органи виконавчої влади) із територіальними громадами, інтереси останніх представляють відповідні органами місцевого самоврядування [85]. Таке управління спрямоване на забезпечення ефективного функціонування територіальних громад. У безпосередніх зв'язках при співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування основними є здійснення управлінської діяльності.

Залежно від суб'єкта ініціювання у правовій, а саме, які: ініціюються органом виконавчої влади; ініціюються органом місцевого самоврядування; ініціюються спільно органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади реалізується насамперед шляхом координації спільних дій і здійснення державного контролю. Під координацією спільних дій необхідно розуміти співпрацю в різних сферах суспільної діяльності, у свою чергу, державний контроль являє собою здійснення безпосереднього керуючого впливу [195, с. 16].

Одним із варіантів у першому випадку є наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями органів виконавчої влади (делеговані повноваження) відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому така передача повноважень є ефективною лише в тому випадку, при якому орган місцевого самоврядування зможе впоратись із їхньої реалізації ефективніше за відповідний орган виконавчої влади. Зокрема, до таких повноважень належать такі як: статистичний облік громадян, які проживають на відповідній території; здійснення контролю за дотриманням тарифів і цін; здійснення контролю за дотриманням зобов'язань стосовно платежів до місцевого бюджету; облік житлового фонду та контроль за його використанням; надання безоплатного житла для громадян, які потребують соціального захисту та інші [268].

Державний контроль місцевого самоврядування також є однією з форм взаємодії між вказаними органами публічної влади. Здійснення державного контролю у зазначеній сфері можна поділити на два види. По-перше, контроль за дотриманням вимог законодавства при здійснення діяльності органів і уповноважених посадових осіб органів місцевого самоврядування [358, с. 185]. По-друге, виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а також контроль за використанням наданих фінансових і матеріальних ресурсів для реалізації відповідних повноважень органами виконавчої влади відповідно до чинного законодавства [60, с. 324; 83].

Крім того, взаємодія зазначених органів публічної влади здійснюється також і на законодавчому рівні, який передбачає розробку та формування спільних принципів функціонування системи місцевого самоврядування. Саме з цією метою в Україні діє Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України [241]. Серед завдань якого є забезпечення формування та реалізація державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування. Незважаючи на наведений вище перелік ряд форм, принципів і механізм взаємодії між зазначеними органами на нормативно-правовому рівні така взаємодія не містить свого закріплення, що зумовлює наявність правової невизначеності в досліджуваній сфері.

Як зазначають науковці Ю.Б. Каплан, О.М. Держалюк та Г.В. Макаров проблемами взаємодії досліджуваних є, зокрема: подвійний правовий статус місцевих державних адміністрацій як структурних елементів вертикалі органів виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад; система контролю за діяльність органів місцевого самоврядування є недосконалою, оскільки контролюється виконання лише реалізація делегованих повноважень; обмеження прав та можливостей територіальної громади (за винятком міст республіканського та обласного значення): на базовому рівні – через відсутність необхідних фінансових і матеріальних ресурсів, на рівні областей і районів – через відсутність належного законодавчого регулювання правового статусу

територіальної громади; розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання соціальних послуг населення, що з одного боку відповідає міжнародним зобов'язанням, взятих Україною, однак із іншого – такий розширений перелік повноважень обумовлює значний розмір витрат із відповідних місцевих бюджетів; здійснення неформального впливу зі сторони державних адміністрацій через бюджетну (фінансову) залежність органів місцевого самоврядування від місцевих адміністрацій, яке, у свою чергу, є джерелом потенційних конфліктів [195, с. 38-39].

Також на сьогодні при організації та правовому регулюванні взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади існують певні недоліки. Зокрема, на законодавчому рівні чітко не визначено сфери спільної діяльності вказаних органів і розмежування їхніх повноважень. Правове регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади здійснюється на підзаконному рівні і носять характер адміністративного регулювання, а не нормативно-правового. Крім того, розширення переліку делегованих органам місцевого самоврядування повноважень зумовлює необхідність виділення додаткових субвенцій з державного бюджету для їхньої реалізації, що в сучасних умовах, а саме дії воєнного стану є складно реалізованим на практиці [207, с. 81]. Як правило, організація взаємодії потребує залучення фінансування з місцевого бюджету. У більшості випадків такі бюджету не є профіцитними, що являє ще одну проблему [208, с. 20].

Взаємодія має конкретний характер. Це означає, що в кожному окремому випадку при її визначені повинні бути встановлені принципи, напрямки та форми такої взаємодії. При цьому, ми вважаємо, що такі критерії як форми державної підтирки, співпраці та координації найбільш повно розкривають поняття «взаємодії», а отже підвищують рівень ефективності співпраці.

Специфіка повноважень органів, що взаємодіють є важливим елементом, що характеризує саму взаємодію і потребує ґрунтовного дослідження. Зокрема,

повноваження органів місцевого самоврядування розподіляють на два види: власні (самоврядні) повноваження (пов'язані з вирішенням питань місцевого значення); делеговані (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом органам місцевого самоврядування).

Крім цього, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено сфери повноважень органів місцевого самоврядування, частина яких відкрита до взаємодії з органами виконавчої влади у частині їх реалізації, зокрема, мова йде про повноваження з соціально-економічного розвитку, планування;бюджету;управління комунальною власністю; транспорту і зв'язку;будівництва: освіти, охорони здоров'я; земельних та природоохоронних відносин;соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності;адміністративно-територіального устрою тощо [342].

Зазначаємо, що до *власних повноважень органів місцевого самоврядування*належать ті повноваження, в межах яких такі органи діють самостійно і несуть відповідальність за їх реалізацію. Зокрема, серед них виключні повноваження передбачають перелік повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, які здебільшого не можуть бути спільними з повноваженнями органів виконавчої влади, адже передбачають вирішення функціональних питань [10, с. 67–68].

У своєму дисертаційному дослідженні присвяченому взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади Т.О. Кулик, у контексті розгляду питання щодо конституційних засад взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, запропонувала визначення власних повноважень органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Зокрема, було запропоновано власними повноваженнями органів місцевого самоврядування визначати закріплені за ними права і обов’язки, а власними повноваженнями місцевих органів державної влади визначати права і обов’язки, визначені у

відповідних нормативно-правових актах, для можливості здійснення ними відповідних функцій держави [178, с. 108].

Таким чином, варто зробити проміжний висновок, що адміністративно-правовий механізм взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади є специфічним з огляду на мінімальну залученість у цьому процесі представницьких органів місцевого самоврядування (рад).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дещо сумбурно розподіляє повноваження і компетенцію органів місцевого самоврядування, не закріплюючи визначення, жодному із зазначених понять, що свідчить про ризики як неоднозначного тлумачення таких норм, так і про ризики недосконалого нормативного регулювання цієї діяльності, що складає елемент механізму адміністративно-правового регулювання.

Загальна компетенціяпредставницьких органів місцевого самоврядування полягає у правомочності рад розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання, а виключна компетенція полягає у вирішенні питань виключно на пленарних засіданнях рад, що також полягає у мінімальності залучення у ці процеси органів виконавчої влади.

Бюджетні питання, що складають групу власних повноважень органів місцевого самоврядування є такими, що можуть бути реалізовані у взаємодії з органами виконавчої влади. Зазначимо, що з практичної точки зору, проект бюджету до розгляду на засіданні ради готує виконавчий орган, зокрема, у Києві – Київська міська державна адміністрація, а отже – місцевий орган виконавчої влади. Таким чином, у даному випадку можлива і взаємодія з органами виконавчої влади у частині напрацювання бюджетних показників у частині реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень тощо. Бюджетні питання, в рамках їх напрацювання органами місцевого самоврядування полягають у необхідності затвердження програм соціально-економічного розвитку, цільових

програм з інших питань, прогнозу місцевого бюджету, затвердження та внесення змін до останнього тощо.

В рамках дослідження цього питання О.А. Кузьменко зазначає про неузгодженість норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині розподілу в доходах і видатках місцевих бюджетів коштів на виконання власних і делегованих повноважень тоді, коли норми Бюджетного кодексу України не передбачають такого розмежування. Ситуація, що складається може мати негативні наслідки, зокрема: невизначеність в розподілі повноважень, фінансових ресурсів між владою різних рівнів (органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади);відсутність належних умов для забезпечення достатнього та цільового фінансування делегованих державою місцевим органам влади функцій; та відсутність необхідних умов для здійснення контролю за використанням коштів, наданих у вигляді закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та дотації вирівнювання [175].

До бюджетних повноважень входять повноваження щодо звітності органу місцевого самоврядування за виконання делегованих повноважень. Проблему у реалізації цих повноважень складають перешкоди у фінансуванні органами виконавчої влади органів місцевого самоврядування, тож відповідно орган місцевого самоврядування має виконати делеговане повноваження, а коштів на виконання не отримав.

Повноваження щодо власності, які віднесено до виключних повноважень органів місцевого самоврядування, можуть бути предметом взаємодії з органами виконавчої влади. До цих повноважень відносять питання щодо комунального майна; приватизації, а також щодо об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; питань щодо придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з

комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності тощо.

На нашу думку, з практичної точки зору саме ця група повноважень є недостатньо врегульованою законодавчо.У контексті дослідження відповідної групи повноважень О.С. Субботенко вбачає проблему розмежування повноважень щодо реалізації права власності місцевими радами та районними, обласними радами [316].

Відповідно статті 43 Закону України «Промісцеве самоврядування в Україні» районні й обласні ради уповноважені виключно на їхніх пленарних засіданнях вирішувати за дорученням місцевих рад питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об’єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад тощо.

Таким чином, на думку О.С. Субботенко, обласні та районні ради, здійснюючи такі повноваження щодо спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області та району, відповідно, від імені й в інтересах відповідних територіальних громад правомочні в установленому порядку своїм рішенням вирішувати питання управління, а також розпорядження такою спільною власністю без будь-яких доручень місцевих рад, [316] з чим ми не можемо погодитись, зважаючи на те, що правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом, однак наразі відсутні норми, які б регулювали правовий режим комунального майна, зокрема майна спільної власності територіальних громад.

Однак, враховуючи загальні засади володіння, користування та розпорядження спільною власністю, районній і обласній раді, необхідно все ж реалізовувати право власності майном за дорученням місцевих рад. Це проблемне питання, тож районні та обласні ради мали б без будь-яких доручень самостійно володіти, користуватись та розпоряджатись комунальним майном, що знаходиться у них на балансі.

Повноваження щодо вирішення питань містобудування та землекористування, які віднесено до виключних повноважень органів місцевого самоврядування, також можуть бути предметом взаємодії з органами виконавчої влади, адже відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»до повноважень органів місцевого самоврядування віднесенопитання щодо надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; інші питання щодо містобудівної документації тощо.

Як і більшість науковців у цій сфері ми вважаємо, що органи місцевого самоврядування сьогодні потребують розширення повноважень, зокрема, М.В. Шульга та І.В. Ігнатенко зазначають, що для країни, яка закріпила напрямок децентралізації влади органи місцевого самоврядування мають занадто мало повноважень у сфері земельних питань [350].

Тож, на нашу думку, у частині розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, основними у частині надання послуг в сфері земельних відносин мають стати саме органи місцевого самоврядування, а органи виконавчої влади мають реалізувати функції по узагальненню, контролю за дотриманням законності в процесі здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування.

Делеговані повноваженнями органів місцевого самоврядування можуть бути повноваження у сферах соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; здійснення державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлений Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;оборонної діяльності;бюджетних та фінансових питань;управління комунальною власністю;житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського

харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;соціального захисту; організації та контролю прикордонної і прибережної торгівлі;створення умов для належного функціонування органів доходів і зборів, сприяння їх діяльності;забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Враховуючи вищезазначене, серед повноважень органів місцевого самоврядування взаємодія з органами виконавчої влади можлива як у частині реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень, так і делегованих повноважень.

Пропонуємо класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування, щодо реалізації яких можлива взаємодія з органами виконавчої влади, зокрема:

за правовою природою: власні повноваження та делеговані повноваження.

за сферами реалізації у частині взаємодії з органами виконавчої влади повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на: організаційно-структурні (організація виконання спільних повноважень);планові (спільна реалізація повноважень також потребує стратегічного планування у вигляді, наприклад, розробки та затвердження соціально-економічних програм, стратегій тощо);нормотворчі; фінансово-бюджетні;звітні та контрольні повноваження.

Таким чином, взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади у частині спільної реалізації повноважень з метою досягнення спільної мети можлива майже у будь-якій сфері повноважень органів місцевого самоврядування, як у повноваженнях власних, так і у делегованих повноваженнях органів місцевого самоврядування.

2.2. Напрями, підстави та види взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Взаємодія виступає ключовим фактором підсилення функціонування того чи іншого органу чи інституції, адже дозволяє виконувати функції спільно з використанням ресурсів декількох і більше органів чи інституцій. Правова доктрина дослідження свідчить про дослідження взаємодії як в у питаннях функціонування органів місцевого самоврядування, питаннях децентралізації влади та об'єднання громад з метою підвищення їх ефективності через використання спільних ресурсів, так і у питаннях дослідження принципів реалізації місцевого самоврядування, однак дослідження саме взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на сучасному етапі у розділі адміністративно-правових відносин є поверхневими, тож це питання потребує уваги.

В.М.Олійник у своїй науковій статті пропонує види взаємодії розподіляти в залежності від мети діяльності. Зокрема, науковець розподіляє взаємодію на негативну як таку, що спрямована на досягнення протилежних цілей суб'єктів взаємодії; та позитивну взаємодію як таку, що спрямована на досягнення однієї мети, а зусилля суб'єктів спрямовані в один бік, що спонукає найбільш повне використання їх спільних ресурсів та можливостей для виконання спільних функцій та реалізації поставлених завдань, породження нових якостей та можливостей тощо [221, с. 512].

У сфері адміністративного права виділяються ознаки взаємодії учасників адміністративно-правових відносин, зокрема, такі як: узгодженість дій/ заходів за метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; законодавчі підстави вищезазначеної взаємодії; наявність суб'єкта в ієрархії системи органів, що реалізують відносини у сфері адміністративного права; наявність змісту завдань, що виконуються такими [352, с. 183-187].

Варто наголосити, що аналізуючи адміністративно-правові відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, останні мають різне спрямування. Крім цього адміністрації, що виступають одночасно і органами виконавчої влади, і органами місцевого самоврядування, – мають подвійний статус, що також відрізняє їх від стандартних органів виконавчої влади.

Аналізуючи взаємодію саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері адміністративно-правових відносин, пропонуємо визначати наступні її характерні ознаки:

- нормативно-правова підстава взаємодії, що передбачає законодавче закріплення спільних повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; перелік питань, що можуть бути спільно реалізовані; форми спільного функціонування тощо;
- спільні процеси органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування мають бути узгодженими через прийняття спільних планів, стратегій; через визначення спільних задач у документах, що регламентують діяльність таких органів; через меморандуми; шляхом планування спільних заходів тощо;
- взаємодія має визначатись конкретними потребами, інтересами і цілями, якщо вони спільні (не слід плутати взаємодію з допомогою, що здійснюється в односторонньому порядку, адже втрачається основний зміст взаємодії – спільна мета, спільний інтерес та спільна потреба);
- взаємодія органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування є не лише системою спільних дій і процесів, а і спільною відповідальністю за дії і прийняті рішення, що регламентована чинним законодавством;
- строковість взаємодії є важливою її ознакою, адже взаємодія може бути припинена шляхом досягнення спільної мети, або може бути постійною спільною

функцією, що здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- законодавча регламентація процесу взаємодії є необхідною умовою реалізації спільного інтересу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади;
- прогрес, як основний фактор спільного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, адже будь-які спільні зусилля мають призводити до розвитку, покращення тощо;
- покращення зовнішнього та внутрішнього іміджу органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування як державницьких інституцій (ознака, що має бути характерна будь-якій взаємодії будь-яких елементів держави).

Крім цього, пропонуємо виділяти загальну та спеціальну взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також взаємодію представницьких органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (ст. 120 Конституції України закріплює таку назву).

До загальної взаємодії визначених органів пропонуємо відносити:

- координацію Кабінетом Міністрів України діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);
- здійснення контролю КМУ за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);
- інші відносини КМУ з органами місцевого самоврядування (спрямування діяльності органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого

самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; вжиття заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами актів КМУ, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад; конпенсація КМУ з коштів Державного бюджету витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень КМУ, інших органів виконавчої влади; винесення на розгляд Верховної Ради України проектів законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади) (ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»);

- центральні органи виконавчої влади утворюють колегію як консультативно-дорадчий орган, до складу якого можуть входити представники органу місцевого самоврядування (стаття 14 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»);

- керівники центральних органів виконавчої влади можуть долучати представників органів місцевого самоврядування до розгляду питань, що належать до компетенції центрального органу виконавчої влади (стаття 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

До спеціальної взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування пропонуємо відносити:

- реалізація делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- визначення інших повноважень делегованими - подання органами місцевого самоврядування звернення та його розгляд і прийняття рішення органами виконавчої влади з питань здійснення делегованих органам місцевого

самоврядування повноважень органів виконавчої влади (наприклад, щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) органами місцевого самоврядування на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності) (ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- надання центральними органами та отримання органами місцевого самоврядування субсидій для проведення заходів кінокомісій, спрямованих на популяризацію України та її регіонів як привабливих локацій для створення кінематографічної продукції та аудіовізуальних творів, а також для проведення заходів кінокомісій (ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- внесення органами місцевого самоврядування пропозицій та їх розгляд органами виконавчої влади щодо планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності; та пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; (ст. ст. 27, 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- звернення органу місцевого самоврядування до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, чи його територіального органу про порушення суб’єктом господарювання законодавства про працю та зайнятість населення (ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- координація органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правової допомоги (ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- внесення органами місцевого самоврядування до органів виконавчої влади подань щодо відзначення певних осіб державними нагородами (ст. 39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- подання органами місцевого самоврядування показників і пропозицій до Державного бюджету України (ст. 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- фінансове забезпечення витрат у зв'язку із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади (ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Взаємодія представницьких органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є особливою, адже місцеві органи виконавчої влади є підзвітними та підконтрольними раді з питань виконання власних повноважень, та підзвітними і підконтрольними центральним органам виконавчої влади з питань виконання делегованих повноважень.

Місцеві органи виконавчої влади, які відповідно до Конституції України є органами місцевого самоврядування, одночасно виступають органами виконавчої влади, що свідчить про постійну наявність у органі місцевого самоврядування частини виконавчої влади.

Взаємодія представницьких органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади є поточною, визначеною нормативно-правовими актами (законами і підзаконними актами).

Завдання взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади визначені на рівні актів локального рівні та

законів України, що детально буде досліджена у наступному розділі дисертаційної роботи.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері розвитку цифрових технологій. Україна, обравши євроінтеграційний шлях, зобов'язалась здійснити необхідні заходи для забезпечення функціонування місцевого самоврядування у відповідності до європейських стандартів,зокрема у частині стимулювання громадського контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування власних повноважень, підвищення ефективності такого контролю шляхом запровадження ефективного зарубіжного досвіду.

Будь-який контроль за діяльністю органів, установ, підприємств чи організацій розподілений на такі рівні: відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль); та здійснюється у конкретних сферах: освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо; контроль за видом розподіляється на попередній, поточний та остаточний контроль; а за рівнем спеціалізації на загальний і спеціальний [309].

Державний контроль, що здійснюється за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; також відповідний контроль не повинен призводити до втручання у реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до статті 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, варто наголосити, що застереження щодо невтручання у діяльність органів місцевого самоврядування в частині здійснення контролю за їх діяльністю, не розповсюджується на громадські об'єднання та на громадян, що мають на меті здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління є громадський контроль.

Загалом, контроль визначається як процес забезпечення відповідності функціонування керованого об’єкта ухваленого управлінським рішенням; у такому разі контроль спрямований на успішне та ефективне здійснення поставленої мети чи поставлених завдань [171].

Громадський контроль – це різновид соціального контролю, що здійснюється громадськими об’єднаннями та громадянами окремо, є способом залучення населення до управління державою, а також формою реалізації демократії, шляхом надання можливості населенню брати участь у вирішенні суспільних справ та впливати на їх вирішення [111, с. 93-98].

Науковці вважають, що налагодження дієвої комунікації влади та місцевих громад є вкрай важливим під час здійснення адміністративної реформи та потребує обрання сучасних моделей взаємодії місцевої влади та громадянського суспільства [8].

Крім цього, у правовій доктрині наголошується, що інститут місцевого самоврядування – це своєрідний стабілізуючий фактор ефективної взаємодії громадянського суспільства та правової держави [301, с. 164-169].

Питаннямирозвитку громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування займались ряд українських та зарубіжних науковців і наголошували на важливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Зокрема, науковці у своїх працях пропонують використовувати ефективний зарубіжний досвід, зокрема, у частині питань організації діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі, використовувати міжнародні стандарти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [382, с. 167-178; 127, с. 74-80].

На нашу думку, Україна має використовувати міжнародний досвід у сфері громадського контролю, з метою забезпечення реалізації міжнародних стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема,

використовувати ефективні та стійкі механізми побудови діалогу, консультацій та співпраці між громадянським суспільством і владою на всіх рівнях, що дозволить усім особам і соціальним групам брати участь у демократичному процесі прийняття рішень.

Крім цього, слід наголосити, що внесок громадських об'єднань у справи суспільства здійснюється через посередництво між різними верствами суспільства та органами державної влади, а також через сприяння змінам законодавчої та державної політики, та найголовніше – через контроль за дотриманням наявних міжнародних зобов'язань щодо забезпечення засобів досягнення, просування та захисту спільних інтересів з іншими. Громадські об'єднання повинні мати більше контрольних прав та механізмів щодо громадських обговорень, незалежно від того, чи відповідає їхня позиція політиці органів місцевого самоврядування чи ні.

Способи здійснення громадського контролю та громадського впливу закріплені, зокрема, в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з метою запобігання правопорушенням у сфері здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Громадський контроль має визначати однозначну оцінку громадою функціонування відповідного органу, зокрема органу місцевого самоврядування. Законодавчо визначеними способами громадського контролю є мирні зібрання громадян, громадські слухання, участь представників громади в обговоренні питань з органом місцевого самоврядування, утворення громадських рад при державних органах тощо з метою захисту інтересів громади.

Контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування є важливим елементом ефективності функціонування органу місцевого самоврядування в цілому.

Нормативно-правове регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не досконале, а систематизація законодавства у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

відсутня, оскільки відповідні контрольні норми розпорошені по законодавчих актах, які визначають правовий статус та повноваження кожного з цих органів окремо.

Крім цього, згадка про відповідний контроль, який, на нашу думку, має бути закріплений у законодавстві, що визначає компетенцію та повноваження органів місцевого самоврядування, а також їх правовий статус, відсутня.

Громадянське суспільство в Україні злагоджене та спільно переживає тяжкий воєнний період, однак все ж перебуває на стадії розвитку, має власну думку та активно висловлює її через мирні зібрання та інші, визначені законодавчо форми, однак все ж потребує роз'яснення з боку органів місцевого самоврядування щодо способів участі у вирішенні питань місцевого значення – потребує інформаційної політики муніципальних органів у цій сфері.

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у напрямку забезпечення безпеки, зокрема, шляхом співпраці з органами Національної поліції.

Взаємодія з органами Національної поліції робить можливим для органів місцевого самоврядування осягнути нові функції, такі як, зокрема, захист життя і здоров'я громадян, охорона громадського порядку, забезпечення безпеки, захист суспільства та держави від протиправних посягань тощо.

В свою чергу і ефективність діяльності органів Національної поліції залежить від взаємодії з органами місцевого самоврядування, які під час правового режиму воєнного стану відіграють значну роль щодо охорони та оборони територіальних громад, зокрема, внаслідок створення військових адміністрацій.

Повномасштабне вторгнення на територію України стало підставою прийняття УказуПрезидента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 та введення правового режиму воєнного стану з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року, який відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є особливим правовим режимом, що вводиться в Україні або в окремих її

місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [249].

Таким чином, органи місцевого самоврядування продовжили виконання своїх повноважень та отримали повноваження для забезпечення здійснення заходів необхідних для підвищення обороноздатності України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Науковці поняття «взаємодія» пропонують визначати як особливий тип відношення між суб'єктами [334, с. 77]; як коло зв'язків і контактів для планування роботи, узгодження дій, обміну інформацією тощо; як форма зв'язку елементів системи, яківзаємодоповнюючи один одного, забезпечують функціонування всієї системи в цілому [117, с. 50]; як спільну взаємоузгоджену діяльність для досягнення спільної мети та забезпечення виконання спільних завдань [209, с. 226].

В рамках дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з органами Національної поліції науковці зазначають, що організація спільної діяльності повинна відбуватися на основі принципів взаємодії, правильна реалізація яких дозволить побудувати конструктивне співробітництво, об'єднуючи й погоджуючи їх зусилля для досягнення спільних інтересів, успішно долаючи протиріччя, які виникають [165, с. 7–14].

Науковці також у частині взаємодії органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції з метою забезпечення правопорядку та громадської

безпеки виділяють наступні форми взаємодії: організаційну, інформаційну, контрольну, матеріально-технічну [192, с. 61–74].

На територіях, де введено воєнний стан, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» Президентом України можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Відповідні військові адміністрації утворюються на базі державних адміністрацій, в яких новий штатний розпис затверджується новим начальником військової адміністрації. При цьому може бути начальником військової адміністрації та особа, що була головою адміністрації на базі якої було утворено відповідну військову адміністрацію, зокрема, Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 було утворено 24 обласні та Київську міську, а також районні військові адміністрації для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Взаємодія органів Національної поліції з військовими адміністраціями, що були утворені на базі органів місцевого самоврядування, а фактично – з військовим командуванням, лише підвищує ефективність для громади від такої взаємодії. Зазначене обґрунтовується сферою закріплених законодавчо повноважень новоутворених військових адміністрацій, зокрема таких, як здійснення заходів правового режиму воєнного стану разом з військовим командуванням самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також здійснення на відповідних територіях повноважень місцевих державних адміністрацій.

Законом України «Про Національну поліцію» визначено, що органи Національної поліції беруть участь відповідно до повноважень у забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного або надзвичайного стану, а в межах додаткових повноважень Національної поліції встановлено, що у разі виникнення загрози державному суверенітету України та її територіальної цілісності, а також у ході відсічі збройної агресії проти України органи та підрозділи, що входять до

системи поліції, відповідно до законодавства України беруть участь у виконанні завдань територіальної оборони, забезпеченні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану у разі його оголошення на всій території України або в окремій місцевості [271].

У процесі своєї діяльності поліція здійснює взаємодію з іншими правоохоронними органами, органами державної влади, а також з органами місцевого самоврядування в межах компетенції, визначеної чинним законодавством. Зазначена взаємодія спрямована на забезпечення узгодженості дій, взаємної підтримки та консолідації зусиль для ефективного виконання спільних завдань із забезпечення правового режиму воєнного стану на території України. Така співпраця має бути чітко скоординованою як у контексті цілей і завдань, так і з урахуванням територіальних і часових параметрів реалізації відповідних заходів.

Для забезпечення взаємодії органи місцевого самоврядування та органи Національної поліції мають: сприяти один одному у забезпеченні захисту прав та свобод громадян, дотриманні законності та правопорядку, а також у сфері запобігання правопорушенням та забезпеченні правопорядку; здійснювати обмін інформацією.

Законодавчі особливості взаємодії органів Національної поліції і органів місцевого самоврядування на період правового режиму воєнного стану зазнали змін, зокрема Закон України «Про Національну поліцію» було доповнено нормами, відповідно до яких на період правового режиму воєнного стану у частині діяльності органів Національної поліції: громадський контроль не здійснюється; не здійснюється річний звіт про діяльність поліції, недовіра керівництву поліції, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських.

Деякі науковці зазначають, що підвищити ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування з органами Національної поліції можливо шляхом створення муніципальної поліції, яка фінансуватиметься місцевим бюджетом та

відповідатиме місцевим умовам, що дозволить органам місцевого самоврядування самостійно впливати на стан правопорядку у громаді [343, с. 579].

Також, деякі зазначають, що створення муніципальної поліції можливе лише на законодавчому рівні з метою чіткого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та територіальних підрозділів Національної поліції [234, с. 387].

Однак варто наголосити, що все ж деякі громади, користуючись нормою Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо можливості утворення муніципальної поліції, створили муніципальну варту чи муніципальну охорону.

У наукових дослідженнях міжнародного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції зазначається, що деякі зарубіжні країни, зокрема, Сполучені Штати Америки, Англія, а також Федеративна Республіка Німеччина мають практику як закріплення на законодавчому рівні самої можливості, так і реалізації на практиці, функціонуючих муніципальних правоохоронних установ, на кшталт муніципальної поліції, що разом з органами місцевого самоврядування забезпечують охорону громадського порядку [218, с. 56; 135, с. 30-33].

Також, науковцями пропонується затвердити на рівні наказу органів Національної поліції або на рівні рішення органу місцевого самоврядування положення про взаємодію органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції на постійній основі з метою функціонування зазначеної взаємодії на постійній основі відповідно до затверджених алгоритмів з метою запобігання злочинності в громадах, а також забезпечення правопорядку і безпеки тощо [164, с. 383].

Таким чином, погоджуємось із науковцями, що ефективна взаємодіяорганів Національної поліції з органами місцевого самоврядування є вкрай важливою, особливо під час правового режиму воєнного стану, тож таку взаємодію варто

формуватичерез співробітництво з метою забезпечення безпеки та правопорядку в громадах.

2.3. Форми і методи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Європейською хартією місцевого самоврядування закріплено положення про те, що органи місцевого самоврядування, в законодавчо встановлених межах, володіють повною свободою дій щодо здійснення власних ініціатив з питання, віднесеного до їхньої компетенції [88; 279]. Аналогічне положення встановлено статтею 140 Основного Закону України [160], відповідного якого місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах, встановлених законодавством України.

Функціонування та розвиток місцевого самоврядування передбачає активну співпрацю та узгоджені дії з органами виконавчої влади, особливо, з місцевими державними адміністраціями.

Їх безпосередня взаємодія розкривається, насамперед, у певних методах і формах. Незважаючи на те, що в правовій доктрині питанню форм і методів взаємодії вказаних органів публічної влади присвячений ряд наукових праць, все ж між вченими немає єдиної точки зору щодо визначення їх поняття та змісту. Наявність різних теоретичних підходів до визначення зазначених категорій, пояснюється відсутністю належного законодавчого закріплення та регулювання методів і форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

У частині дослідження форм взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації наявна наукова працяЛ. Дугі [366, с. 320], де координація та узгодженість визначені як основні такі форми, як

суміщення, упорядкування, узгодженості дій, а тому процеси децентралізації зводяться до упорядкування діяльності органів - суб'єктів децентралізації; а моделлю децентралізації пропонується розглядати концептуальну модель солідарності у сфері організації роботи органів публічної влади, згідно з якою держава є своєрідним союзом правителів і підлеглих, а право – явище, що розвивається з факт людської солідарності та реалізується органами державної влади [213, с. 14-20].

В Україні діє змішана система територіальної організації влади відповідно до якої на регіональному рівні управління здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями), що зумовлює необхідність координації їхньої спільної діяльності [341, с. 188].

Як зазначають вчені Н.В. Мельник, Н.В. Федіна та М.Б Шевців моделі організації місцевого самоврядування в Україні притаманно створення та функціонування органів виконавчої влади не з метою здійснення нагляду та контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування (як у більшості країн Західної Європи), а з метою взяття на себе основної сфери діяльності місцевого самоврядування [329].

Враховуючи зазначене, для здійснення управління відповідними територіями здійснюється через подвійну систему: керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються центральною владою, а органи місцевого самоврядування обираються громадою. За такої системи процес децентралізації місцевого самоврядування та органів управління значно ускладнюється[329].

У зв’язку з цим, органи місцевого самоврядування найбільш тісно взаємодіють з органами виконавчої влади, зокрема, з місцевими державними адміністраціями, що обумовлено безпосередньою контактністю та їхньою територіальної близькістю.Питання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є одним із найбільш значущих як для теорії

адміністративного управління, так і для галузі адміністративного права.Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади здійснюється у різних сферах, зокрема, у інформаційній, освітній, фінансовій, методичній, нормативно-правовій, аналітичній та організаційних.

Р.І. Панчишин обґрунтовано вказує на те, що взаємодія на місцевому рівні органів управління є необхідною умовою формування дієвої системи регулювання та місцевого управління, метою якої є забезпечення: врахування зовнішньої політики держави, стратегічних напрямів державного розвитку у процесі формування стратегії регіонального розвитку; дотримання балансу між правом органів державної влади здійснювати контроль за правовідносинами, які виникають в державі та їхніми суб'єктами, зокрема органами місцевого самоврядування; залучення державним ресурсів, якими недостатньо забезпечені територіальні громади для вирішення завдань місцевого значення; вирішення питанням місцевого значення з врахуванням оптимального поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів [230].

Із зазначеного випливає, що взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є обов'язковим складовим елементом системи публічного регіонального управління.

Досліджуючи форми та методи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідно визначити, перед цим аналізом, що саме необхідно розуміти під поняттям «взаємодія». Згідно із тлумачним словником за редакцією В.Т. Бусела взаємодію модна визначати у двох аспектах [45, с. 102]. По-перше, як взаємна підтримка. По-друге, як взаємозв'язок явищ. Як зазначає Р.І. Панчишин в буквальному та контекстному значеннях, термін «взаємодія» необхідно визначати як організаційні, технічні, комунікативні, управлінські та інші зв'язки, які встановлюються між елементами системи, а також завдяки яким відбувається їхня взаємна залежність та взаємне зумовлення [231, с. 109].

На думку О.М. Шевчука взаємодія являє собою зв'язок, який побудований на демократичних засадах, узгоджений за місцем, часом і змістом не менше, нім між двома суб'єктами, що передбачає диференціацію їхніх завдань і функцій [344, с. 127].

Інші вчені, зокрема, Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко пропонують визначати взаємодію як постійну співпрацю у вирішенні повсякденних і важливих питань, у свою чергу, взаємодія органів публічної влади різних рівнів спрямована на формування та виконання довгострокових планів і програм економічного та соціального розвитку регіонів, а також реалізацій функцій держави. Крім того, взаємодія різних органів державної влади спрямована на створення державно-самоврядних організацій, створення умов для структурної перебудови місцевого господарства, а також координації зусиль і можливостей виконання завдань, що мають важливе значення для регіону[76, с. 247].

Розглядаючи взаємодію як управлінську категорію, можна виокремити притаманні їй ознаки, зокрема: предметом взаємодії є спільне узгодження, поєднання ресурсів, координація дій задля спільного виконання заходів організаційного чи іншого управлінського характеру; виникає між формально рівними суб'єктами; метою взаємодії є забезпечення виконання суб'єктами або спільних завдань, або завдань одного із таких суб'єктів спільними зусиллями та заходами; правовідносини, які виникають при взаємодії, мають на меті збалансування та досягнення найбільш оптимального співвідношення інтересів суб'єктів взаємодії [92, с. 126].

У юридичній науці сформовані різні підходи до визначення основних форм, методів і напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Під формами взаємодії в науці адміністративного права необхідно розуміти вид зв'язку учасників взаємодії. Р.І. Панчишин пропонує визначати «форму взаємодії» як спосіб зовнішнього вираження правовідносин, які складаються у

певній сфері [231, с. 109]. Деякими авторами до поняття «форми взаємодії» включаються також і заходи за допомогою яких досягається мета, визначена сторонами взаємодії.

На нашу думку, під категорією «форми взаємодії» необхідно розуміти особливий вид зв'язку учасників взаємодії, який основується на прийнятті рішень та вчиненні дій, спрямованих на досягнення єдиної спільної мети.

Н.Т. Гончарук та Л.Л. Прокопенко зазначають, що формами взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади, зокрема обласної ради та обласної державної адміністрації, є:

1) спільна робота керівників відділів, управлінь обласних держаних адміністрацій та депутатів обласної ради при підготовці проектів рішень, які виносяться на розгляд сесій, засідань постійних комісій, президії;

2) узгодження спільних дій, що полягає у проведенні координаційної роботи з планування відповідної діяльності на рік, півроку, квартал місяць;

3) участь керівників обласних державних адміністрацій в засіданнях постійних комісій, президії та сесіях;

4) надання виконавчим апаратом обласної державної адміністрації та обласної ради консультативної та методичної допомоги, селищним, сільським, міським радам;

5) участь керівників виконавчого апарату та депутатів обласної ради в роботі нарад, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», які організовуються та проводять обласною державною адміністрацією[60, с. 323].

Вчений Я.Й. Малик пропонує виділяти наступні організаційно-правові форми взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державно влади:

1) організація та проведення спільних дій із планування та комплексних питань з розподілом обов'язків між учасниками їхньої реалізації;

2) утворення на паритетних засадах спеціальних органів для реалізації спільних програм; спільне проведення масово-культурних заходів;

3) проведення координаційних нарад, семінарів;

4) складання аналітичних документів щодо результатів спільної діяльності задля виявлення позитивного досвіду такої співпраці та його впровадження;

5) наявність спільних засобів масової інформації;

6) проведення спільних президій і колегій, а також ухвалення спільних розпоряджень керівників відповідних органів;

7) спільне проведення масово-культурних заходів [196, с. 301].

На думку Г.В. Шаталіна взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема місцевими державними адміністраціями здійснюється у організаційних, правових, інституційних, матеріально-фінансових, інформаційних формах та за допомогою організаційно-правових методів таких як: планування, прогнозування, координація діяльності, вироблення спільних рішень, інформаційне забезпечення, погодження рішень і актів, контроль за виконанням прийнятих рішень, роботи з кадрами, матеріальне-фінансове забезпечення виконання рішень і делегування повноважень[346, с. 92].

У питаннях щодо визначення основних форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади важливе місце займають критерії класифікацію існуючих форм взаємодії.

Залежно від того з чиєї ініціативи здійснюється взаємодія можна виділити три форми, а саме:

1) взаємодія здійснюється з ініціативи органу виконавчої влади (здійснення контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами положень чинного законодавства України; здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень);

2) взаємодія здійснюється з ініціативи органу місцевого самоврядування (звернення до уповноважених органів зі скаргами на неправомірність дій органів виконавчої влади);

3) взаємодія здійснюється з ініціативи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади спільно (організація та проведення нарад, зібрань, конференцій; створення координаційних і консультаційних органів).

Також залежно від мети взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можна виокремити наступні форми: наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями органів виконавчої влади (делеговані повноваження); державна фінансова підтримка органів місцевого самоврядування; контроль за дотриманням вимог законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; надання методичної допомоги; координація спільно діяльності; створення дорадчих, координаційних та консультаційних органів тощо.

Окремо необхідно також звернути увагу на те, що напрями (види) та форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не є тотожними поняттями. Зокрема, у кожному окремому напрямку взаємодія можу бути вирішена в одній або декількох формах.

Як зазначає Р.І. Панчишин поширеними напрямками взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є наступні: формування та реалізація державної регіональної політики; затвердження та погодження документації з землеустрою; прийняття та реалізація регуляторних актів; формування та реалізація державної регіональної політики; забезпечення публічної безпеки та охорони здоров'я населення; планування територій, містобудування та благоустрою населених пунктів тощо[231, с. 110].

Взаємодія закладає основу для соціальних інститутів, організацій і загалом всієї соціальної системи. Без співпраці не розвиватиметься жодна установа, а будь-яка групова поведінка є прикладом взаємодії.

Відповідно, взаємодії у публічно-правовій сфері притаманні наступні ознаки:

1) це спільна робота формально рівних суб'єктів чи їх груп щодо розв'язання тих чи інших задач;

2) метою співпраці є об'єднання зусиль для досягнення соціально-корисного результату;

3) ґрунтується на концепції «загального блага», а не реалізується заради отримання особистої вигоди [194].

Звертаючись до питання взаємодії між органами місцевого самоврядуванняі органами виконавчої влади, слід, перш за все, розмежовувати взаємодію між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, та взаємодію між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

У процесі виконання своїх функцій та реалізації повноважень, органи місцевого самоврядування найтісніше взаємодіють саме з місцевими органами виконавчої влади, тобто місцевими державними адміністраціями або виконавчими комітетами рад. Так, згідно з положеннями Конституції України органами місцевого самоврядування є ради та їх виконавчі органи [160; 261].

Організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначає Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, у статті 1 Закону закріплено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Вона здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [270].

Місцевим самоврядуванням є гарантоване Конституцією України право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через представницькі органи місцевого самоврядування.

А.Р. Крусян визначає взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади як необхідний, об'єктивно зумовлений,

законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємну підтримку, кооперацію управлінських зусиль із метою здійснення узгодженого дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення у межах Конституції і законів України. При цьому наголошується, що їх взаємний зв'язок є очевидним вже в силу того, що вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію – управління на місцях [174, с. 16].

На думку І.В. Міщук взаємодію між органами державної влади (у даному випадку – органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) можна охарактеризувати як спільну діяльність у межах встановленої законодавством компетенції з метою виконання покладених на них повноважень та здійснення контролю за дотриманням законності, прав і свобод людини і громадянина [208, с. 21].

Взаємодією між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є співпраця у межах закріплених за ними функцій і повноважень, які вони реалізують відповідно до законодавства, за певними напрямками і у певних формах з метою досягнення встановлених цілей.

І.І. Литвин визначає такі основні засади взаємодії органів виконавчих та представницьких органів місцевого самоврядування:

1) в залежності від правового статусу органу публічного управління – різні предмети відання;

2) делегування повноважень одне одному;

3) нормативне закріплення фіксованої самостійності органу публічного управління;

4) можливість врегулювати суперечності і розбіжностей, які виникають під час виконання повноважень, у судовому порядку [186, с. 10].

Під формою у науковій літературі розуміється зовнішній вираз певного явища, пов’язаний з його сутністю. Відповідно, формою взаємодії є її зовнішній

прояв, за допомогою якого «розкривається» її зміст. Формами взаємодії у сфері правовідносин, які розглядаються, можуть, наприклад, бути:

1) обмін інформацією, яка може передаватися усно, письмово, шляхом ознайомлення чи передачі документів, які становлять інтерес для сторін (довідки, меморандуми, угоди, договори тощо);

2) обговорення ідей, пропозицій, висновків з метою формулювання спільної думки з того чи іншого питання і досягнення узгодженості щодо заходів, які необхідно вжити для їх вирішення;

3) спільне планування дій, визначення шляхів, засобів і способів їх реалізації;

4) проведення спільних нарад, засідань, конференцій, круглих столів;

5) підготовка доповідей з висвітленням результатів щодо реалізації певного заходу чи завдання.

У свою чергу, Р.І. Панчишин пропонує наступні форми взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади: функціонування в частині спільних робочих груп; функціонування в рамках спільних засідань представників відповідних органів; організація спільних громадських слухань та консультацій із громадою з метою обговорення напрямків регіонального розвитку тощо [231, с. 111].

І.В. Міщук наголошує, що взаємодія між органами місцевої влади може проявлятися у:

1) створенні спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм й проектів;

2) проведенні координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб відповідних органів;

3) організації заходів щодо планування спільних дій з розподілом обов’язків між учасниками;

4) проведенні науково-практичних семінарів і конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії [208, с. 19].

Н.Т. Гончарук і Л.Л. Прокопенко вважають, що взаємодія районних рад і районних державних адміністрацій можлива у формах спільних засідань, інформаційних заходів, спільних нарад на місцях з метою прийняття спільних рішень щодо місцевих питань [60, с. 323].

Більшість науковців, які досліджували питання взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, зауважують, що згідно чинного законодавства основним механізмом їх співпраці є делегування повноважень від перших до других, що, у свою чергу, призводить до фактичного двовладдя у районах та областях. На їх думку, така взаємодія не відповідає вимогам сьогодення, відповідно до яких необхідно розширити права місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого та регіонального значення [231, с. 111].

Дійсно, згідно з нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Перелік повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям, визначається ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування». Їх нараховується 25, і серед них: підготовка проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, формулювання пропозицій до них, сприяння інвестиційній діяльності на відповідній території, затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту, надання висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, сприяння розвитку молодіжної інфраструктури тощо.

У той же час, відповідно до положень Конституції України органи місцевого самоврядування отримують окремі повноваження, що фінансуються за рахунок коштів не місцевого, а державного бюджету у порядку, встановленому законом; а

також отримують певні об’єкти державної власності (ч. 3 ст. 143 Конституції України).

Повноваження органів місцевого самоврядування також перераховані у Законі України «Про місцеве самоврядування». Цей нормативно-правовий акт визначає компетенціюсільського, селищного, міського голови; районних і обласних рад; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Повноваження останніх реалізуються у різних сферах (стратегічного планування; фінансовій чи бюджетній сферах; сфері комунальної власності; комунального обслуговування; будівництва; охорони здоров’я; у сфері земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; освіти; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; організації та забезпечення цивільного захисту; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; реєстрації місця проживання фізичних осіб;забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правничої допомоги; відзначення державними нагородами України; інші повноваження) та поділяються на власні (самоврядні), яких нараховується 67, та делеговані, кількість яких дорівнює 80. Звісно ж, така ситуація є не логічною, особливо враховуючи той факт що розмежування повноважень цих двох систем органів місцевої влади часто є нечітким, а тому багато із них дублюються (16 – повністю і 12 частково).

І.В. Міщук переконує, що тотожність повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади спостерігається у таких сферах: соціально-економічна; стратегічного планування; бюджету та фінансів; звітування тощо [208, с. 20-21].

На нашу думку, така ситуація склалася внаслідок наступних причин: недосконаліть нормативно-правового врегулювання взаємодії органів місцевої влади; неузгодженість при розподілі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; відсутність законодавчо

закріпленої процедури делегування повноважень; втручання органів виконавчої влади у компетенцію органів місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, слід погодитись з твердженням Ю.О. Буглак, що на сьогодні є необхідність визначення напрямів підвищення ефективності взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в нашій державі, зокрема це стосується взаємодії із органами державної виконавчої влади [35, с. 133].

Оскільки форми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є досить різноманітними, на нашу думку, доцільно розкрити більш детально зміст окремих форм відповідної взаємодії.

Делегування повноважень є однією з форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. На думку деяких науковців делегування повноважень місцевим державним адміністраціям від органів місцевого самоврядування відповідно до положень чинного законодавства України залишається одним із основних механізмів взаємодії зазначених органів. Разом із цим у нинішній формі такий механізм не відповідає сучасним реаліям, що вимагають наділення колом власних повноважень та розширення прав органів місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань регіонального та місцевого значення [208, с. 20].

Відповідно до статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», органи місцевого самоврядування можуть делегувати окремі повноваження місцевим державним адміністраціям [270].

Передача відповідних повноважень місцевим державним адміністраціям відбувається одночасно з передачею зазначеним органам матеріальних, технічних, фінансових та інших ресурсів, які є необхідними для реалізації таких повноважень. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені види повноважень, що можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування [268].

На думку Т.М. Ященко, вітчизняний законодавець у Законі Україні «Про місцеві державні адміністрації» не виділив ті повноваження, що можуть бути

передані органам місцевого самоврядування[358, с. 187]. Зазначене питання частково врегульоване положення статті 143 Основного Закону України, якою передбачена можливість надання органам місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями окремих повноважень, за умови забезпечення фінансування їхнього виконання [160]. Умова щодо забезпечення фінансування при супроводі делегування повноважень обумовлена тим, що за своїм характером делеговані повноваження є державними, а отже їх реалізація покладається у першу чергу на державу, за рахунок державних коштів. Таким чином, передаючи окремі повноваження органам місцевого самоврядування, на державу покладається обов'язок відшкодування відповідному органу місцевого самоврядування фінансових витрат, які були здійсненні при виконанні останнім делегованих повноважень[110, с. 78].

Аналізуючи чинне законодавство України можна прийти до висновку, що наразі повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади чітко не розподілені, крім того, мають місце дублювання, централізація та безпідставне делегування їх повноважень. Зазначені обставини безумовно ускладнюють національну систему публічного управління, призводять до надмірних фінансових витрат, створення дублюючих управлінських структури та виникненню конфліктів між представниками зазначених органів публічної влади, що у цілому призводить до зменшення рівня ефективності функціонування органів місцевого самоврядування.

З метою вирішення зазначених проблем щодо розмежування компетенції цих органів необхідне здійснення чіткого та науково обґрунтованого визначення розподілу повноважень і функцій між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Зокрема, до сфери компетенції органів місцевого самоврядування доцільно закріпити функції задоволення освітніх, культурних та інших потреб нас, надання громадських послуг. До сфери повноважень місцевих державних адміністрацій варто відносини питання організації заходів

загальнодержавного характеру, а також здійснення контролю за дотриманням законодавства.

Здійснення контролю уповноваженими органами виконавчої влади за діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є самостійною та найбільш поширеною, на нашу думку, формою взаємодії між зазначеними органами. За об'єктом контроль за місцевим самоврядуванням поділяється на два види: контроль за дотриманням законодавства та контроль за виконанням делегованих повноважень. Враховуючи зазначене здійснення такого державного контролю над місцевим самоврядуванням можна охарактеризувати як адміністративний [36, с. 73].

Згідно із положеннями статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб рівень втручання контролюючого органу був пропорційний значущості інтересів, які відповідне втручання повинно захистити [88; 279]. Із зазначеної норми випливає те, що обов'язковою умовою ефективності державного контролю за місцевим самоврядуванням є його обґрунтованість.

Крім того, як обґрунтовано зазначає науковець С.В. Майстро потребує вдосконалення чинне законодавство України, в аспекті закріплення процесуальних норм в сфері здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, а також закріплення юридичної відповідальності за їхнє порушення [193].

Однією із важливих форм взаємодії, на нашу думку, є також координація спільної діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади всіх рівні. Координація діяльності сприяє вирішенню стратегічних і тактичних завдань місцевого самоврядування в контексті реалізації як місцевої, так і державної політики. Координація здійснюється на паритетних засадах та з врахуванням інтересів обох сторін взаємодії. Під час процесу координації

створюються умови для подальшого узгодження спільних дій та формування спільних цілей і завдань, які повинні бути спрямовані, насамперед, на задоволення інтересів населення, а також вирішення економічних, соціальних проблем у відповідному регіоні [329].

Крім того, саме з координацією тісно пов'язане ще одна форма взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а саме – створення дорадчих, координаційних, консультативних органів із питань взаємодії. Необхідно зазначити, що така форма взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади безпосередньо не визначена чинним законодавством України. Метою створення відповідних органів є узгодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, у першу чергу, місцевими державними адміністраціями задля оперативного реагування на проблеми у регіону та їх вирішення спільними зусиллями.

В Україні прикладом координації як форми взаємодії зазначених органів публічної влади є створення координаційно-консультаційної ради за ініціативою Черкаської обласної адміністрації. До складу такої ради входить голова Черкаського міського виконавчого комітету та Черкаської обласної адміністрації. Основними завданнями координаційно-консультаційної ради є координація спільних можливостей і зусиль щодо вирішення проблем регіону (Черкаської області) у сфері охорони здоров'я населення [210]. Крім того, варто зазначити, що різні форми співпраці та консультацій використовують органи виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, об'єднаними територіальними громадами, а також громадськими організаціями з метою ефективної реалізації державної політки у сфері регіонального та місцевого розвитку [85].

Враховуючи зазначене, на нашу думку, до основних форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади належать такі як: здійснення державного контролю; передача окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження);

координація спільних дій; звернення органів місцевого самоврядування зі скаргами на неправомірність дій зі сторони органів виконавчої влади. Крім того, законодавче закріплення та нормативно-правове регулювання зазначених форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади сприятиме підвищенню ефективності взаємодії між вказаними сторонами.

Для вдосконалення процесу взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади необхідно визначити та проаналізовати, крім форм, основні методи їхньої взаємодії.

Відповідно до «Великого тлумачного словника» за редакцією В.Т. Бусела під поняттям «метод» необхідно розуміти прийом (систему прийомів), що застосовується у певній галузі, та які необхідно здійснити задля досягнення певної мети чи виконання певного завдання [45, с. 703].

На нашу думку, основними методами взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є методи: контролю, координації, планування, інформаційного забезпечення. Вважаємо за доцільне проаналізувати кожен із зазначених методів окремо.

Метод контролю застосовується двох аспектах взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. По-перше, при здійсненні контролю уповноваженими органами виконавчої влади за відповідності діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вимогам чинного законодавства. По-друге, контроль за реалізацією делегованих повноважень наданих органам місцевого самоврядування. Необхідно зазначити, що метод контролю повинен відповідати таким ознакам як: своєчасність, систематичність, чітка спрямованості, законність. Саме завдяки застосуванню методу контролю забезпечується дотримання чинного законодавства України при взаємодії досліджуваних органів публічної влади.

Метод координації передбачає створення консультативних і дорадчих органів, основним завданням яких є виконання завдань щодо взаємодії органів

місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а також розроблення пропозиції щодо вдосконалення вказаного процесу. Крім того, метод координації діяльності може бути застосований при проведенні нарад, зібрань, конференцій та організацій «круглих столів», які проводять за участю посадових осіб органів місцевого самоврядування та відповідно посадових осіб органів виконавчої влади. Координація спільних дій органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади сприяє запобіганню виникнення правових колізій в сфері місцевого самоврядування [185, с. 38].

Метод планування при взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади полягає у розробці системи заходів, що визначають послідовність досягнення поставленої мети, з обов'язковим врахування особливості та можливостей відповідної територіальної громади стосовно використання трудових, технічних і фінансових ресурсів. Важливо закцентувати уваги, що метод планування має обов'язкове (імперативне) значення для будь-якої системи управління. Реалізація даного методу при взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, полягає у здійсненні аналізу суб'єктивних і об'єктивних фактів, що забезпечують ефективну взаємодію між органами. За допомогою методу планування можливим є налагодження спільних дій структурних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що, у свою чергу, впливає на економічний і соціальний розвиток територіальної громади, координацію їхніх дій при визначенні цілей і завдань взаємодії, а також повноту та своєчасність виконання соціальних зобов'язань перед відповідної громадою тощо [344, с. 128].

Метод інформаційного забезпечення полягає у ефективної системи збору та обробки статистичної інформації щодо конкретної територіальної громади, потреб населення, яке в них проживає. Функціонування такої створенні інформаційно-аналітично бази сприятиме розробці пріоритетних напрямків соціального та економічного розвитку територіальної громади. Крім того, метод інформаційного

забезпечення передбачає створення єдиної відкритої електронної бази обліку успішних проектів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [35, с. 132].

Враховуючи зазначене, можемо зробити висновок про те, що методи мають важливе значення у процесі взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Водночас з метою практичного застосування вказаних методів органів публічної влади їх необхідно закріпити на законодавчому рівні. Оскільки, як було зазначено вище, наразі чинним законодавством України чітко не регламентований процес взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема, не визначені форми, методи, принципи та порядок їхньої взаємодії.

Висновки до розділу 2

Ефективна організація та функціонування публічної влади в Україні безпосередньо залежить від якості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Взаємодія завжди має конкретно визначену мету та реалізується через основні методи, форми та принципи взаємодії сторін. Дане дослідження було спрямоване, насамперед на визначення та аналіз основних методів і форм такої взаємодії. На нашу думку, до основних форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідно відносити: передачу окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження); здійснення державного контролю; координація спільних дій; звернення органів місцевого самоврядування зі скаргами на неправомірність дій зі сторони органів виконавчої влади. Удосконалення наявних форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади сприятиме підвищенню ефективності взаємодії органів публічної влади в цілому.

Основними методами взаємодії вказаних органів публічної влади є координація, планування, контроль та інформаційне забезпечення. Метою цих методів взаємодії є ефективна реалізація повноважень органів публічної влади, зокрема делегованих повноважень наданих органам місцевого самоврядування, а також підвищення якості життя населення та забезпечення прав і свобод громадян як відповідної територіальної громади, так і усієї держави загалом.

Водночас чинним законодавством України не визначеного поняття та системного закріплення основних методів і форм взаємодії між вказаними органами публічної влади. Відсутність належного правового регулювання методів і форм такої взаємодії зумовлює здійснення такої взаємодії на локальному рівні частково, або така взаємодія відсутня в цілому. На сьогодні є актуальної систематизація зазначених методів і форм взаємодії, а також їх закріплення на законодавчому рівні, зокрема, шляхом доповнення відповідними нормами Закон України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких визначити форми, сфери (напрями) та методи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

РОЗДІЛ 3.
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії та його характеристика

Сучасна система публічного управління передбачає чітке визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зазначена взаємодія є ключовою умовою забезпечення ефективного управління територіями, реалізації державної політики, розвитку регіонів та підтримки правопорядку. В умовах децентралізації та зростаючої ролі територіальних громад питання розмежування повноважень між державними органами та місцевим самоврядуванням стають особливо актуальними.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування виконують різні функції у сфері регулювання соціально-економічного розвитку, управління комунальною власністю, забезпечення публічного порядку та надання адміністративних послуг. Однак, на практиці їх взаємодія часто ускладнюється через дублювання повноважень, нормативну неузгодженість, недостатню координацію дій та бюрократичні перепони. Відсутність чіткого розмежування адміністративних компетенцій створює труднощі у прийнятті рішень та знижує ефективність державного управління.

Особливої актуальності ці проблеми набувають у контексті реформування системи місцевого самоврядування, цифровізації управлінських процесів та запровадження сучасних механізмів регулювання. Необхідним є пошук ефективних шляхів оптимізації адміністративно-правового статусу суб'єктів

взаємодії, що дозволить усунути правову невизначеність, підвищити ефективність координації між рівнями влади та забезпечити прозорість і стабільність управлінських рішень.

З огляду на зазначене, дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливим та актуальним. Зазначене сприятиме розробці механізмів удосконалення розподілу повноважень, підвищенню рівня взаємодії та забезпеченню стабільного розвитку державного управління.

У сучасних умовах державного управління ефективна взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливим чинником забезпечення сталого розвитку територіальних громад, реалізації державної політики та дотримання принципів законності й правопорядку.

Адміністративно-правовий статус цих суб'єктів визначає їхні компетенції, повноваження, права й обов'язки, що у своїй сукупності формують механізми прийняття управлінських рішень та здійснення контрольних функцій.

Відсутність чіткої нормативно-правової регламентації статусу та повноважень органів місцевого самоврядування, а також розмежування їхніх завдань з функціями виконавчої влади може спричиняти дублювання повноважень, управлінську неефективність та порушення принципів децентралізації.

Саме тому дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії цих органів є актуальним завданням, спрямованим на вдосконалення механізмів державного управління, підвищення його ефективності та забезпечення балансу між централізацією державного контролю й автономією місцевих громад.

Застосовуючи різні методи дослідження муніципальної влади, слід усвідомлювати, що наукові підходи, хоча й дозволяють комплексно аналізувати місцеве самоврядування, водночас мають певні обмеження. Універсального методу вивчення цього феномену, як і універсального рішення для всіх проблем, не існує.

Вибір конкретного методу залежить від специфіки досліджуваного аспекту місцевого самоврядування, його цілей та завдань [351].

Одним із ключових напрямів суспільних трансформацій в Україні є реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Важливою складовою цього процесу є оптимізація адміністративно-територіального устрою, що визначає просторові межі функціонування органів влади. Основна мета такої оптимізації – формування ефективної системи публічного управління, здатної створювати належні умови для життєдіяльності громадян і забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток регіонів завдяки раціональному використанню їхнього потенціалу.

Питання необхідності вдосконалення територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою неодноразово порушувалося в політичному дискурсі та серед наукової спільноти. Проте більшість ініціатив залишалися на рівні концептуальних розробок або законопроєктів, не знаходячи практичного втілення. Водночас проблеми, пов’язані з недосконалістю управління територіями, не лише не зникли, а й посилювалися, особливо на рівні сіл, селищ і малих міст. У цих адміністративних одиницях місцеве самоврядування часто виявляється неспроможним стимулювати економічну активність і створювати належні умови для життя мешканців.

Оновлений адміністративно-територіальний устрій повинен слугувати фундаментом для формування сучасної моделі територіального управління, яка ґрунтується на принципах децентралізації, субсидіарності, збалансованості загальнодержавних та місцевих інтересів, повсюдності місцевого самоврядування, а також спроможності територіальних громад до самостійного вирішення питань місцевого значення [320].

Реформа територіального управління, що здійснюється на засадах децентралізації, є однією з ключових трансформацій у суспільному розвитку України. Вона спрямована на модернізацію адміністративно-територіальної

організації з метою створення ефективнішої системи врядування, яка забезпечуватиме підвищення якості життя населення, сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів та раціональному використанню їхнього потенціалу.

Питання необхідності такої реформи вже тривалий час залишається предметом дискусій у політичних і наукових колах. Однак реальні зміни тривалий час залишалися на рівні концепцій та законодавчих ініціатив, не переходячи у фазу практичної реалізації. Як наслідок, проблеми, пов'язані з недоліками чинної системи управління, продовжували загострюватися, особливо у невеликих громадах, де місцеві органи влади не мали достатніх можливостей для стимулювання економічного розвитку та створення належних умов для населення. Нова модель адміністративно-територіального устрою покликана вирішити ці виклики, забезпечуючи ефективний баланс між повноваженнями центральної та місцевої влади, розширюючи можливості територіальних громад та створюючи умови для стійкого розвитку на всіх рівнях – від місцевих громад до загальнодержавного масштабу.

Територіальна громада має глибоке історичне підґрунтя та концептуально розвинену теорію функціонування, яка поширена у різних країнах світу. Однією з перших була теорія вільної громади (теорія природних прав громади), науково обґрунтована А. Токвілем та його послідовниками. Представники цієї концепції вважали, що окрім трьох традиційних гілок влади (законодавчої, виконавчої та судової) повинна існувати ще одна – муніципальна (громадівська). Відповідно до цієї теорії, громада є природним утворенням, що має право на автономне існування, а держава не створює громаду, а лише визнає її. А. Токвіль бачив у муніципальному самоврядуванні ефективну альтернативу централізованій державній автократії, підкреслюючи значення децентралізації в управлінні.

Наступним етапом розвитку муніципальної думки стала господарська (громадсько-господарська) теорія, яка базується на положенні, що органи

місцевого самоврядування не є частиною державного апарату і мають виключне право займатися вирішенням локальних питань у соціальній, економічній та культурній сферах. Прихильники цієї концепції наголошували на тому, що територіальна громада є складовою громадянського суспільства, а держава не повинна втручатися у вирішення місцевих питань, обмежуючи свою компетенцію політичними аспектами управління.

Зазначені ідеї знайшли свій подальший розвиток у громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка обґрунтовувала необхідність надання місцевій спільноті реальних можливостей для самостійного управління власними громадськими інтересами. У межах цієї теорії наголошувалося на розмежуванні державних та місцевих справ, де органи самоврядування повинні мати повну автономію в межах власної компетенції. Основний принцип цієї концепції полягав у протиставленні громадських інтересів політичним, що підкреслювало необхідність самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань життєдіяльності громади [225; 15].

Еволюція зазначених теорій згодом сформувала сучасну концепцію місцевого самоврядування, яка передбачає незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади у певних сферах, зокрема в економічній, соціальній та культурній. У цьому контексті територіальні громади відіграють ключову роль як самостійні суб'єкти, що приймають рішення з питань місцевого значення. Такий підхід ґрунтується на ідеї, що ефективне управління забезпечується на рівні, максимально наближеному до громадян, а втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування має бути обмеженим і здійснюватися лише у випадках, передбачених законодавством або продиктованих крайньою необхідністю. Водночас питання загальнодержавного управління повинні бути чітко розмежовані з комунальним управлінням, яке має на меті задоволення безпосередніх потреб місцевих громад і не носить політичного характеру.

У сучасних реаліях місцеве самоврядування в Україні характеризується складною, подвійною правовою природою. Держава та система місцевого самоврядування, будучи формами публічної влади з єдиним походженням, не можуть перебувати у стані протистояння, оскільки доповнюють одна одну у виконанні управлінських функцій. Вони є суб'єктами публічної влади різних рівнів – загальнонаціонального та територіального, при цьому їх сфери діяльності мають значний рівень взаємопроникнення. Зазначене обумовлено тим, що більшість публічних справ неможливо чітко віднести виключно до загальнодержавної або суто місцевої компетенції, оскільки їх вирішення потребує узгоджених дій обох рівнів влади [57, с. 42-43].

Дану концепцію варто розглянути детальніше, адже дуалістична правова природа місцевого самоврядування вказує на його подвійний статус: з одного боку, воно є частиною системи державного управління, а з іншого – виражає інтереси місцевих жителів (тобто територіальної громади). Власне, територіальні громади формують державу, і значна частина державних функцій реалізується саме на місцевому рівні.

Однак, на сьогодні спостерігається певний штучно створений дуалізм між місцевим самоврядуванням та державною владою на місцях, хоча саме громада є ключовим суб'єктом адміністративних відносин, виконуючи як місцеві, так і частково державні функції – наприклад, нотаріальні дії, нагляд у сфері підприємницької діяльності, регулювання прикордонної торгівлі тощо.

Реалізація цих функцій здійснюється переважно через органи місцевого самоврядування, проте громада також має можливість безпосередньо брати участь у виконанні окремих напрямів своєї компетенції. Саме цей аспект свідчить про еволюцію місцевого самоврядування як активного інституту публічної влади, який здатен забезпечувати ефективне управління територією, враховуючи як загальнодержавні, так і місцеві потреби.

Для виконання покладених на них завдань муніципальні органи здійснюють адміністративно-процедурну діяльність, що включає нормотворчі, організаційно-дозвільні, виконавчо-розпорядчі, юрисдикційні та координаційно-контрольні функції. Зазначені процеси спрямовані на підвищення ефективності управління, дотримання правової визначеності та забезпечення узгодженості між різними рівнями влади [114, с. 226-229].

На відміну від попереднього підходу, слід розглянути точку зору прихильників концепції вторинного, похідного характеру територіальної громади щодо держави. Згідно з цим підходом, територіальна громада, як основний структурний елемент місцевого самоврядування, є передусім «природною» корпоративною одиницею, чия автономія ґрунтується не на державній владі, а на народному суверенітеті. Держава лише визнає її існування та впорядковує її діяльність за допомогою правових механізмів, не встановлюючи самоврядні інституції, а лише санкціонуючи їхні функції та повноваження, які спрямовані на регулювання місцевих питань [225].

Однак, місцеве самоврядування в Україні не є повністю суверенним. Органи місцевого самоврядування утворюються відповідно до рішень парламенту, який зберігає повноваження щодо змін або скасування законодавчих актів, що визначають їхню діяльність. Навіть після свого створення ці органи діють у межах визначених законодавством функцій та повноважень, які залежать від державної влади, передусім Верховної Ради України [356, с. 211-215]. Хоча територіальні громади мають певну незалежність, їхню правосуб’єктність не можна повністю відокремити від держави, адже саме через законодавчі механізми визначається порядок їх функціонування.

При цьому ліквідація або суттєва реорганізація територіальних громад без урахування волі їхніх мешканців є неможливою, що підтверджує їхню незалежну правосуб’єктність, яка є невідчужуваною. Водночас, не йдеться про жодну форму квазі-суверенітету територіальної громади, адже повнота влади на всій території

країни належить виключно державному суверенітету. Проте можна розглядати цю модель як гіпотетичну та визнавати за територіальними громадами певну виключну компетенцію, яка зазвичай не може бути реалізована органами державної виконавчої влади. Втім, у разі виникнення надзвичайних обставин держава зберігає можливість втручання, якщо громада виявиться неспроможною виконувати свої функції [70, с. 448-453].

В аспекті досліджуваної тематики, варто зазначити, що правовий статус охоплює три основні складові: права, свободи та обов'язки, які у своїй сукупності визначають відносини між державою, суспільством та окремим індивідом [50].

На думку, О.Ф. Скакун, який у своїх дослідженнях визначає правовий статус як систему закріплених у нормативно-правових актах прав, свобод, обов'язків та відповідальності, гарантованих державою. Саме через цю систему індивід регулює свою поведінку у суспільстві [302].

Таким чином, категорію «статус» є можливість трактувати як становище суб'єкта у соціумі, що визначає його можливості діяти відповідно до наданих прав та покладених обов'язків. Іншими словами, правовий статус в цьому випадку вказує на місце особи у системі правовідносин. Термін «правовий» відображає закріплення цих прав та обов'язків у нормативно-правових актах, що встановлюють відповідні норми у межах певної галузі права.

Таким чином, на основі вище зазначеного можна дійти до висновку, що адміністративно-правовий статус є визначеним правовими нормами становищем суб'єкта, яке виражається у його правах, свободах, обов'язках та відповідальності у процесі взаємодії з іншими суб'єктами правовідносин. Відтак, дані норми закріплюються у нормативно-правових актах, що регулюють адміністративну сферу.

В свою чергу, Т.О. Коломоєць визначає адміністративно-правовий статус як сукупність суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених адміністративним законодавством для певного органу. Важливою умовою набуття суб'єктом

адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних прав і обов'язків, які можуть реалізовуватися як у межах адміністративних правовідносин, так і поза ними [155].

З позиції В.Б. Авер'янова, компетенція, тобто сукупність прав і обов'язків, є ключовим елементом правового статусу будь-якого органу. Водночас до структури правового статусу додаються такі складові, як функції, завдання, взаємодія з іншими органами (як рівнозначними, так і тими, що знаходяться на вищому чи нижчому рівні «по вертикалі»), порядок кадрового забезпечення, визначення установчих питань та місце у загальній ієрархічній системі органів виконавчої влади [1].

Виходячи з вище викладеного, є необхідність розглянути легально визначені елементи правосуб'єктності органів виконавчої влади на місцях. Відтак, згідно зі статтею 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації в межах своєї компетенції на відповідній адміністративно-територіальній одиниці забезпечують реалізацію законодавчих та нормативних актів, включаючи Конституцію України, закони України, акти Президента, Кабінету Міністрів та органів виконавчої влади вищого рівня. Вони відповідають за підтримання законності, правопорядку, дотримання прав і свобод громадян, а також за виконання державних та регіональних програм, що стосуються соціально-економічного, культурного розвитку та охорони довкілля. Окремо передбачено реалізацію програм національно-культурного розвитку в місцях компактного проживання корінних народів та національних меншин. Крім того, до їхньої компетенції належить складання прогнозів місцевих бюджетів, їх виконання, звітування, взаємодія з органами місцевого самоврядування, а також реалізація повноважень, делегованих відповідними радами [270].

Як місцеві органи виконавчої влади, державні адміністрації входять до системи органів виконавчої влади України та мають право діяти від імені держави, приймати обов'язкові рішення та представляти інтереси держави на території

відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У межах своїх повноважень місцеві державні адміністрації виконують функції, передбачені статтею 13 зазначеного Закону, зокрема щодо забезпечення правопорядку, соціально-економічного розвитку, управління фінансами, приватизації, підтримки підприємництва, розвитку промисловості, освіти, культури, охорони здоров'я, охорони довкілля, зовнішньоекономічної діяльності, оборонної роботи, мобілізаційної підготовки, а також соціального захисту населення [270].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 563 від 25 травня 2011 року, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюють свої функції на рівні адміністративно-територіальних одиниць, реалізуючи політику відповідних міністерств у регіонах. Дані органи підпорядковуються відповідним центральним органам виконавчої влади, а їхні нижчі рівні координуються територіальними органами вищого рівня. Голови місцевих державних адміністрацій здійснюють координацію діяльності територіальних органів на своїх територіях та сприяють їх ефективному функціонуванню, забезпечуючи реалізацію державної політики на місцевому рівні [264].

Наступним ключовою категорією у межах даного дослідження також є «повноваження». У науковій літературі існує різне трактування цього поняття, зокрема деякі дослідники визначають повноваження як сукупність прав і обов'язків державних органів, громадських організацій, посадових осіб та інших суб'єктів, що закріплені за ними у встановленому законодавством порядку для реалізації покладених на них функцій [43].

Однак, однією з головних системних проблем є складність розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади. Таке призводить до певного значного дисбалансу у виконанні функцій місцевого управління, особливо коли існує дублювання компетенцій або недостатньо чітке їхнє визначення на законодавчому рівні.

Якщо визначення поняття «повноваження» визначається у науковій літературі схоже, зокрема, як права та обов'язки конкретного суб'єкта, то визначенню поняття «компетенція» дають різні трактовки [310, с. 54-57].

Науковцями пропонується поняття «компетенція» визначати як:

організаційно-правову категорію, що складає перелік повноважень, закріпленим за конкретним органом чи установою у конкретному нормативно-правовому акті [173, с. 59];

окреслений обсяг повноважень, що визначені метою діяльності органу чи установи [310, с. 54-57];

як одну з форм, що відображає легальність діяльності всіх органів влади [326, с. 92-94];

поєднання повноважень і підвідомчості органів влади, відповідно - окреслення поля діяльності інституції [191, с. 42-44; 176, с. 198];

як межу повноважень; як сфери суспільного життя, на які спрямована функціональна складова місцевих органів публічної влади, обсяг їх повноважень, територія, суб`єкти [103, с. 178-179].

Визначивши, що органи місцевого самоврядування – це ради та їх виконавчі органи, або представницькі органи місцевого самоврядування та виконавчі органи місцевого самоврядування, слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяються власні повноваження органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження (повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування на виконання органами виконавчої влади).

За результатами визначення понять «повноваження» та «компетенція», пропонується визначати останні як права та обов’язки конкретного суб’єкта та межі таких повноважень, необхідно провести співвідношення та надати визначення поняттям «повноваження органів місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування».

П.І. Сторожук пропонує повноваження органів місцевого самоврядування визначати як права та обов’язки рад та їх виконавчих органів, визначені законодавчим актом.

Науковець також виділяє власні і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, та визначає їх як такі, що визначені законодавчим актом як повноваження у частині вирішення питань місцевого значення та повноваження, делеговані органу місцевого самоврядування державою шляхом виділення необхідних ресурсів на їх здійснення, що супроводжується контролем держави за їх виконання [313, с. 231-236].

Г.В. Бублик у своїх наукових працях приділяю увагу дослідженню делегованих повноважень, та визначає їх як повноваження, що є власними повноваженнями суб'єкта, який їх делегує (орган виконавчої влади), та надаються делегованому суб'єкту (органу місцевого самоврядування) з метою найбільш ефективної їх реалізації, що закріплено підзаконним нормативно-правовим актом або законом [34].

Варто зазначити, що делеговані повноваження не завжди відповідають меті місцевого самоврядування як вирішення питань місцевого значення, адже можуть бути державного, а не місцевого рівня, та можуть здійснюватись органами місцевого самоврядування не з метою здійснення місцевого самоврядування та не бути результатом децентралізації влади.

Власними повноваженнями органу місцевого самоврядування є повноваження, що здійснюються з метою здійснення місцевого самоврядування органами місцевого самоврядування. Такі повноваження відповідають визначенню «питання місцевого значення». Необхідно наголосити, що Закон України «Про місцеве самоврядування» не містить визначення поняття «власні повноваження», а лише перелічує їх.

Якщо власні повноваження вищезазначений закон закріплює як за представницькими органами місцевого самоврядування, так і за виконавчими

органами місцевого самоврядування, то делеговані повноваження може здійснювати виключно виконавчий орган місцевого самоврядування.

Належним чином врегульовані механізми здійснення органами місцевого самоврядування повноважень напряму залежні від нормативного закріплення таких повноважень, а також ефективного нормативного закріплення алгоритмів їх реалізації, чіткого розподілу між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування тощо. Перелічені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження з приміткою «компетенція» чи «повноваження» створює плутанину у їх реалізації, адже визначений закон не зазначає, що повноваженнями є права та обов'язки визначеного органу, а компетенцією – межі таких повноважень. І під поняттям «повноваження», і під поняттям «компетенція» законом надаються переліки прав та обов'язків, що суперечить визначенню поняття «компетенція» у правовій доктрині.

Неможливо реалізувати ефективно повноваження тоді, коли вони неналежним чином нормативно закріплені, що необхідно виправляти шляхом внесення змін в закон.

Враховуючи вищезазначене, пропонується поняття «повноваження органів місцевого самоврядування» визначати як перелік прав та обов'язків рад та їх виконавчих органів, визначені законодавчо чи на рівні підзаконних нормативно-правових актів у частині закріплення делегованих органами виконавчої влади виконавчим органам рад. А відповідно поняття «компетенція органів місцевого самоврядування» слід визначати як межі повноважень органів місцевого самоврядування.

Серед ключових проблем, що виникають у процесі розподілу повноважень, можна виділити надмірну концентрацію владних функцій на центральному та обласному рівнях, що обмежує можливості самостійного ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. Крім того, посилений контроль державних органів над місцевими органами в тих сферах, де вони мали б діяти незалежно,

суттєво знижує ефективність муніципального управління. Законодавча база щодо місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та виконавчої влади залишається недосконалою, що не дозволяє ефективно вирішувати практичні питання функціонування цих інституцій. Також спостерігається недостатнє застосування демократичних механізмів вирішення місцевих питань, таких як референдуми, громадські слухання та органи самоорганізації населення, що могло б сприяти посиленню громадянської участі в управлінні територіями [109].

Особливо гострою є проблема співвідношення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Практика свідчить, що у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, правопорядку та екології превалюють саме делеговані функції, що суперечить засадничим принципам компетенції місцевих органів публічної влади. Така ситуація призводить до втрати місцевим самоврядуванням автономності, адже воно все більше перетворюється на «нижню ланку» державної влади, залежну від рішень органів центральної влади.

Зазначене також ускладнюється відсутністю чіткого законодавчого регулювання щодо поділу власних і делегованих повноважень, що викликає правову невизначеність та дублювання функцій. Таким чином, система делегування повноважень потребує більш чіткого правового закріплення, що забезпечить баланс між централізацією державного управління та автономією місцевого самоврядування [37].

В свою чергу, виходячи з викладеного, можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначається їхніми компетенціями, функціями, завданнями, правами та обов'язками у сфері публічного управління. Оскільки державна влада в Україні поділяється на різні рівні, що обумовлює необхідність координації їх діяльності та забезпечення ефективного механізму взаємодії. В свою чергу, органи виконавчої влади, діючи від імені держави, реалізують нормативно-правові акти, здійснюють контроль та нагляд, координують діяльність

територіальних підрозділів центральних органів влади. Водночас органи місцевого самоврядування представляють територіальні громади, приймають рішення у сфері місцевого управління, розпоряджаються ресурсами та забезпечують надання адміністративних послуг.

Характеристика адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії ґрунтується на їхній правовій природі та функціональних завданнях. При цьому важливу роль відіграє система повноважень, яка регулює їхню діяльність у процесі взаємодії. Враховуючи структурну складність адміністративно-правового статусу, доцільно класифікувати повноваження суб'єктів взаємодії за певними критеріями.

По перше, за джерелом походження, що буде включати, зокрема:

1. Конституційні повноваження – визначені Конституцією України [160], закріплюють основні принципи управління, наприклад, право місцевих рад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

2. Законодавчі повноваження – встановлені законами України (наприклад, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [268], «Про місцеві державні адміністрації» [270]), регламентують порядок здійснення управлінської діяльності канкретних органів.

3. Делеговані повноваження – передані центральними органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, переважно у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту.

По друге, за змістом управлінських функцій до яких будуть входити:

1. Нормотворчі повноваження – можливість приймати нормативні акти загального та індивідуального характеру (розпорядження, рішення рад, постанови).

2. Контрольно-наглядові повноваження – здійснення нагляду за законністю діяльності підпорядкованих структур, правозастосовна діяльність.

3. Регуляторні повноваження – встановлення правил у сферах економічної, соціальної політики, інвестиційної діяльності.

4. Адміністративно-дозвільні повноваження – надання дозволів, ліцензій, реєстрація прав та видача відповідних документів.

5. Координаційні повноваження – узгодження дій між різними рівнями влади, співпраця з громадськістю.

По третє, групування таких повноважень можна визначити за критерієм рівня компетенції та здійснити поділ на:

1. Загальні повноваження – охоплюють широкий спектр адміністративних функцій (наприклад, здійснення державного управління в регіонах).

2. Спеціальні повноваження – пов'язані з конкретними сферами діяльності (охорона довкілля, забезпечення правопорядку, соціальна політика).

Четвертий критерій- це за територіальною компетенцією:

1. Загальнодержавні повноваження – реалізуються в межах усієї території України (забезпечення правопорядку, захист конституційних прав громадян).

2. Регіональні повноваження – обмежені межами певної адміністративно-територіальної одиниці (організація комунального господарства, контроль за місцевими підприємствами).

Таким чином, адміністративно-правовий статус суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є складною багаторівневою системою, що базується на розподілі повноважень між різними рівнями публічної влади. Запропонована класифікація дозволяє розкрити специфіку реалізації владних функцій, забезпечити баланс між централізованим управлінням та автономією територіальних громад. Оптимізація розподілу повноважень та усунення дублювання функцій є необхідною умовою підвищення ефективності державного управління та розвитку місцевого самоврядування.

3.2. Процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробці нормативно-правових актів, які регламентують державну регіональну політику

Процедури взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливою складовою сучасної системи управління регіональним розвитком в Україні. Однак, з огляду на динамічні зміни в державній політиці, зокрема в контексті реформ у сфері децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, взаємодія між цими органами часто стикається з низкою проблем. Розробка та ухвалення нормативно-правових актів, що регламентують державну регіональну політику, є ключовим аспектом забезпечення сталого розвитку регіонів, однак дані процеси вимагають чіткої координації та ефективної взаємодії на всіх рівнях влади.

Незважаючи на існуючі законодавчі норми, на практиці взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування часто ускладнюється через неузгодженість норм, дублювання повноважень, а також недостатню координацію дій між різними рівнями влади. Зазначені проблеми можуть призводити до затримок у реалізації важливих ініціатив, неефективного використання ресурсів та зниження рівня правової визначеності в процесі прийняття управлінських рішень.

Особливо актуальним це питання стає на фоні постійного оновлення законодавства та необхідності створення ефективних механізмів реалізації місцевих ініціатив. Тому важливим завданням є розробка чітких процедур взаємодії, що дозволять налагодити співпрацю між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підвищити рівень координації та забезпечити стійкий розвиток державної регіональної політики.

Відтак, існує нагальна потреба у дослідженні проблем та викликів, які виникають при розробці нормативно-правових актів для регулювання державної регіональної політики, а також у пошуку ефективних шляхів удосконалення

процедур взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування.

Публічна влада країни складається з державної та місцевої, де основою місцевої публічної влади є місцеве самоврядування як право громади вирішувати питання місцевого значення безпосередньо або через представницькі органи – органи місцевого самоврядування [194, с. 7].

Відповідно, місцеві адміністрації чи виконкоми діють разом з представницькими органами місцевого самоврядування, і хоч Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розділяє їх повноваження чи компетенцію, одночасно ж і створює дублювання повноважень між цими органами місцевого самоврядування [60, с. 322].

Конституція України 1996 року є головним нормативно-правовим актом, який регламентує діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Так, у Розділі VI Основного Закону закріплено засади функціонування Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, ті інших органів виконавчої влади [160].

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 143 Конституції України) [160]. Також в Основному Законі визначено порядок обрання депутатів сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, строк їх повноважень та порядок їх припинення; процедуру призначення сільського, селищного, міського голови; порядок проведення чергових виборів; прописано матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування; порядок прийняття рішень цими органами.

Другий за важливістю Закон, який регламентує засади організації та діяльності місцевого самоврядування, визначає його систему та гарантії, правовий

статус його органів і посадових осіб, є Закон України «Про місцеве самоврядування». У ньому надано визначення поняття місцевого самоврядування та встановлено його організаційно-правову і матеріально-фінансову основи [268].

Слід зазначити, що з метою реалізації положень частини другої статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування» прийнята постанова «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» визначено порядок контролю за здійсненням делегованих повноважень [261].

Щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій, то ці питання регулює Закон України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якого місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу та реалізує делеговані повноваження [270].

Місто Київ як столиця України має особливий правовий статус та особливості функціонування органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [283].

Органами місцевого самоврядування у місті Києві є Київська міська рада, її виконавчий орган Київська міська державна адміністрація, а також районні державні адміністрації. Районні у місті Києві ради функціонували до 2010 року, а у 2010 році були ліквідовані Київською міською радою, однак їх виконавчі органи як районні державні адміністрації функціонують і зараз [283].

Конституційний суд України розтлумачив норми Конституції, законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України – місто-герой Київ» та визначив, що очолювати Київську міську державну адміністрацію має міський голова, що був обраний на місцевих виборах. Тож, Президент України формально призначає головою міської адміністрації вже обраного мера [156, с. 128].

Засади функціонування бюджетів місцевої влади прописані у Бюджетному кодексі України, в якому, зокрема, зазначено, щобюджет – це план формування та

використання для виконання визначених завдань органів, установ та організацій. У місцевому самоврядуванні розглядаються різновиди бюджетів: бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, бюджети районів у містах (у разі наявності районних у містах рад) [41].

Розглядаючи відповідні положення цього нормативно-правового акту Ю.О.Загуменна та В.В.Лазарєв приходять до висновку, що установлена Кодексом структура місцевих бюджетів не є реальною через не врахування нею адміністративно-територіального устрою [97, с. 113].

Іншими важливими нормативно-правовими актами у визначеній сфері є: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [281]; Закон України «Про засади державної регіональної політики» [255]; Закон України «Про органи самоорганізації населення» [273]; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [253], внаслідок якого вперше було проведено вибори старост [97, с. 115].

Згідно зі статтею 9 Основного Закону України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Відповідно, Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Україною у 1997 році, також є частиною національного законодавства.

Хартія встановлює стандарти захисту прав органів місцевої влади та зобов'язує держави-члени Ради Європи, які її ратифікували, дотримуватися визначених у ній принципівгарантування політичної, адміністративної та фінансової незалежності місцевого самоврядування.Зміцнюючи основи місцевої влади, цей нормативний акт сприяє розвитку демократії загалом, а також регіональній демократії в Європізокрема. Із моменту набуття чинності в 1988 році Хартія залишається єдиним обов'язковим правовим інструментом, який встановлює засади демократичного місцевого самоврядування та закріплює загальні для всієї Європи стандарти. Таким чином, за ці роки вона стала головним

орієнтиром для місцевої та регіональної демократії. Це знайшло своє відображення в Преамбулі, яка проголошує місцеве самоврядування важливою частиною «Європи, заснованої на принципах демократії та децентралізації влади» в цілому, а також «право громадян брати участь у веденні державних справ» зокрема.

У статті 3 Хартії закріплено концепцію місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [88].

Крім того, у 1980 році Радою Європи була підписана Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво (для України набрала чинність у 1993 році), яка забезпечує правову основу для встановлення транскордонних регіонів. Метою укладення Конвенції є сприяння транскордонному співробітництву між територіальними органами влади та укладанню угод, які можуть виявитися необхідними для цієї мети. Крім того, Договірні сторони зобов'язуються заохочувати будь-яку ініціативу територіальних органів влади для реалізації вказаних цілей.

Згідно з положеннями Конвенції «транскордонне співробітництво» означає будь-які спільні дії з метою стимулювання добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, укладення спільних угод чи досягнення домовленостей [87].

Існує ще низка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, наприклад: Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV; Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих

міст» від 04 березня 2004 року № 1580-IV; Закон України «Про Всеукраїнський референдум» від 26 січня 2021 року № 1135-IX; Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX тощо.

В умовах сучасних викликів, що стоять перед Україною, ефективне управління регіональним розвитком є одним із ключових факторів стабільності та прогресу країни. Важливою складовою цього процесу є взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, яка має забезпечити не лише ефективне виконання національної політики, а й створення належних умов для сталого розвитку регіонів. Взаємодія між даними органами є основою для розробки та реалізації нормативно-правових актів, що визначають стратегію та пріоритети регіонального розвитку, а також механізми їх реалізації на місцевому рівні.

Дослідження процедур взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є необхідним для оптимізації процесів ухвалення управлінських рішень, поліпшення координації між різними рівнями влади та підвищення ефективності використання ресурсів, а також сприятиме виявленню правових та організаційних бар'єрів, що можуть обмежувати потенціал місцевих громад та регіонів у реалізації державної політики.

Особлива увага повинна бути приділена аналізу механізмів взаємодії, які забезпечують гармонізацію інтересів держави та місцевих органів влади, а також створенню ефективних інструментів для розробки нормативно-правових актів, що регламентують розвиток територій. Тільки через чітко визначені і ефективно реалізовані процедури взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна забезпечити сталий розвиток регіонів, покращити якість управлінських рішень і зміцнити правову визначеність для громадян та бізнесу.

Відтак, процеси глобалізації останніх десятиліть, що спричиняють зростання взаємозалежності та інтеграції економік різних країн, а також активізацію внутрішньодержавної інтеграції, вимагають переосмислення та

вдосконалення стратегій і програм регіонального розвитку. Проблема нерівномірного розвитку регіонів в Україні залишалася актуальною, що спричиняло зростання соціальних і економічних диспропорцій між регіонами та ускладнювало завдання забезпечення стабільності та єдності країни в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів.

Започаткувавши децентралізацію в 2014 році, Україна продемонструвала рішучість у реформуванні регіональної політики з метою зміцнення економічної спроможності регіонів. Децентралізація передбачала передачу частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Завдяки цьому місцева влада отримала інструменти, які дозволили зосередитися на місцевих питаннях і, використовуючи конкурентні переваги своїх територій, задовольняти потреби громад і регіонів.

Протягом наступних років, завдяки підтримці Європейського Союзу та інших міжнародних партнерів, процес реформування регіональної політики отримав значний імпульс, що призвело до прийняття важливих законів і нормативних актів, які сприяли досягненню значних результатів у розвитку регіонів. Сильні та ефективні органи місцевого самоврядування та належне нормативно-правове забезпечення є основою успішного регіонального розвитку. Державна регіональна політика, спрямована на забезпечення пропорційного розвитку регіонів в Україні, повинна базуватися на чіткій нормативно-правовій базі, що визначатиме основні напрямки та принципи її реалізації.

Проблематика взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належить до числа найбільш важливих і актуальних питань як у сфері адміністративного права, так і в контексті загальної теорії державного управління. Ефективна співпраця цих органів є запорукою належного функціонування системи публічної влади, адже саме вона дозволяє створити сприятливі умови для реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод.

Таким чином, злагоджена взаємодія державних і місцевих інституцій є не лише юридичною необхідністю, а й ключовим чинником розвитку демократичного суспільства. Її відсутність або недостатня ефективність може призвести до дублювання повноважень, конфліктів компетенцій або уповільнення процесу прийняття рішень, що в кінцевому результаті негативно позначається на якості послуг, які отримують громадяни.

Спільна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування спрямована на забезпечення балансу централізованого управління та місцевої автономії, що є основоположним принципом сучасного державного будівництва. Зазначене включає координацію дій у таких сферах, як соціальний захист, охорона здоров'я, освіта, забезпечення правопорядку та розвиток інфраструктури. Таким чином, створення чіткої системи взаємодії є об'єктивною умовою для забезпечення правової держави та підвищення рівня життя населення.

Також, це підтверджує і європейський досвід, який свідчить, що зміцнення взаємодії між органами місцевої державної влади та органами місцевого самоврядування, за умови дотримання їхньої законодавчо визначеної автономії, позитивно впливає на підвищення якості життя громадян. Важливо забезпечити баланс між державною підтримкою та незалежністю місцевих органів влади, що сприятиме ефективному управлінню на місцевому рівні.

З огляду на Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, першочерговим завданням є не стільки визначення сфер відповідальності, більшість із яких уже окреслено законодавчо, скільки чіткий розподіл повноважень між різними рівнями публічної влади та створення механізмів для їхньої ефективної співпраці [284] .

На думку Я.І.Ленгера, спільні сфери діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування висувають на перший план необхідність тісної взаємодії з метою забезпечення реалізації конституційних прав громадян та створення умов для гідного рівня життя людини [185, с. 37].

Тлумачний словник української мови пояснює слово «взаємодія» як, по-перше, взаємний зв'язок між об'єктами у процесі дії, а по-друге — як погоджена дія між певними суб’єктами чи об’єктами [47]. Саме в другому значенні даний термін може бути застосований для характеристики діяльності органів місцевої державної влади та місцевого самоврядування, яка здійснюється під час організації транспортного обслуговування населення та в інших сферах спільної компетенції. Зазначене включає об’єднання майнових, фінансових і кадрових ресурсів з метою досягнення спільних цілей.

В такому контексті взаємодія є легально регламентованою системою узгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування, яку можна розглядати як форму конструктивного партнерства. Спільне використання ресурсів дозволяє органам публічної влади надавати взаємну підтримку для ефективного вирішення завдань загального значення.

Зміцненню цієї взаємодії сприяє функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в єдиному економічному просторі в межах адміністративно-територіального устрою України. Відтак, їх спільна мета та ціль передбачає створення сприятливих умови для життєдіяльності населення, забезпечення реалізації конституційних прав громадян на вільне пересування територією країни.

Особливістю таких взаємин є те, що діяльність органів місцевого самоврядування обмежується територіальними межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Зазначене вимагає чіткої координації дій, оскільки успішна взаємодія можлива виключно за умови гармонійного розподілу повноважень між усіма рівнями публічної влади.

Сфери діяльності місцевих органів державної влади є численними та охоплюють всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Такий широкий діапазон функцій визначає їхню владну та координуючу роль, що зумовлено конституційно-правовим статусом як органів публічної влади на

підвідомчій території. Саме даний статус суттєво впливає на характер взаємовідносин з органами місцевого самоврядування.

Взаємодія між даними суб'єктами публічної влади багато в чому базується на імперативному методі, який застосовують органи державної влади щодо органів місцевого самоврядування. Однак фактор владності пом'якшується через самостійність органів місцевого самоврядування та спільну зацікавленість обох сторін у творчій діяльності на благо населення. Жоден орган місцевого самоврядування не може забезпечити належні умови для розвитку громади у відриві від діяльності місцевих органів державної влади та без урахування спільних інтересів жителів адміністративно-територіальної одиниці.

Так, ефективне вирішення важливих суспільних завдань, що впливають на якість життя населення, можливе лише за умови створення місцевими органами державної влади необхідної правової бази для співпраці з органами місцевого самоврядування. Необхідність такої взаємодії закріплена у Конституції України, яка визначає основні принципи організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Відтак, зазначене передбачає узгодженість дій і спільну відповідальність за забезпечення нормального функціонування територіальних громад.

Вчені-правники М.В. Ковалів, В.О. Іваха слушно наголошують, що одним із ключових принципів місцевого самоврядування є принцип гармонійного поєднання місцевих і державних інтересів. Зазначене передбачає, що місцеве самоврядування не може бути абсолютно автономною системою управління, яка існує незалежно від держави — своєрідною «державою в державі». Як форма реалізації децентралізованих державно-владних повноважень, здійснюваних недержавними суб'єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно повинно органічно поєднувати в своїй діяльності інтереси громади й держави. Зокрема, місцеве самоврядування

зобов’язане ефективно й відповідально виконувати делеговані законом повноваження органів виконавчої влади [119, с. 48].

Збереження місцевого самоврядування як самостійної публічної влади в межах визначених законом повноважень є фундаментальним принципом теорії конституційного ладу та народовладдя. Зазначена самостійність є важливою передумовою для налагодження взаємодії між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На практиці такі відносини розвиваються у двох напрямах. Перший - владно-правовий, що проявляється в реалізації органами державної влади своїх повноважень щодо контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Другий - взаємодія, що передбачає узгодження спільних дій із збереженням самостійності місцевого самоврядування.

В свою чергу, на думку В.І. Гладія, автономія місцевого самоврядування не може бути абсолютною. Держава здійснює контроль за тим, щоб нормативні акти органів місцевого самоврядування відповідали загальнонаціональному законодавству та не виходили за межі наданої їм компетенції [54, с. 29].

Також, проблематика взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування перебуває в центрі уваги Конституційного Суду України. У своїх правових позиціях Суд наголошує на неприпустимості підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади. Згідно з частиною 1 статті 140 Основного Закону України, питання місцевого значення повинні вирішуватися безпосередньо населенням або органами місцевого самоврядування. Водночас зазначене не виключає можливості їхньої співпраці, зокрема шляхом укладення договорів між органами місцевого самоврядування та державної влади для спільного вирішення питань місцевого значення [311].

Означена проблема взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є важливою складовою публічного управління та правової системи країни. Конституційний Суд України справедливо акцентує увагу на незалежності органів місцевого самоврядування, що є базовим принципом

демократії та децентралізації влади. Дійсно, згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування не повинно підпорядковуватися органам державної влади, адже це прямо відображає важливість забезпечення прав місцевих громад на самостійне вирішення питань, що стосуються їхнього повсякденного життя.

З іншого боку, необхідність співпраці між органами місцевого самоврядування та органами державної влади також є важливою, зважаючи на потреби регіонального розвитку та ефективного вирішення завдань на місцевому рівні. Така співпраця може проявлятися через укладення угод чи договорів, що дозволяють органам влади та місцевого самоврядування спільно вирішувати питання, які мають загальнонаціональне або міжрегіональне значення. Важливо, що ці механізми мають бути належно прописані на рівні законодавства, щоб уникнути можливих правових колізій і забезпечити баланс між автономією місцевих громад і необхідністю централізованого управління на певних етапах розвитку [142, с. 119–123].

Таким чином, відсутність чіткої правової регламентації механізмів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування може стати перепоною на шляху до ефективної реалізації державної політики. Потрібно забезпечити таку модель взаємодії, яка б зберігала принципи децентралізації та самоврядування, одночасно сприяючи ефективному виконанню спільних завдань на місцевому рівні.

Відтак, потреба у взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування закріплена в Законі України «Про засади державної регіональної політики». У даному законі чітко визначено принцип співпраці між центральними та місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування [255]. Означений документ підкреслює, що реалізація конституційних повноважень органами місцевого самоврядування передбачає створення умов для налагодження взаємодії адміністративно-територіальних одиниць із владними структурами на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Вище

зауважене свідчить про зацікавленість держави в розвитку співпраці між різними рівнями публічної влади.

Порядок взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, зокрема шляхом наділення їх окремими повноваженнями, закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У процесі виконання делегованих повноважень взаємодія цих органів відбувається на основі принципів підпорядкованості та підконтрольності. Водночас передбачено двосторонній характер зв'язків. Органи місцевого самоврядування регулярно інформують органи державної влади про стан реалізації переданих повноважень і, за необхідності, коригують свою діяльність відповідно до вимог державних органів [357, с. 188].

Сфери взаємовідносин охоплюють усі напрями, визначені правовими актами, в яких є суспільно значущі потреби. У цьому процесі ключову роль відіграють чіткі механізми взаємодії між органами публічної влади. Спільні межі контактів визначаються через конкретні форми співпраці для досягнення спільних цілей у важливих суспільних сферах та регіональному розвитку.

В свою чергу, у рамках аналізу правових ініціатив, спрямованих на регіональний розвиток, необхідно передусім визначити сутність самого поняття «регіональний розвиток». У звіті «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» регіональний розвиток описується як «динамічний процес змін у внутрішній соціально-економічній структурі регіону, що спрямований на її вдосконалення та раціоналізацію. Зазвичай цей процес є поступальним, характеризується прогресивними змінами і, в результаті, має призвести до формування стійкої просторової системи, що ефективно використовує свій внутрішній потенціал і гармонійно інтегрується в навколишнє середовище» [289, с. 27].

Автори звіту також наголошують на тенденції до впровадження більш індивідуалізованого та цілеспрямованого підходу до розвитку кожного конкретного регіону. Такий підхід включає активну взаємодію з громадянами та регіональними інститутами, а також покращення координації державних інвестицій на регіональному рівні з метою підвищення їх ефективності. Більше країн розуміють необхідність скорочення диспропорцій у розвитку різних регіонів і все більше приділяють цьому аспекту увагу в своїх стратегічних планах.

В умовах сучасності регіональна політика та розвиток регіонів в Україні стали ключовими елементами державного управління, які регулюються комплексом законів і нормативно-правових актів. До таких актів належать Основний Закон України та низка інших законодавчих актів, що визначають механізми державної регіональної політики та відіграють ключову роль у стратегії розвитку країни .

Одним із основних законів, який визначає стратегічні орієнтири та принципи державної регіональної політики, є Закон України «Про засади державної регіональної політики» [255]. Прийнятий у 2015 році Закон встановлює базові правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні принципи державної регіональної політики. Він розглядає регіональний розвиток як невід'ємну частину внутрішньої політики України та визначає специфіку відновлення регіонів і територій, що постраждали від збройної агресії проти країни. Закон створює основи для реалізації регіональних стратегій, спрямованих на підтримку сталого розвитку всіх регіонів України та скорочення соціальних і економічних диспропорцій між ними. У даному Законі регіональний розвиток охарактеризовано як процес позитивних змін у соціальній, економічній, екологічній, гуманітарній та інших сферах на рівні регіонів.

Даний Закон не лише закладає правову основу для ефективної реалізації регіональних стратегій, але й визначає механізми підтримки і розвитку тих територій, що мають специфічні потреби чи переживають важкі періоди

відновлення після кризових ситуацій, зокрема внаслідок конфліктів. Зокрема, закон передбачає створення умов для зниження рівня соціальних і економічних відмінностей між регіонами через сприяння розвитку інфраструктури, стимулювання місцевих ініціатив та залучення інвестицій. Одним із важливих аспектів є забезпечення рівного доступу до ресурсів і можливостей для різних регіонів, що допомагає створити більш збалансовану територіальну структуру країни.

Зазначене підтверджує роль Закону України «Про засади державної регіональної політики», який є не лише інструментом стратегічного управління, а й важливим кроком до соціальної та економічної стабільності в Україні, з акцентом на сталий розвиток кожного регіону, з урахуванням його особливостей і потреб. Належне виконання положень даного Закону може сприяти зміцненню міжрегіональних зв'язків та забезпеченню гармонійного розвитку на рівні всієї країни.

Серед нововведень цього Закону, які значно вплинули на подальший розвиток регіональної політики, можна виділити такі, зокрема:

- чітке визначення поняття державної регіональної політики, мети та принципів, що є важливим для встановлення єдиної концепції і підходів до регіонального розвитку в країні. Чітке визначення мети та принципів дозволяє уникнути неоднозначностей у тлумаченні регіональної політики та забезпечує основу для розробки ефективних стратегій на всіх рівнях управління. Визначення конкретних принципів дозволяє спрямувати діяльність держави та місцевих органів на досягнення сталого розвитку, збереження соціальної рівноваги та економічної стійкості регіонів;
- об'єктами державної регіональної політики стали території регіонів, макрорегіонів і мікрорегіонів, що сприяє розширенню сфери регіональної політики дозволяє застосовувати більш точкові підходи до розвитку територій, з урахуванням їх специфіки. Виділення макро- та мікрорегіонів сприяє більш

детальному плануванню та впровадженню індивідуальних стратегій розвитку для різних територій, що дає змогу зосередитися на конкретних потребах і можливостях кожного регіону;

- визначення ієрархії стратегічних планувальних документів, що сприяє кращій координації між різними рівнями влади та планування. Зазначене забезпечує системність у розробці та реалізації програм і стратегій, а також дозволяє уникнути дублювання або суперечностей між різними планами. Завдяки цьому процеси стратегічного управління регіональним розвитком стають більш структурованими і логічно послідовними;

- чітке визначення повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в сфері регіонального розвитку, що дозволяє забезпечити більш ефективне, відповідальне та сприяє більш системному управлінню на кожному рівні. Таке чітке розподілення допомагає уникнути колізій між різними органами влади і гарантує, що кожен рівень управління бере участь у розвитку регіонів відповідно до своїх компетенцій.

- встановлення права суб'єктів регіонального розвитку створювати агентства регіонального розвитку, що дає можливість зосередити ресурси і зусилля на конкретних проектах і програмах, що сприятиме їх більш ефективному виконанню;

- визначення загальних підходів до фінансування регіональних проєктів з державного та місцевих бюджетів, що надає інструменти для забезпечення стабільного фінансування програм регіонального розвитку [98, с. 11].

Запропоновані зміни в Законі стали важливим стимулом для регіонального розвитку, а сам Закон визначив правила реалізації державної регіональної політики, орієнтуючись на найкращі європейські практики. Однак варто звернути увагу на відсутність у Законі чіткого визначення поняття «регіон», оскільки воно лише перелічується як сума адміністративно-територіальних одиниць. У своїй праці В.Ю.Керецман підкреслює важливість чіткого визначення даного поняття,

зазначаючи, що таке визначення є необхідним як для наукових досліджень, так і для нормативно-правових актів, оскільки його відсутність може призвести до суперечностей у законодавстві та проблем у правозастосуванні [113, с. 120].

На нашу думку, Закон став важливим кроком у розвитку регіональної політики України. Особливо варто відзначити кілька ключових моментів, які можуть істотно змінити підхід до управління на місцевому рівні та сприяти ефективнішому розвитку територій.

По-перше, чітке визначення поняття державної регіональної політики, її мети та принципів є надзвичайно важливим, оскільки дозволяє створити єдину основу для подальших дій і забезпечує стратегічний напрямок для усіх рівнів влади. Зазначене надає регіональним програмам та проектам стабільність та послідовність, що є критично важливим для успішної реалізації реформ.

По-друге, розширення об'єктів державної регіональної політики, зокрема включення макро- та мікрорегіонів, відкриває нові можливості для точнішого і гнучкішого стратегічного планування. Урахування специфіки різних територій дозволяє розробляти більш персоналізовані підходи до розвитку, що підвищує ефективність використання ресурсів і досягнення соціально-економічних цілей.

Ієрархія стратегічних планувальних документів, визначена в Законі, є важливим кроком для забезпечення чіткого управління та координації на різних рівнях влади. Така ієрархія допомагає уникнути дублювання зусиль і забезпечує кращу координацію між центральними органами влади, органами місцевого самоврядування та територіальними громадами.

В свою чергу, що стосується повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, чітке їх розмежування є необхідним для уникнення правових суперечностей та конфліктів між різними рівнями влади, що також забезпечує більшу відповідальність і прозорість на місцевому рівні.

Варто погодитись з думкою наведеною вище, що відсутність чіткого визначення поняття «регіон» у Законі є серйозною вадою, яка може призвести до

правових колізій і ускладнити правозастосування. Наявність такого визначення дозволила б уникнути різночитань і забезпечила б більшу юридичну точність та визначеність у процесі застосування Закону.

Загалом, незважаючи на деякі недоліки, даний Закон є ключовим кроком до удосконалення регіональної політики в Україні, зокрема щодо стратегічного планування, фінансування проектів і створення агентств регіонального розвитку, що здатні дати значний імпульс для сталого розвитку регіонів і поліпшення якості життя населення.

Важливим доповненням до Закону в редакції від 27 липня 2022 року стало включення до переліку документів стратегічного планування державної регіональної політики стратегій розвитку не лише на державному та регіональному рівнях, а й на рівні територіальних громад. Зазначене нововведення фактично зобов'язує виконавчі органи селищних, сільських та міських рад розробляти стратегії розвитку територіальних громад, які вони представляють, враховуючи при цьому цілі державної та регіональної стратегій розвитку [255].

Для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів і територій були визначені такі функціональні типи територій, до яких мають застосовуватися нові інноваційні інструменти розвитку:

1) території відновлення;

2) регіональні полюси зростання;

3) території з особливими умовами для розвитку;

4) території сталого розвитку [255].

Серед інших аспектів, Закон визначає план заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [255], план заходів для реалізації регіональної стратегії розвитку [256], планування відновлення регіонів і територій, що постраждали від збройної агресії проти України [250], механізми фінансування державної регіональної політики [255] та етапи оцінювання реалізації державної регіональної політики [255].

Відповідно до цього Закону, Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років, а розробка проєкту Стратегії забезпечується Міністерством інфраструктури [255].

З позиції деяких вчених [288], державна стратегія регіонального розвитку є ключовим інструментом реалізації державної політики в даній сфері та ілюструє собою модель досягнення загальнонаціональних цілей: обґрунтування мети; аналіз існуючих тенденцій і закономірностей розвитку; визначення пріоритетних напрямків структурної, інвестиційної, інноваційної та соціальної політики; розробка сценарію перспективного соціального та економічного розвитку регіонів; встановлення етапів і термінів реалізації. Відтак, державна стратегія регіонального розвитку є основним планувальним документом для досягнення цілей регіональної політики України, серед яких виокремлюються реалізація секторальних стратегій розвитку, координація державної політики в різних сферах, підвищення ефективності використання державних ресурсів на рівні територіальних громад і регіонів на користь населення, забезпечення єдності держави, сталий розвиток історичних населених пунктів із збереженням їх традиційного вигляду, охорона навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів для нинішніх і майбутніх поколінь українців і ,зокрема, визначає:

- напрями та ключові проблеми соціально-економічного розвитку регіонів;
- пріоритети державної регіональної політики на визначений період;
- типи територій за їх функціональним призначенням;
- стратегічно визначені цілі та тенденції регіонального розвитку й міжрегіонального співробітництва;
- оперативні цілі, що мають забезпечити досягнення відповідних стратегічних цілей;
- ключові завдання, етапи та механізми реалізації таких стратегічних цілей;
- систему моніторингу та оцінки ефективності та результивності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України [256].

Оновлена Державна стратегія регіонального розвитку визначає стратегічні цілі, спрямовані на формування єдиної та згуртованої держави в різних сферах, включаючи соціально-економічну, гуманітарну, кліматичну, екологічну, безпекову та просторову.

В свою чергу, згідно з Декларацією соціального прогресу та розвитку , соціальний прогрес і розвиток мають бути спрямовані на постійне покращення матеріального і духовного рівня життя кожного члена суспільства, з одночасним забезпеченням та дотриманням прав людини і її основних свобод. При цьому ключову роль у досягненні цих цілей відіграють уряди, які несуть основну відповідальність за забезпечення соціального прогресу та добробуту громадян, планування соціального розвитку як частини загальних національних стратегій, а також за координацію зусиль на всіх рівнях для досягнення цих цілей та впровадження змін у соціальній структурі. Важливим аспектом є також врахування різноманітних потреб регіонів, міських і сільських територій при плануванні заходів соціального розвитку [394].

Навіть поверхневе вивчення основних цілей соціального розвитку, визначених у Декларації, та способів і методів їх досягнення, свідчить про те, що основним фактором соціального розвитку країни і її регіонів повинна бути соціальна політика. Зазначене твердження знаходить підтвердження в позиції окремих науковців, які вказують, що забезпечення соціального розвиткурегіонів і зменшення значних соціальних відмінностей між ними можна лише за умови реалізації єдиної соціальної політики держави на всій її території, враховуючи особливості та інтереси кожного регіону.

Розглядаючи сутність багатоаспектного поняття соціально-економічного розвитку, варто акцентувати увагу на його тісному зв'язку з питаннями збільшення виробництва та доходів, змінами в інституційній та соціальній структурах суспільства, а також трансформаціями традицій, звичаїв і національної ідентичності. Окреслюючи цілі соціально-економічного розвитку, можна виділити

такі, як підвищення доходів, покращення освітньої системи, поліпшення екологічної ситуації, розширення особистої свободи та інше [327].

Щодо соціально-економічного розвитку регіону, варто зазначити, що економічна та соціальна життєдіяльність адміністративно-територіальних одиниць забезпечується через наявність природних, матеріальних і трудових ресурсів (у межах певних обсягів), а також можливістю їх ефективного використання для підтримки або підвищення рівня якості життя населення, яке проживає на цій території [49].

Втім, російська збройна агресія значно вплинула на соціально-економічний розвиток регіонів України, зокрема на трудовий ресурс, який є одним із основних чинників, що забезпечують життєдіяльність адміністративно-територіальних одиниць. Внаслідок бойових дій багато регіонів зазнали значних демографічних втрат, що спричинило як фізичне, так і еміграційне зменшення чисельності працездатного населення. Відтік населення, руйнування інфраструктури, пошкодження підприємств і підприємницьких об'єктів призвели до скорочення потенціалу трудових ресурсів.

Зазначимо, що соціально-економічний розвиток регіону концептуально пов'язаний з поняттям регіонального розвитку. Останнє вітчизняні науковці трактують як процес нагромадження позитивних та закономірних змін у показниках соціально-економічного стану, структури економіки тощо, що сприяє підвищенню рівня життя населення в довгостроковій перспективі [74].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» розроблення програм економічного і соціального розвитку покладається , зокрема на :’ Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної

Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [250].

Зазначений закон також визначає, що органи виконавчої влади на місцях беруть участь у розробленні проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди і загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм, забезпечують виконання завдань, визначених цими програмами, на відповідній території. В свою чергу, розробка прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на середньостроковий період, розробка програм економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період та забезпечення контролю за виконанням відповідних показників програм економічного і соціального розвитку областей, районів і міст на короткостроковий період може покладатись як на органи місцевого самоврядування такі на місцеві органи виконавчої влади [250].

Екологічний розвиток відповідно до законодавства України включає комплекс заходів і принципів, що спрямовані на збереження навколишнього середовища, сталий розвиток природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки. Основні елементи екологічного розвитку, згідно з законодавчими актами, включають заходи, спрямовані на збереження біорізноманіття, захист екосистем, поліпшення якості води, повітря та ґрунтів, а також забезпечення сталого використання природних ресурсів. Законодавство зобов’язує органи влади та суб’єктів господарювання вживати заходів щодо зменшення негативного впливу на навколишнє середовище.

Так, юридичні основи використання водних ресурсів регулюються Водним кодексом України та іншими законодавчими актами, які були розроблені для забезпечення збереження водних ресурсів, їх раціонального та науково обґрунтованого використання, відновлення, а також для захисту водних об'єктів від забруднення, виснаження і зараження. Вони також мають на меті запобігання

негативним впливам на водні ресурси та поліпшення екологічного стану водних об'єктів, захищаючи при цьому права водокористувачів.

Розглядаючи екологічну сферу, в якості прикладу варто згадати, що основними аспектами у сфері водопостачання та водовідведення є видача дозволу на забір води з джерел водопостачання (дозвіл на спеціальне водокористування) та дозвіл на скидання очищених або неочищених стічних вод у навколишнє середовище. З 18 травня 2013 року дозволи на спеціальне водокористування стали видаватися не Міністерством екології та природних ресурсів України, а Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними адміністраціями (для водних ресурсів державного значення), а також органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища АР Крим і обласними радами (для водних ресурсів місцевого значення) [277; 259]. Втім процедура видачі цих дозволів залишилась незмінною.

Сфера культури на регіональному рівні може бути розвинена через розробку низки стратегічних документів, які сприяють інтеграції культурних аспектів у загальну стратегію розвитку територіальної громади або регіону. Зазначене включає визначення окремих стратегічних цілей у рамках стратегії регіонального розвитку. Окрім того, важливим елементом є розробка стратегії розвитку та функціонування сфери культури, що дозволяє системно підходити до планування культурних ініціатив і заходів. Також є можливість формулювати окремі стратегії розвитку та функціонування для різних галузей сфери культури, що дозволяє конкретизувати та адаптувати культурні ініціативи відповідно до специфіки кожної галузі.

Важливими складовими є також визначення конкретних цілей та завдань у програмах соціально-економічного розвитку регіону, що інтегрують культурні компоненти в загальні соціально-економічні стратегії. Завершальним етапом є розробка спеціальної програми культурного розвитку, яка визначає конкретні заходи для підтримки та розвитку культурних ініціатив на місцевому рівні,

сприяючи тим самим збереженню культурної спадщини та розвитку сучасної культурної інфраструктури.

Окрім цього передбачено, що до процесу розроблення проекту стратегії або програми для територіальної громади доцільно залучати, зокрема, як представників органів державної влади, так і представників місцевого самоврядування, а виконання та моніторинг передбачає визначення відповідального структурного підрозділу виконавчого органу місцевого самоврядування територіальної громади або структурного підрозділу обласної військової (державної) адміністрації, що буде відповідальний за проведення щорічного моніторингу, оцінки реалізації стратегії або програми та передачу звіту на розгляд відповідної ради [204].

Розвиток регіону невід'ємно пов'язаний з інтеграцією та взаємодією різних сфер, що формують його розвиток. Прогрес у одній з них не може бути досягнутий без відповідних змін і досягнень в інших. Успіх в одній сфері, будь то технології, економіка чи екологія, є лише частиною загальної картини. Технологічні інновації необхідні для забезпечення конкурентоспроможності виробництва, але без розвитку людського капіталу та створення здорового і освіченого суспільства неможливо забезпечити стійке економічне зростання. У свою чергу, екологічна складова має не менше значення — чисте довкілля є основою для підтримки здоров'я населення і забезпечення сталої життєдіяльності на місцевому рівні.

З огляду на зазначені фактори, стає очевидним, що жодна з цих сфер не може існувати в ізоляції. Лише їх взаємодія й баланс дозволяють досягнути не лише стійкого розвитку регіону, а й покращення якості життя його населення. Спільна робота органів влади, місцевих громад, бізнесу та інших зацікавлених сторін повинна спрямовуватись на створення комплексних і взаємозалежних стратегій розвитку, які охоплюють всі ці важливі аспекти. Таким чином, надання пріоритету одному напрямку розвитку в ущерб іншим не дасть бажаного ефекту і може призвести до дисбалансу та зниження ефективності. Збалансоване і системне планування, яке охоплює технологічний, соціальний, економічний і екологічний

контексти, є ключем до сталого розвитку не тільки окремих регіонів, але й країни в цілому.

Важливо підкреслити, що ефективна взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сприяє не лише досягненню цілей у окремих сферах, але й забезпечує цілісність підходів до розвитку регіону в загальному. Зазначене дозволяє координувати зусилля на місцевому, регіональному та національному рівнях, створюючи єдиний потік стратегічних ініціатив, що сприяє сталому розвитку.

Особливо важливим є інтеграційний характер такого процесу: в рамках розробки нормативно-правових актів відбувається обмін знаннями та ресурсами між різними рівнями влади, що дозволяє застосовувати кращі практики та ураховувати місцеві особливості. Окрім того, такий підхід забезпечує залучення громадян до процесів прийняття рішень, що значно підвищує ефективність державної регіональної політики. Кожен мешканець регіону, маючи можливість впливати на прийняття рішень, стає частиною процесу розвитку, що сприяє формуванню почуття відповідальності за майбутнє своєї громади.

Процес взаємодії також дозволяє зменшити ризики, пов’язані з централізованим управлінням, і забезпечує більш адекватну реакцію на зміни на місцевому рівні. Програми, що розробляються з урахуванням реальних потреб та специфіки регіону, мають більше шансів на успішну реалізацію та сприяють досягненню стійкого соціально-економічного розвитку, поліпшенню екологічної ситуації та збереженню культурної спадщини.

Важливим аспектом є й те, що постійний діалог між центральними та місцевими органами влади дозволяє оперативно виявляти недоліки в існуючих стратегіях і програмах, що дозволяє своєчасно коригувати їх для підвищення ефективності та досягнення довгострокових результатів.

Таким чином, можна стверджувати, що належна взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є однією з основних

передумов для досягнення комплексного, збалансованого розвитку регіонів, що має позитивний вплив на загальний розвиток країни в цілому.

3.3. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур

Сучасна система державного управління характеризується необхідністю ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Така взаємодія є ключовою умовою належного виконання погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур, що впливають на реалізацію державної політики, розвиток регіонів та забезпечення правопорядку. В умовах децентралізації та зростаючої ролі місцевого самоврядування питання координації між різними рівнями влади набувають особливої актуальності.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування відіграють важливу роль у здійсненні дозвільних та контрольно-наглядових функцій, спрямованих на регулювання підприємницької діяльності, забезпечення екологічної безпеки, дотримання містобудівних норм та інших важливих аспектів суспільного розвитку. Однак, на практиці процес взаємодії між цими органами часто супроводжується проблемами, такими як дублювання повноважень, неузгодженість законодавчих норм, бюрократичні перешкоди та недостатній рівень координації. Зазначене призводить до затримок у прийнятті управлінських рішень, зниження ефективності державного управління та створення додаткових адміністративних бар'єрів для громадян.

Особливої актуальності ці проблеми набувають у контексті адміністративної реформи, цифровізації державних послуг та впровадження сучасних механізмів регулювання. Важливим є пошук шляхів оптимізації взаємодії між органами влади,

спрощення адміністративних процедур та підвищення прозорості процесів ухвалення рішень.

З огляду на зазначене, дослідження механізмів взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур є актуальним та необхідним, що сприятиме виробленню ефективних підходів до покращення державного управління, зменшення адміністративного навантаження та підвищення якості надання державних послуг.

Сучасний соціальний розвиток та геополітичні виклики, з якими стикається Україна, вимагають пошуку нових підходів для трансформації держави у високоефективну управлінську систему. У цьому контексті правова держава має розвиватися за європейськими стандартами, функціонуючи як самостійна й цілісна система, де всі елементи управління діють на основі сучасних правових та договірних принципів. Впровадження такої моделі управління має стати пріоритетним завданням адміністративної реформи.

Зважаючи на таке, державна політика України у сфері місцевого самоврядування, яке є одним із найефективніших інструментів народовладдя, орієнтована на інтереси територіальних громад і передбачає процес децентралізації. Зазначене передбачає поступову передачу значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади до місцевих органів самоврядування.

Світовий досвід підтверджує, що швидкий перехід України до нової, більш ефективної моделі суспільно-політичного та економічного розвитку можливий лише за умови налагодження продуктивної взаємодії між державними та місцевими органами влади. Враховуючи це, питання співпраці цих рівнів управління набуває особливої актуальності та потребує всебічного аналізу та наукового дослідження.

Місцеве самоврядування в Україні є одним із ключових елементів демократичного конституційного ладу, що закріплено на нормативному рівні в

розділі 11 Основного Закону України. Відтак, прийняття у 1996 році Основного Закону ознаменувало завершення шестирічного пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування, визначивши його статус як невід'ємної складової державного устрою [160].

Значущість місцевого самоврядування, в свою чергу, підтверджується закріпленням відповідних норм не лише в спеціалізованому XI розділі Конституції, а й у низці інших статей (5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та ін.)[160]. Зазначені норми формують фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, включаючи його територіальну структуру, порядок діяльності, компетенцію органів, а також гарантії реалізації самоврядних прав територіальних громад.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні становлять сукупність норм і принципів, закріплених у Конституції України, які регламентують ключові аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування та визначають територіальну організацію, порядок здійснення місцевого самоврядування, структуру його органів, принципи управління комунальною власністю та гарантії прав територіальних громад. Зазначені положення закріплені більш ніж у двадцяти статтях Конституції України, що свідчить про їхню фундаментальну роль у системі державного управління.

З огляду на вище зазначене, необхідно зазначити, що у науковій літературі виділяється кілька груп конституційних норм, що регулюють місцеве самоврядування. Перша група включає положення, які визначають основи конституційного ладу, народовладдя та рівність усіх форм власності. Зокрема, Конституція України гарантує визнання місцевого самоврядування (ст. 7), визначає його автономний статус, що не входить до системи органів державної влади (ст. 5, 140), а також встановлює принцип рівного захисту всіх форм власності, включаючи комунальну (ст. 13). Важливим є положення про те, що органи місцевого

самоврядування можуть діяти лише в межах, передбачених Конституцією та законами України (ст. 19) [168, с. 116-118].

Другу групу становлять норми, що забезпечують реалізацію прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, громадяни мають право ознайомлюватися з інформацією про себе, яка зберігається в органах місцевого самоврядування (ст. 32), брати участь у місцевих референдумах та виборах до місцевих рад (ст. 38), подавати індивідуальні та колективні звернення (ст. 40), а також брати участь у громадських зібраннях (ст. 39). Крім того, Конституція передбачає гарантії соціального характеру, такі як право на соціальний захист (ст. 46), можливість отримання житла від органів місцевого самоврядування на пільгових умовах (ст. 47), доступ до безоплатної медичної допомоги у комунальних закладах (ст. 49) та забезпечення освіти у комунальних навчальних закладах (ст. 53) [168, с. 116-118].

Третя група норм регулює організаційні, матеріальні та фінансові засади місцевого самоврядування. Вони визначають порядок проведення виборів до місцевих рад (ст. 85), підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій відповідним радам у межах делегованих повноважень (ст. 118), а також механізми взаємодії між місцевими адміністраціями та органами самоврядування (ст. 119). Крім того, норми цієї групи регламентують склад представницьких органів місцевого самоврядування та принципи їх формування (ст. 141), матеріальну і фінансову основу діяльності місцевого самоврядування (ст. 142), гарантії державної підтримки місцевого самоврядування (ст. 142), а також можливість делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143) [168, с. 116-118].

Також, окремо виділяється група норм, що закріплюють правові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Вони містять положення про заборону для посадових осіб органів місцевого самоврядування займатися підприємницькою діяльністю (ст. 42), встановлюють підстави та порядок оскарження рішень органів

місцевого самоврядування у судовому порядку (ст. 144) та гарантують судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 145) [168, с. 116-118; 83].

Відтак, з огляду на вищенаведену класифікацію можна зробити висновки, що конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні формують комплексну правову систему, яка забезпечує його функціонування, визначає організаційні, матеріальні та фінансові засади та також встановлює механізми захисту прав територіальних громад, а їх реалізація є ключовим чинником демократичного розвитку держави та ефективного управління на місцевому рівні.

Варто зазначити, що окрім Основного Закону України, правове регулювання організації та функціонування місцевого самоврядування здійснюється також і на основі законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, прийнятих органами місцевого самоврядування і затверджених на місцевих референдумах.

Зазначена система нормативно-правових актів ґрунтується на принципах чіткої ієрархії. По-перше, Конституція України [160] має найвищу юридичну силу, а всі інші акти повинні відповідати її положенням, деталізуючи та конкретизуючи конституційні норми. По-друге, закони України, особливо Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [268], мають вищу юридичну силу порівняно з підзаконними актами, зокрема указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та рішеннями органів місцевого самоврядування. По-третє, акти місцевого самоврядування, включаючи рішення місцевих референдумів, повинні відповідати всім чинним нормативно-правовим актам органів державної влади, прийнятим у межах їхньої компетенції.

Таким чином, система нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування забезпечує його узгодженість із загальнодержавним правопорядком, гарантуючи ефективне функціонування цього інституту в межах правової системи України.

Серед законодавчих актів України, що регламентують організацію та діяльність місцевого самоврядування, особливе значення має Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [268], який є основоположним нормативним документом у цій сфері. На його основі на той час було розроблено та прийнято низку законів, що регулювали/регулюють окремі аспекти функціонування місцевого самоврядування, зокрема: «Про місцеві вибори» [269]**,** «Про службу в органах місцевого самоврядування»[280]**, «**Про статус депутатів місцевих рад**»** [282]**, «**Про органи самоорганізації населення**»**[273] та інші. Відтак, прийняття зазначених нормативно-правових актів передбачене безпосередньо Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» або випливає з його змісту, що підкреслює їхню взаємопов'язаність у системі правового регулювання місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування відіграла ключову роль у формуванні правових основ місцевого самоврядування в Україні, яка є основним міжнародно-правовим документом у згаданій сфері для країн-членів Ради Європи, встановлюючи стандарти організації управління на місцевому рівні, які є обов'язковими для держав, що приєдналися до цього договору. Зазначена Хартія була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, що підкреслює значущість місцевого самоврядування як невід'ємного елементу демократичного суспільства [88].

Основна мета Хартії полягає у визначенні європейських стандартів щодо прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування, а також у гарантуванні їхньої активної участі у вирішенні питань місцевого значення. Документ зобов'язує держави, які його підписали, дотримуватися правових норм, що гарантують правову, адміністративну та фінансову автономію територіальних громад і місцевих органів влади. Таким чином, Хартія стала важливим кроком у забезпеченні життєздатності демократичних принципів на всіх рівнях

територіального управління, відповідно до загальноєвропейських стандартів захисту прав людини та розвитку демократичної культури [88].

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім міжнародно-правовим актом, який закріплює та захищає принципи місцевої автономії як фундаментальної основи демократії. Від імені України Хартію було підписано 6 листопада 1996 року в Страсбурзі, а її ратифікація Верховною Радою України відбулася 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України після ратифікації Хартія стала частиною національного законодавства, що надає її положенням юридичну силу, аналогічну до інших чинних законодавчих актів України.

Конституція України [160], а також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [268], визначають місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, закріплюючи його правову, організаційну та фінансову самостійність. У цьому контексті правова автономність місцевого самоврядування передбачає не лише законодавче закріплення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування окремо від органів виконавчої влади, а й право територіальних громад та їх представницьких органів ухвалювати власні нормативно-правові акти, які мають обов’язкову силу на відповідній території.

Зазначена автономія є основою саморегуляції територіальних громад і забезпечує ефективне функціонування місцевого самоврядування. Її реалізація прямо передбачена Конституцією України, зокрема статтею 144, яка визначає, що органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень ухвалюють рішення, які є обов’язковими для виконання на відповідній території [160]. Таким чином, правова основа місцевого самоврядування в Україні ґрунтується як на національному законодавстві, так і на міжнародних правових стандартах, що сприяє розвитку демократичних засад управління на місцевому рівні.

Відтак, Європейська хартія місцевого самоврядування, поряд із національним законодавством, закріплює фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні та визначає ключові аспекти правової, фінансової та адміністративної автономії територіальних громад, що сприяє їх ефективному розвитку та інтеграції до європейського простору демократичного врядування. Разом із положеннями Конституції України та спеціальним законодавством, зазначені норми формують основу для організації місцевого самоврядування, встановлюють межі його компетенції та визначають механізми взаємодії з органами виконавчої влади.

У контексті нашого дослідження також є важливим і визначення теоретичних підходів до категорії органів місцевого самоврядування, їхньої ролі в системі публічної влади, а також аналіз особливостей їхньої взаємодії з органами виконавчої влади, що дозволить оцінити ефективність механізмів управління на місцевому рівні.

На думку О.В. Батанова, Система публічної влади держави включає в себе як державну владу, так і місцеву публічну владу. Остання являє собою форму публічної влади, яка здійснюється від імені суб'єктів, що діють у межах визначених адміністративно-територіальних одиниць, та має на меті регулювання суспільних відносин на місцевому рівні. Вона передбачає здатність відповідних суб'єктів впливати на організацію місцевого життя та забезпечувати управління територіальною громадою. Важливим елементом функціонування місцевої публічної влади є органи місцевого самоврядування, які виконують управлінські функції, спрямовані на задоволення суспільних потреб громадян у межах їхньої компетенції [16, с. 355]. Зазначене відображає фундаментальні положення сучасної науки адміністративного права та конституційного устрою та підкреслює, що публічна влада має дві складові: державну та місцеву, кожна з яких виконує специфічні функції у забезпеченні управлінських процесів.

Зокрема, акцентовано на тому, що місцева публічна влада є самостійною складовою системи публічної влади, яка реалізується в межах адміністративно-територіальних одиниць та зазначене положення є важливим, оскільки підтверджується саме автономність місцевого самоврядування та його роль у децентралізації влади, що відповідає європейськими стандартами, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування, а така автономія є необхідною умовою ефективного функціонування демократичної держави. Саме здатність місцевої влади впливати на організацію життя територіальних громад відображає її функціональне призначення, тобто регулювання суспільних відносин та вирішення питань місцевого значення. Таким чином, у сучасних умовах місцеві органи самоврядування відіграють все більшу роль у забезпеченні управлінських рішень, що стосуються інфраструктури, соціальних послуг, просторового планування та інших аспектів місцевої політики.

У цьому контексті варто наголосити, що органи місцевого самоврядування є інституційною основою місцевої публічної влади, оскільки саме вони забезпечують реалізацію її повноважень на відповідних територіях.

Такий підхід свідчить про те, що місцева влада не є лише адміністративною ланкою в системі державного управління, а становить самостійний рівень публічної влади, наділений законодавчо визначеними повноваженнями та обов’язками. Її ефективне функціонування є ключовим чинником реалізації принципів децентралізації, зміцнення демократичних засад та підвищення якості управлінських рішень на місцях.

Більшість сучасних науковців у галузі адміністративного права розглядають місцеве самоврядування як децентралізовану форму публічного управління, що здійснюється органами, сформованими безпосередньо жителями відповідної територіальної громади, які є найбільш зацікавленими в результативності їх діяльності[5].

Однією з базових характеристик, що розкриває сутність місцевого самоврядування, є його автономність. Органи місцевого самоврядування розглядаються як самостійні інститути публічної влади, які діють у межах чітко визначеної законодавчої компетенції та мають закріплені права, обов'язки й відповідальність.

До основних ознак автономності місцевого самоврядування можна віднести:

– принцип формування влади, що передбачає обрання представницьких органів місцевого самоврядування безпосередньо членами територіальної громади шляхом демократичних виборів;

– функціонування автономних рівнів місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, включаючи органи самоорганізації населення, які наділені відповідними повноваженнями та забезпечені ресурсами для їх реалізації;

– наявність муніципальної власності, що включає землю та інші матеріальні ресурси, які належать до спільної власності жителів відповідної громади.

У зв'язку з цим методологічні засади, що повинні бути покладені в основу державної політики управління соціально-економічним розвитком територій, мають базуватися на таких принципах:

– принцип субсидіарності, що передбачає передачу на вищий рівень лише тих повноважень, які не можуть бути ефективно реалізовані органами місцевого самоврядування;

– принцип партнерства, який передбачає взаємодію між органами влади різного рівня, громадськістю, бізнесом і регіонами з метою досягнення збалансованого розвитку територій;

– фінансова автономія, тобто надання органам місцевого самоврядування права на власні фінансові ресурси, достатні для виконання покладених на них функцій.

Отже, автономність місцевого самоврядування є визначальною умовою його ефективного функціонування, що забезпечує децентралізацію влади, сприяє демократичному розвитку суспільства та формує економічну самодостатність територіальних громад.

Місцеве самоврядування, відповідно, має відповідати двом ключовим суспільним очікуванням: реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами та створенню дієвої місцевої влади, здатної як задовольняти потреби населення, так і забезпечувати узгодженість із загальнонаціональними інтересами.

На відміну від органів місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації є органами загальної компетенції, що представляють виконавчу владу держави на відповідному рівні адміністративно-територіального устрою. Якщо головною метою діяльності органів місцевого самоврядування є вирішення питань, що становлять інтерес для членів відповідних громад, то місцеві державні адміністрації реалізують повноваження загальнодержавного значення на місцевому рівні, виступаючи як інституційні представники центральної влади та підпорядковуючись органам виконавчої влади вищого рівня[17, с. 30-34].

Взаємозв’язок між системою місцевого самоврядування та державною виконавчою владою доцільно розглядати крізь призму концептів децентралізації та деконцентрації, що дозволяє глибше оцінити особливості їх взаємодії в умовах сучасної моделі публічного управління.

Деконцентрація передбачає передання повноважень з прийняття рішень представникам центральної влади, які працюють на місцях. Зазначений процес процес може бути представлений як:

- вертикальний, коли всі повноваження зосереджені в одному органі на місцевому рівні, що може призводити до надмірної концентрації влади;
- горизонтальний, коли створюється кілька «центрів влади» на місцях, з розподілом повноважень за галузевим принципом.

В свою чергу, під децентралізацією, на відміну від деконцентрації, варто розуміти як передання повноважень органам місцевого самоврядування, які є автономними та не підпорядковуються центральним органам влади. У такому випадку місцеві органи самостійно ухвалюють рішення щодо надання суспільних послуг, а також фінансування своєї діяльності. Зазначене зменшує вертикальне управління «згори», розвиває регіональне самоврядування та сприяє демократизації управлінських процесів.

Рівень децентралізації визначається ступенем автономії місцевого самоврядування, що включає як статичні (потенційні можливості), так і динамічні (практична реалізація) складові. До таких можна віднести, зокрема:

- організаційно-правова основа місцевого самоврядування;
- компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування;
- фінансово-економічна база, яка визначає межі їхньої самостійності.

Також враховується, чи ухвалюють місцеві органи рішення самостійно або виконують лише волю центрального уряду; чи забезпечують вони самостійне утримання місцевих громад, або лише мінімально необхідний рівень послуг. Важливим є характер регулювання їхньої діяльності: чи діють органи в межах наданих повноважень (позитивне регулювання), чи мають свободу ухвалювати рішення у межах, не заборонених законом (негативне регулювання).

Рівень автономії місцевих органів також залежить від того, як визначаються їхні повноваження: чи делегуються вони центральними органами влади, чи формуються внаслідок спільного обговорення з громадами. Визначальною є також роль державних органів у регулюванні та контролі за діяльністю місцевого самоврядування: значна їхня роль вказує на централізацію, тоді як мінімальне втручання є ознакою децентралізації [17, с. 30-34].

В свою чергу, ефективна взаємодія між місцевим самоврядуванням та органами виконавчої влади залежить від обраного балансу між деконцентрацією та

децентралізацією, а також від ступеня самостійності та автономності місцевого управління в межах загальнодержавної системи публічної влади.

В свою чергу, на думку О.Д.Крупчана, державний механізм функціонує та розвивається у тісній взаємодії з інститутами громадянського суспільства, зокрема органами місцевого самоврядування, які не є частиною системи органів державної влади. Взаємодія між ними має дві правові основи: вона базується на спільності завдань у сфері економічного та соціального розвитку, а також на законодавчо передбаченій можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень. Така співпраця сприяє зміцненню демократичних засад державного управління, оскільки реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами значною мірою забезпечується саме через діяльність органів місцевого самоврядування. Зазначена взаємодія не лише підвищує ефективність державного управління, але й створює механізми для досягнення компромісу між різними суспільними інтересами [172, с. 17-22], в тому числі, завдяки процедурам.

Для детального та всебічного аналізу інституту адміністративних процедур необхідно звернутися до походження самого терміну. Категорія «процедура» походить від латинського procedo і означає «порядок», тоді як термін «адміністративний» завжди має безпосередній зв’язок із владною чи управлінською діяльністю. Поєднання цих понять дозволяє визначити адміністративну процедуру як встановлений законодавством України порядок здійснення адміністративного провадження.

Наукова спільнота пропонує кілька підходів до тлумачення поняття «адміністративна процедура». Один із них трактує її виключно як формуправосуддя. Такий підхід відомий як судове тлумачення і пов’язаний із процесами розгляду адміністративних справ у судовому порядку. Інше визначення передбачає, що адміністративна процедура реалізується під час застосування

адміністративних примусових заходів, зокрема щодо адміністративних стягнень [202].

Розширюючи це трактування, правники визначають адміністративну процедуру як встановлений нормативно-правовими актами порядок провадження у справах, які стосуються застосування владного примусу або адміністративних санкцій. Таким чином, адміністративні процедури за своєю сутністю нерозривно пов'язані з управлінською діяльністю, а також із владними суб'єктами, що здійснюють відповідні повноваження. У більшості випадків реалізація таких процедур належить до компетенції керівних органів або осіб, уповноважених ними діяти в межах встановлених повноважень. Саме тому дослідники адміністративного права зосереджують свою увагу на суб'єктах владних повноважень, їхній ролі у виконанні адміністративних процедур, а також на їх відповідальності за захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

Крім зазначених підходів, існує також широке розуміння адміністративних процедур, яке охоплює не лише їхню роль у сфері правосуддя чи застосування адміністративних примусових заходів, а й у виконавчо-розпорядчій діяльності органів державної влади. Такий підхід передбачає, що адміністративні процедури можуть застосовуватися в різних сферах публічного управління, забезпечуючи належне виконання функцій виконавчої влади та сприяючи ефективному державному управлінню [183, с. 106-111].

На сьогодні в адміністративно-правовій науці домінує широке трактування адміністративно-правових процедур, що зумовлено можливістю комплексного аналізу їхніх властивостей і функцій у системі адміністративного права. Такий підхід дозволяє дослідникам глибше розглядати механізми реалізації адміністративних процедур у різних сферах публічного управління.

Останнім часом у науковому дискурсі набула популярності альтернативна концепція, висунута рядом українських правознавців, серед яких В.М. Бевзенко. Він обґрунтовує необхідність виокремлення адміністративних процедур як

самостійного правового інституту, який займає окреме місце в адміністративному праві. Вчений заперечує трактування адміністративних процедур як частини внутрішньої структури адміністративного процесу, наполягаючи на їх самостійності. Відповідно до сучасного стану розвитку адміністративно-правової системи України, він пропонує розглядати адміністративний процес та адміністративні процедури як дві незалежні, але взаємопов'язані правові категорії.

На підтвердження своєї позиції В.М. Бевзенко вказує, що традиційно адміністративне право поділяється на матеріальне та процесуальне. Виходячи з цього, він відносить адміністративні процедури саме до матеріального адміністративного права, оскільки їх зміст і цільове призначення закріплені в його нормах. Проте, незважаючи на це, адміністративні процедури відіграють значну роль у функціонуванні адміністративного процесу. Зазначене простежується, наприклад, у реалізації адміністративного провадження, яке здійснюється за допомогою адміністративних процедур. Таким чином, спостерігається тісна взаємодія матеріального та процесуального адміністративного права, що підтверджує їхню взаємодоповнюваність у правовій системі [22, с. 56–62].

В свою чергу, важливу категорію адміністративних процедур становлять погоджувальні процедури, що регулюють формування та реалізацію державної політики , наприклад, у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю.

У юридичній науці погоджувальна процедура трактується як сукупність дій, що здійснюються суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами в процесі погодження, розгляду, надання висновків та оформлення відповідних документів, які передують отриманню дозволів чи інших актів дозвільного характеру.

Відтак, на сьогодні нормативно-правове регулювання погоджувальної системи у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю є одним із найбільш актуальних питань державної політики та доцільним прикладом в розрізі нашого дослідження. Його вирішення має стратегічне значення, оскільки спрощення

погоджувальних процедур, усунення адміністративних бар'єрів та встановлення оптимального механізму їх регулювання сприятиме реалізації конституційного права осіб з інвалідністю на соціальний захист.

Головною метою погоджувальних процедур у зазначеній сфері є упорядкування процесу видачі документів погоджувального характеру та визначення ключових принципів державної політики у сфері соціального забезпечення, а під документом погоджувального характеру слід розуміти офіційний акт (висновок, погодження, свідоцтво), який підтверджує право осіб з інвалідністю на пільги та державні гарантії у сфері соціального захисту [80].

Актуальність наукового дослідження дозвільних процедур обумовлена низкою концептуальних проблем, які виникають у процесі їх застосування. Однією з основних є правова невизначеність, яка проявляється у відсутності чіткої узгодженості між різними законодавчими актами, що регулюють дозвільні механізми. Така неврегульованість призводить до суперечливого тлумачення правових норм, ускладнює їх практичне застосування та створює додаткові адміністративні бар'єри для суб'єктів, які беруть участь у дозвільному процесі. Відсутність системного підходу до правового регулювання цієї сфери потребує наукового аналізу, розробки єдиної термінології, а також гармонізації нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування дозвільної системи.

Ще одним важливим аспектом дослідження є прозорість дозвільних процедур та корупційні ризики, які виникають через недостатню відкритість процесу прийняття рішень і можливість маніпуляцій із документами. Відсутність чітко визначених процедурних етапів, надмірна кількість бюрократичних вимог, а також суб'єктивність посадових осіб, що приймають рішення, створюють передумови для зловживань. У зв'язку з цим науковий аналіз дозвільних процедур має сприяти розробці механізмів їх діджиталізації, автоматизації та запровадження ефективного контролю, що зменшить корупційні ризики та забезпечить прозорість діяльності державних органів [136, с. 96-101].

Крім того, важливою проблемою є ефективність та оптимізація дозвільнихпроцедур. Науковий підхід до вивчення цього питання дозволяє виявити надлишкові регуляторні механізми, що гальмують розвиток економічної діяльності та соціальних ініціатив. Дослідження має бути спрямоване на визначення оптимальних строків, мінімізації адміністративного навантаження на заявників та розробку механізмів прискореного розгляду дозвільних документів, зокрема шляхом запровадження цифрових адміністративних сервісів, електронного документообігу та принципу «єдиного вікна» [257].

Таким чином, наукове вивчення дозвільних процедур є необхідним для їх нормативної уніфікації, підвищення прозорості, мінімізації корупційних ризиків та забезпечення ефективного адміністративного регулювання. Комплексний аналіз правових, організаційних та процедурних аспектів дозволить розробити концептуальні підходи до вдосконалення дозвільної системи, що сприятиме створенню більш прозорого, доступного та ефективного механізму адміністративного управління.

Ключовим у цьому контексті є поняття «дозвіл», яке має усталене, хоча й дискусійне трактування у правовій науці. Загалом його визначають як офіційне санкціонування уповноваженими органами виконавчої влади або посадовими особами певних дій фізичних та юридичних осіб, що здійснюється з метою забезпечення громадської безпеки, законності, правопорядку та охорони життя і здоров'я громадян [306]. У такому значенні це поняття застосовується в законодавстві та правозастосовній практиці України.

У законодавчій діяльності термін «дозвіл»використовується в різних нормативно-правових актах і набуває специфічного значення залежно від сфери регулювання, зокрема:

- документ, виданий центральним органом виконавчоївлади, що здійснює державну політику у сфері експортного контролю, який надає право на міжнародні передачі товарів (відповідно до Закону України «Про державний

контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [252]);

- документ установленого зразка, виданий центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини**,** що дозволяє проведення археологічних досліджень, розкопок або інших робіт на територіях пам'яток культурної спадщини (згідно з Законом України «Про охорону археологічної спадщини**»** [275]);

- офіційне рішення, що надає право іноземним громадянам та особам без громадянства на постійне проживання в Україні (згідно з Законом України «Про імміграцію**»** [266]);

- документ установленої форми, виданий органом місцевого самоврядування, який дає право розповсюджувачу розміщувати зовнішню рекламу у визначеному місці та на визначений строк (відповідно до Типових правил розміщення зовнішньої реклами [263]);

- спеціальний дозвіл (ліцензія), що надає право користування надрами, зокрема для геологічного вивчення чи видобування корисних копалин, який оформлюється відповідно до законодавчо встановленого порядку (на підставі Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами [262]);

- документ, що надає право на перевезення радіоактивних матеріалів територією України відповідно до норм і правил з ядерної та радіаційної безпеки (згідно з Положенням про порядок здійснення перевезення радіоактивних матеріалів територією України [258]).

Як видно**,** спільною рисою всіх цих визначень є обов'язкова наявність офіційного документа, виданого уповноваженим органом**,** який надає відповідне право, а також чітке визначення суб'єкта, що отримує дозвіл, його мети, умов та строку дії. Таким чином, дозвіл є формальним механізмом легітимації певних дій

або використання ресурсів, що має правове значення та обмежений відповідними нормативними приписами.

У вузькому значенні дозвільна система охоплює лише ті об’єкти, які визначені у Положенні про дозвільну систему. Згідно з пунктом 1 цього нормативного акта, дозвільна система регулює порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку та використання окремих предметів, матеріалів і речей, а також процес відкриття та функціонування певних підприємств, майстерень і лабораторій. Головною метою цієї системи є забезпечення інтересів держави та безпеки громадян.

У Положенні також міститься перелік об’єктів, на які поширюється дозвільний порядок. До них відносяться предмети, матеріали та об’єкти,безконтрольне володіння та використання яких може завдати шкоди громадському порядку, особистій безпеці громадян або бути використане з протиправною метою [254].

Варто зазначити, що Кабінет Міністрів України, встановлюючи правові межі дозвільної системи, керувався прагматичними міркуваннями, а не створював теоретично виважене визначення цього поняття. Як наслідок, окреслення меж дозвільної системи через такі загальні категорії, як «інтереси держави» та «безпека громадян», є доволі широким і може викликати складнощі у правозастосуванні. Відсутність чітких критеріїв визначення цих понять створює потенційні розбіжності в інтерпретації та межах застосування дозвільної системи [254].

Наприклад, віднесення до дозвільної системи діяльності у сфері ядерної енергетики є цілком обґрунтованим, адже вона пов’язана з підвищеними ризиками для держави та суспільства. Основні принципи ліцензування в сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіаційної безпеки можуть слугувати базовими орієнтирами для розуміння сутності та завдань дозвільного регулювання загалом.

В свою чергу, розгляд контрольно-наглядових процедур необхідно здійснювати через визначення їхніх структурних складових, що дозволяє чіткіше

окреслити механізми їх реалізації та правове значення в системі публічного адміністрування.

У теорії адміністративного права існують різні підходи до визначення категорій «контроль» і «нагляд» у сфері державного управління. Зокрема, О.М. Бандурка та І.Б. Шахов трактують державний контроль як правову форму діяльності [13], тоді як М.М. Тищенко розглядає його як необхідну умову забезпечення законності, дисципліни та правопорядку в процесі функціонування державного апарату, а також як механізм захисту прав і свобод громадян [13].

Інший підхід пропонують Ю.П. Битякта С.В. Ківалов, які вважають, що контроль є засобом реалізації завдань державного управління та виступає однією з його функцій [24].

З.С. Гладун визначає контроль як особливий вид діяльності, який є складовою системи державного управління та виконує функції державного регулювання [55].

Водночас, О.П. Полінець підходить до контролю з точки зору сукупності заходів, які здійснюються контролюючими суб'єктами щодо підконтрольних об'єктів для забезпечення стабільності функціонування державних інституцій та запобігання їхній дестабілізації під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів [240].

Щодо поняття «нагляд», то він розглядається як елемент управління, що спрямований на систематичний контроль за дотриманням Конституції, законів України та інших нормативних актів, а також забезпечення дисципліни та правопорядку. Основними завданнями нагляду є виявлення та запобігання правопорушенням, усунення їхніх наслідків та притягнення винних осіб до відповідальності. Важливо, що при цьому органи нагляду не мають права втручатися в оперативну або господарську діяльність піднаглядних суб'єктів, а також змінювати чи скасовувати їхні управлінські акти [3].

Однією з найбільш масштабних контрольно-наглядових процедур**,** яка застосовується до суб’єктів господарювання та фізичних осіб, є процедура взяття

на облік платників податків.На законодавчому рівні ця процедура врегульована Главою 6 Податкового кодексу України (ПКУ), яка визначає порядок обліку платників податків із метою забезпечення контролюючими органами ефективного податкового контролю. Основним завданням обліку є створення умов для перевірки правильності нарахування податкових зобов'язань, своєчасності та повноти їх сплати, контролю за нарахованими фінансовими санкціями та дотриманням податкового законодавства.

Відповідно до законодавчих норм, обов'язковій реєстрації або взяттю на облік у контролюючих органах підлягають всі платники податків. Реєстрація здійснюється з метою податкового контролю та проводиться за:

- місцезнаходженням юридичних осіб, їхніх відокремлених підрозділів або місцем проживання фізичних осіб (основне місце обліку);
- місцем розташування рухомого та нерухомого майна, об'єктів оподаткування або інших активів, пов'язаних із господарською діяльністю (неосновне місце обліку).

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, має право ухвалювати рішення прозміну основного або неосновного місця обліку великих платників податків.Зазначене може включати визначення територіального органу, відповідального за податковий супровід таких суб'єктів, а також передбачати можливість створення відповідних структурних підрозділів.

Процедура взяття на облік юридичних осіб та їх відокремлених підрозділівздійснюється після державної реєстраціїабо внесення відповідних даних до державних реєстрів, за винятком випадків, передбачених Податковим кодексом України. У деяких ситуаціях органами реєстрації можуть бути безпосередньо контролюючі органи, або ж державна реєстрація платника податків у відповідному статусі може не вимагатися.

Так, фізичні особи – платники податків реєструються шляхом внесення інформації до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків.Подані

документи проходять перевірку, і в разі виявлення помилок або недостовірних відомостей повертаються платникові для виправлення. У разі неподання виправлених документів протягом п’яти календарних днів або повторного подання документів із помилками, платник податків несе відповідальність згідно із законодавством [239].

Таким чином,процедура взяття на облік платників податків є важливим інструментом контролю за податковими надходженнями та виконанням податкових зобов’язань, а її належне функціонування сприяє підвищенню рівня податкової дисципліни та ефективності податкової політики держави.

Дослідження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур свідчить про необхідність підвищення ефективності їхньої співпраці для оптимізації управлінських процесів та забезпечення належного рівня публічного адміністрування.

В свою чергу, аналіз законодавчих та організаційних аспектів взаємодії показав, що важливими умовами її покращення є:

- чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволяє уникнути дублювання функцій та підвищити ефективність прийняття рішень;
- гармонізація нормативно-правового регулювання, що сприятиме усуненню законодавчих колізій і забезпечить прозорість процедур;
- автоматизація та цифровізація погоджувальних і дозвільних процесів, що дозволить мінімізувати бюрократичні перепони та підвищити рівень доступності адміністративних послуг;
- забезпечення механізмів контролю та нагляду, що сприятиме зниженню корупційних ризиків та підвищенню рівня дотримання законодавства всіма учасниками процедур.

Особливе значення має покращення комунікації між державними органами та органами місцевого самоврядування, що дозволить ефективніше координувати спільну діяльність у сфері адміністрування.

Таким чином, розвиток і вдосконалення механізмів взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування є ключовим фактором у формуванні ефективної системи публічного управління. Оптимізація погоджувальних, дозвільних і контрольно-наглядових процедур сприятиме стабільності правового середовища, підвищенню рівня довіри громадян до державних інституцій та забезпеченню якісного надання адміністративних послуг.

Висновки до розділу 3

Дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дозволяє зробити кілька важливих узагальнень. Насамперед, ефективне функціонування системи державного управління вимагає чіткого розподілу повноважень між різними рівнями влади, узгодження їхніх функцій та налагодження механізмів координації. Зазначене забезпечує баланс між державним контролем і автономією місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для якісного надання публічних послуг та вирішення питань місцевого значення.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу є регламентація компетенцій суб'єктів управління. Необхідність чіткого визначення функціональних завдань та сфер відповідальності як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування зумовлює потребу в удосконаленні законодавчої бази, уникненні дублювання повноважень та підвищенні ефективності їх реалізації. Раціональне співвідношення централізації та

децентралізації сприяє зміцненню управлінських механізмів, посиленню взаємодії між державою та територіальними громадами.

Подальший розвиток системи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, що передбачає розширення їхньої правової самостійності, посилення координаційної діяльності та впровадження сучасних адміністративних механізмів. Особливої уваги потребує оптимізація делегованих повноважень, що дозволить підвищити ефективність управління та сприятиме розвитку місцевих громад. У цьому контексті подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на вдосконалення моделей управління, гармонізацію законодавства та запровадження інноваційних підходів до організації діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур є важливим чинником ефективного функціонування системи публічного управління. Злагоджена співпраця цих інституцій сприяє забезпеченню законності, прозорості та результативності адміністративних процесів, що безпосередньо впливає на якість державного управління та рівень довіри громадян до влади.

Аналіз правових аспектів та практичного застосування зазначених процедур свідчить про необхідність удосконалення механізмів координації між державними органами та місцевим самоврядуванням. Зазначене передбачає чітке розмежування повноважень, усунення правових колізій, цифровізацію адміністративних процесів та підвищення рівня контролю за їх виконанням.

Таким чином, оптимізація взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є одним із ключових напрямів підвищення ефективності державного управління. Вдосконалення погоджувальних, дозвільних і контрольно-наглядових процедур сприятиме раціональному використанню ресурсів, зменшенню адміністративних бар’єрів і створенню сприятливих умов для соціально-економічного розвитку.

У результаті дослідження процедур взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при розробці нормативно-правових актів, які регламентують державну регіональну політику, можна зробити кілька загальних висновків.

По-перше, ефективна співпраця між цими органами є необхідною умовою для досягнення збалансованого розвитку регіонів. Тільки через чітке визначення ролей і відповідальності кожного органу, а також узгодження зусиль на різних рівнях управління, можна досягнути оптимальних результатів у сфері соціального, економічного, екологічного та культурного розвитку.

По-друге, інтеграція підходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у процесі розробки нормативно-правових актів дозволяє враховувати специфіку регіону, потреби місцевих громад і максимізувати ефективність реалізації регіональної політики. Це сприяє поліпшенню якості життя населення, стабільному економічному росту та розвитку культурних ініціатив, що сприяють збереженню регіональних традицій і покращенню міжкультурного діалогу.

Загалом, налагоджена і взаємодоповнююча співпраця між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є основою для створення сприятливих умов для розвитку регіону. Така співпраця має стратегічне значення для досягнення сталого і комплексного розвитку в різних сферах, зокрема у соціальній, екологічній та культурній, що, в свою чергу, сприяє загальному процвітанню країни.

РОЗДІЛ 4.
ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ОКРЕМИМИ ПІДСТАВАМИ

4.1. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках реалізації власних повноважень органами місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування, будучи суб'єктами публічної влади, наділені певним переліком повноважень та компетенцій. Такі повноваження мають різний правовий статус: частина з них є власними, що визначаються метою створення органу, а інша частина є делегованими, тобто наданими іншими органами влади. Реалізація як власних, так і делегованих повноважень визначає особливості діяльності органів місцевого самоврядування, що виявляється, по-перше, у різних формах підзвітності та підконтрольності, а по-друге, в розширенні їхніх функцій і меж відповідальності. Відтак, різноманітність повноважень органів місцевого самоврядування та їх характер обґрунтовує актуальність визначення ролі власних повноважень органів місцевого самоврядування, а також роль та характер участі органів виконавчої влади при реалізації муніципальними органами власних повноважень.

В Україні визнання та гарантування місцевого самоврядування здійснюється та реалізується в першу чергу відповідно до положень Основного закону України. Відтак, розділ 11 Конституції визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання кількох сіл у сільську громаду, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законодавства України [160].

Відтак, з позиції В.П.Гробової орган місцевого самоврядування є організаційно самостійною складова системи місцевого самоврядування, який не входить до складу органів публічної влади. Такий орган створюється відповідно до законодавства України і має повноваження діяти від імені та в інтересах територіальної громади, виконуючи завдання та функції місцевого самоврядування [67, с. 139-144].

На думку Р.М.Куриленка, місцеві ради та їх виконавчі органи є похідними від правосуб'єктності відповідної територіальної громади, що вказує на їх підпорядкованість та підзвітність. Проте прямих законодавчих механізмів для цього не передбачено, члени територіальної громади здійснюють вплив на органи місцевого самоврядування через вибори до ради, вибори міського голови, інститут звернень громадян, а також за допомогою судової гілки влади [179].

В.В. Кравченко та М.В. Пітцик, аналізуючи положення Основного Закону України щодо здійснення місцевого самоврядування, зазначають, що органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, такі органи мають ряд відмінних і специфічних характеристик, зокрема:

– є самостійним та організаційно відокремленим елементом системи місцевого самоврядування та не входять до системи органів публічної влади;

– створюються для виконання власних повноважень;

– здійснюють завдання і функції, що делегуються їм від держави;

– вирішують питання місцевого значення, визначають місцеву політику розвитку, управляють майном та ресурсами, наділені владними повноваженнями і діють в інтересах територіальних громад та від їх імені;

– приймають нормативні та інші акти управління у вигляді рішень;

– фінансуються за рахунок обласних, районних та місцевих бюджетів;

– складаються з осіб, які за законодавством отримують статус службовців органу місцевого самоврядування або депутатів місцевої ради[168; 84, с. 110–114].

В доктрині адміністративного права є різні підходи щодо визначення завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування. Зокрема, до таких завдань відносять:

– забезпечення належного виконання положень Основного Закону України, нормативно-правових актів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та інших актів органів державного управління;

– здійснення своєї діяльності від імені та в інтересах територіальної громади, представлення таких інтересів у відносинах з іншими суб'єктами публічного адміністрування;

– ефективне виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування, спрямованих на місцевий розвиток, поліпшення якості життя та вирішення питань місцевого значення;

– забезпечення публічного інтересу членів територіальної громади;

– виконання загальнодержавних завдань, а також розробка і реалізація місцевих планувальних документів, програм соціально-економічного та культурного розвитку;

– формування місцевих бюджетів;

– підтримка правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування відповідно до законодавства України;

– забезпечення відкритої, прозорої та ефективної взаємодії з органами виконавчої влади при вирішенні питань місцевого значення[7, с. 89–92].

На думку В.І. Борденюка основні компетенції місцевого самоврядування, відповідно до частини 1 статті 143 Основного Закону України, належать територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, які вони утворюють. Під органами місцевого самоврядування слід розуміти саме ради, а не утворені ними виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються [30, с. 148–149].

Звертаючись до положень визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» , а саме до статті 6, яка передбачає, що територіальна громада села, селища чи міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень. Тобто, громада має право створювати органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного чи міського голову, але можна зробити висновок, що хоча територіальна громада і має передбачену можливість утворювати органи місцевого самоврядування, сама вона не є таким органом.

Місцеве самоврядування реалізується територіальною громадою відповідно до порядку, встановленого законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи [268], а також обласні і районні ради.

На думку П.Д.Біленчук та В.В. Кравченко представницькими є лише органи, які представляють місцеві громади, зокрема сільські, селищні та міські ради, при цьому вони окремо зазначають, що обласні та районні ради не можуть вважатися представницькими [25, с. 27-32].

На противагу цьому, з позиції В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко доводиться, що районні та обласні ради, також є представницькими органами місцевого самоврядування, хоча і мають значну специфіку [158].

Відповідну розбіжність у визначеннях, певною мірою, можливо пояснити неузгодженістю окремих положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Звертаючись до статті 1 зазначеного вище Закону, яка визначає представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган (раду), що складається з депутатів і наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати рішення від її імені. В той же час, у статті 10 цього ж Закону, яка відповідно має назву «Ради – представницькі органи місцевого самоврядування» та охоплює як сільські, селищні та міські ради (відповідно до

частини 1 ст. 10), так і районні та обласні ради (відповідно до частини 2 ст. 10) [268].

Розглядаючи представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради) варто наголосити, що будь-який представницький орган певного рівня виконує функції, притаманні для свого рівня, тому їх чітке визначення та законодавчого закріплення відіграють значний вплив на інституційну спроможність. Таким чином, визначення ролі та функцій представницьких органів у розвитку регіонів країни є важливими та актуальними.

Відомий вчений В.І.Борденюк приділяє велику увагу розподілу функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування, зазначаючи, що при розподілі функцій і повноважень у цій системі компетенція представницького органу місцевого самоврядування повинна бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів — від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці громади. Завдяки такому підходу, вирішення більшості питань місцевого значення, за винятком тих, що мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад [30, с. 148-149].

Також, законодавцем легально визначено і виконавчі органи місцевого самоврядування як органи, що утворюється сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами відповідно до вимог законодавства для виконання виконавчих функцій та повноважень місцевого самоврядування. Статтею 11 встановлено, що роль виконавчих органів сільських, селищних, міських та районних рад реалізується виконавчими комітетами, відділами, управліннями та іншими органами, які створені радами, тобто виконавчі органи місцевого самоврядування перебувають під контролем і підзвітні відповідним радам, а при виконанні делегованих повноважень — також перебувають під контролем відповідних органів. В той же час, у сільських радах, де чисельність населення не перевищує п’ятсот осіб, виконавчий орган ради, відповідно донорм чинного

законодавства, не може бути створений, і його функції, за виключенням розпорядження землею та природними ресурсами, здійснюються лише сільським головою.

В Україні законодавство визначає три основні види повноважень органів місцевого самоврядування: власні, делеговані та виключні.

Серед науковців відсутній єдиний підхід щодо визначення «делегованих повноважень», так, зокрема, М.Я. Сидор аналізує делегування переважно через призму передачі повноважень на місцевий рівень, розглядаючи інститут делегування як адміністративно-правову форму підпорядкованої взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Вчений також підкреслює такі важливі ознаки, як обов'язкову наявність добровільної згоди на прийняття та виконання відповідних делегованих повноважень[297, с. 10–11].

З позиції І.П. Сторожука делегування повноважень варто розглядати як двосторонні імперативні правовідносини, в межах яких один орган має власну компетенцію, що встановлена нормативно-правовими актами, а інший орган відповідно має правоздатність на отримання та здійснення таких повноважень, при цьому компетенція першого органу є підставою для компетенції другого» [313, с. 231-236], тобто повноваження в цьому випадку одночасно відносяться і до компетенцій делегуючого суб’єкта, і до компетенцій суб’єкта, якому такі повноваження делеговані.

На думку, Н.В. Камінської делеговані повноваження – це певні повноваження органів виконавчої влади, які надані відповідно до Закону органам місцевого самоврядування та реалізація яких пов’язана з виконанням на місцях функцій виконавчої влади [106].

М.М.Трещов розглядає делегування повноважень органами державної влади до органів місцевого самоврядування, що полягає в передачі частини державних

повноважень для виконання органами місцевого самоврядування та передбачає також виділення необхідних фінансових ресурсів для їх реалізації [328, с. 60–69].

Також делеговані повноваження можна розглядати, як повноваження органів державної влади, які на підставі закону або акта суб'єкта публічної адміністрації делеговані іншому суб'єкту [77, с. 168–219].

Делеговані ж повноваження, на рівні законодавства, визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [268], тобто з цього визначення вбачається, що сам законодавець наголошує на подвійній природі делегованих повноважень і поєднує обидва механізми делегування як від органів виконавчої влади, так і від органів місцевого самоврядування. Відтак, органи місцевого самоврядування можуть набувати відповідно до закону певні повноваження органів виконавчої влади і у випадку здійснення зазначених повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Втім, районні та обласні ради також можуть делегувати частину своїх (власних) повноважень обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень.

В свою чергу власні повноваження органів місцевого самоврядування випливають із потреби забезпечення територіальних громад та спрямовані на належне та самостійне їхнє функціонування в межах, які визначені законом [215, с. 824].

На думку деяких науковців власні повноваження мають бути орієнтовані на створення та підтримку комфортних умов для життєдіяльності мешканців громад, зокрема через реалізацію місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, а також культурно-мистецьких програм місцевого значення [177, с. 226].

Отже, власні повноваження – це повноваження, закріплені за відповідним суб’єктом публічної адміністрації Конституцією та законами України [77, с. 168–219], а виключні повноваження необхідно розуміти як повноваження, які суб’єкт публічної адміністрації має реалізовувати особисто та не має права делегувати іншому суб’єкту [77, с. 168–219].

Виключні повноваження можна розглядати як невід'ємну складову власних повноважень органів місцевого самоврядування, при цьому і власні повноваження, і виключні повноваження характеризуються законодавчою визначеністю. Однак, окрім законодавчої визначеності, виключні повноваження характеризуються ще двома суттєвими ознаками: невід'ємністютабезпосередністю виконання**.**

Невід'ємність передбачає, що ці повноваження належать органам місцевого самоврядування і не можуть бути передані або делеговані іншим суб'єктам, безпосередність виконання виключних повноважень передбачає, що орган, якому такі повноваження належать, повинен здійснювати їх самостійно, без залучення інших органів чи суб’єктів публічної адміністрації. Таким чином, виключні повноваження**,** хоча й є частиною більш широкого поняття власних повноважень, мають додаткові ознаки, що підкреслюють їх особливу роль.

В аспекті нашого дослідження необхідно зазначити, що виконавчу владу на місцевому рівні здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади, а правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається, в першу чергу, Конституцією України[160] та Законом України «Про місцеві державні адміністрації»[270].

Важливо зауважити, що місцеві державні адміністрації мають подвійний рівень підзвітності та підконтрольності: з одного боку, вони підзвітні органам виконавчої влади вищого рівня, а з іншого — підконтрольні районним або обласним радам у межах делегованих їм повноважень. Відтак, делегування місцевим державним адміністраціям своїх повноважень органами місцевого самоврядування є однією з форм взаємодії зазначених органів.

Так, Т.О. Карабін стверджує, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ґрунтується на таких ключових принципах, як забезпечення верховенства права; оптимальне поєднання державних, регіональних і місцевих інтересів; ефективність реалізації компетенцій; в умовах унітарної держави, економічно та соціально необхідний рівень децентралізації; конкретне та чітке визначення меж делегування повноважень; а також гармонійне поєднання галузевих і функціональних підходів до управління [107, с. 85-90]. Вказані принципи стали відповідною основою для адміністративно-правового регулювання розподілу повноважень між зазначеними органами.

У ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначено перелік компетенцій, які ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям та здійснюють контроль за їх виконанням [268] та, в свою чергу, статтею 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами [270].

Аналіз вищезазначених норм законодавства дає підстави здійснити класифікацію делегованих повноважень, які забезпечують:

1) Соціально-економічний розвиток та планування, що включає:

– підготовку і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку на рівні районів та областей;

– підготовку пропозицій до загальнодержавних та місцевих програм розвитку економіки, науки, культури, національної оборони, а також програм для національних меншин;

– збалансований економічний і соціальний розвиток території, ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

2) Інвестиційну та фінансову діяльність, тобто:

– сприяння інвестиційній діяльності на території району чи області;

– об'єднання коштів підприємств, установ, організацій і населення на будівництво та утримання інфраструктури;

– підготовка та подання пропозицій до проекту Державного бюджету України, а також фінансових показників для місцевих програм.

3) Управління природними ресурсами та екологічний контроль, що включає, зокрема:

– організацію охорони, реставрації та використання пам'яток історії, культури та природи;

– визначення режиму використання територій рекреаційних зон, охорону природних заповідників місцевого значення; визначення відрахувань підприємствами, установами на розвиток шляхів загального користування та охорону навколишнього середовища;

– контроль за використанням природних ресурсів, зокрема щодо лімітів викидів та скидів забруднюючих речовин.

4) Інфраструктуру та транспорт, а саме:

– затвердження маршрутів і графіків руху місцевого транспорту;

– координацію роботи щодо ремонту та утримання місцевих доріг і інфраструктури;

– підготовку питань щодо містобудівних потреб та виділення землі для таких цілей;

5) Культурну і освітню діяльність, в аспекті:

– підготовки та реалізації програм у сфері освіти, культури, фізичної культури, спорту та туризму;

– сприянні розвитку молодіжної інфраструктури, підтримки громадських та неприбуткових організацій, що діють у зазначених сферах;

6) Безпеку, тобтовжиття заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та інформування населення;

7) Сферу енергетики, в контекстізабезпечення функціонування системи енергетичного менеджменту на місцевому рівні; розроблення і реалізація місцевих енергетичних планів та середньострокових програм з їх виконання.

З даної класифікації делегованих повноважень вбачається, що коло сфер взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій делеговані повноваження обласними та районними радами органам місцевої виконавчої влади охоплюють різні сфери управлінської діяльності, починаючи від соціально-економічного розвитку і до охорони навколишнього середовища, безпеки та енергетичного менеджменту.

Цей поділ забезпечує комплексний підхід до управління місцевими територіями та реалізації державних і місцевих програм розвитку. З одного боку, таке делегування власних повноважень органів місцевого самоврядування дозволяє знизити навантаження на органи місцевого самоврядування, зосередитись на більш специфічних і безпосередніх потребах громад, забезпечуючи таким чином більш оперативну і ефективну реалізацію програм та політик.

З іншого боку, питання делегування власних повноважень місцевим державним адміністраціям є дискусійним, оскільки ці органи, в першу чергу, діють в інтересах держави, а не місцевих громад. Враховуючи, що місцеві державні адміністрації є частиною виконавчої гілки влади, їх діяльність часто спрямована на реалізацію загальнодержавних інтересів і політик, що не завжди можуть корелюватись з пріоритетами місцевих громад.

4.2. Участь органів виконавчої влади у вирішенні питань місцевого значення в рамках делегування органам місцевого самоврядування повноважень

Органи місцевого самоврядування, як суб'єкти публічної влади, наділені визначеним колом повноважень і компетенцій. Звісно, що зазначені повноваження мають різну правову природу: частина з них є власними, які власне визначені метою створення органу, в той час як інша група повноважень, в свою чергу, буде відноситись до делегованих, тобто наданими від інших органів. Здійснення як власних, так і делегованих повноважень формує специфіку діяльності органів місцевого самоврядування, що буде проявлятися: по перше, у різних умовах підзвітності та підконтрольності; по друге, розширенні сфери їх діяльності та меж відповідної дії. Таким чином, різноманітність повноважень органів місцевого самоврядування та їх характер обґрунтовує актуальність визначення ролі та реалізації взаємодії органів виконавчої влади в контексті реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Делегування повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування є вкрай актуальним не лише для оптимізації загальнодержавного механізму публічно-владного управління, але й для розширення функціональної сфери діяльності муніципальних органів. Відповідний підхід сприяє більш ефективному задоволенню потреб населення сіл, селищ та міст і наближає адміністративне обслуговування до громадян. Станом на сьогодні, виходячи з детального аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» частка делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування є вагомою. В цьому контексті особливої актуальності набуває аспект ролі органів виконавчої влади в процесі здійснення органами місцевого самоврядування саме делегованих повноважень.

В першу чергу варто зазначити, що систему органів виконавчої влади складають виконавчі органи державної влади та виконавчі комітети органів місцевого самоврядування. Керуючись підходами в доктрині адміністративного права та на рівні законодавчого закріплення, можна дійти до висновку, що відповідна система має наступні три структуровано визначені рівні: по перше, вищий рівень, тобто Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади; по друге, центральний, до якого відносяться міністерства, державні служби, державні агентства, інспекції та комісії, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; третій рівень – це адміністративно-територіальний – територіальні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації [32, с. 115].

Статус та діяльність зазначеної вище організації системи органів державних виконавчої влади в Україні здійснюється у відповідності до Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[267], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»[285] , а також Закону України «Про місцеві державні адміністрації»[270].

Розглядаючи надалі місцеве самоврядування, варто звернути увагу в тому числі й на основні підходи вітчизняних вчених-адміністративістів до розуміння та безпосереднього визначення місцевого самоврядування, які з різних боків висвітлюють його сутність та значення.

Відомий вітчизняний науковець О.В.Батанов вважає, що місцеве самоврядування є визнаними та гарантованими державою природними можливостями громадян та їх об’єднань (тобто територіальних громад) самостійно вирішувати питання місцевого значення в багатьох сферах суспільного життя, які включають політичну, соціальну, економічну, екологічну та культурну [18, с. 51–57].

З позиції, Ю.Л.Панейко місцеве самоврядування варто розглядати як децентралізовану державну адміністрацію, яка функціонує на основі законодавчих

норм і виконується місцевими органами, що мають незалежний статус у межах закону та правового порядку, не підпорядковуючись ієрархічно інакшим органам [229].

Зазначені визначення розкривають два різні підходи до визначення сутності місцевого самоврядування, що підкреслює його складність і багатогранність. Тобто О.В.Батанов акцентує на самостійності територіальних громад і їх природних правах вирішувати локальні питання, що свідчить про демократичний підхід до управління. З іншого боку, Ю.Л.Панейко, було розглянуто місцеве самоврядування як частину децентралізованої державної адміністрації, що підкреслює його зв'язок із загальною державною структурою.

В той же час, з позиції Я.В. Журавель органи місцевого самоврядування варто розуміти як орган публічної влади, який діє у відповідності до чинного законодавства та представляє інтереси відповідної територіальної громади, під власну відповідальність, здійснює управління питаннями місцевого значення в межах Конституції та законодавства України [93, с. 133-135].

Зазначені визначення підтверджують, що органи місцевого самоврядування виступають виокремленим, самостійним, організаційним елементом в системі місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на вирішення нагальних питань місцевого значення та задоволення суспільно значущих потреб.

В рамках децентралізації владиреформування територіальної організації влади в Україні є одним з пріоритетних завдань, що запроваджується з метою оптимізації та будівництваефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, що забезпечить необхідні умови для життєдіяльності людей, раціональне використання їхнього потенціалу, стійкий економічний розвиток регіонів тощо.

Держава складається з територіальних громад, однак державні функціїне делегуються на громади у необхідному обсязі, адже дублювання повноваженьдержавної та муніципальної влади, неналежне нормативне

забезпечення функціонування окремих елементів місцевого самоврядування, - є проблемами, що заважають фактичній реалізації принципів місцевого самоврядування, закріплених міжнародними документами.

Традиційне делегування повноважень здійснюється на основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, територіальна громада фактично залежна від органу місцевого самоврядування у цьому питанні. Разом з тим, делеговані повноваження здійснюютьсяпереважно через орган місцевогосамоврядування, але і сама громада безпосередньоможездійснюватиокремінапрямисвоєї компетенції [114, с. 228].

Адміністративна реформа та децентралізація влади в Україні покликані внестиістотнізміни в роль територіальних громад, адже за результатами таких заходів громади мають набути більшеповноважень для самостійногоуправліннясвоїмифінансами та майном, посилити свою фінансову спроможність та показати готовність нести відповідальність за свої дії.

Поняття «територіальні громади» доцільно розглядати як суб'єктів адміністративного права України, що складаються із сукупності осіб, які проживають на території села, селища, міста або їхніх добровільних об'єднань. Відповідно до норм адміністративного права, ці особи наділені суб'єктивними правами та зобов'язаннями, які дозволяють їм потенційно вступати у адміністративні правовідносини з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації власних публічних інтересів [188, с.70]. Починаючи з 2020 року, поняття «об'єднанатериторіальна громада» булозамінене на «територіальна громада», при цьомусуттєвихвідмінностейміж такими громадами та громадами міст не встановлено.

Водночастериторіальнігромадивиступаютьпублічнимисуб'єктамиадміністративного права, є цілісними носіємпублічноївлади і, хоча не мають статусу юридичної

особи, наділенісуб’єктивними правами та здатністювпливати на прийняттярішень органами місцевогосамоврядуваннящодорізноманітнихпитаньмісцевогозначення

Водночас територіальні громади виступають публічними суб’єктами адміністративного права, є цілісним носієм публічної влади і, хоча не мають статусу юридичної особи, наділені суб’єктивними правами та здатністю впливати на прийняття рішень органами місцевого самоврядування щодо різноманітних питань місцевого значення [188, с.70]. Таким чином, територіальні громади в Україні виступають ключовим елементом структури місцевого самоврядування, що сприяє розвитку демократії, підвищенню ефективності управління та активному залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

Об’єднана територіальна громада спроможна через органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень власних потреб: освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Однак, для підвищення ефективності територіальної громади в Україні необхідно: переглянути перспективний план об’єднання територіальних громад з максимальним урахуванням географічної та інфраструктурної специфіки громад; провести інформаційно-роз’яснювальну роботу у процесі об’єднання територіальних громад тощо [23, с. 122].

Науковець В.О. Лозінський пропонує наступні характеристики територіальної громади:

– є суб’єктамипублічної влади, здійснюютьпублічнеуправління, не входять до системиорганівдержавної влади;

– мають компетенцію та структуру для вирішення завдань місцевого значення;

– уповноважені забезпечити належний рівень надання місцевих послуг, розвиток інфраструктури, мати відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення [128, с. 62–66];

– під час діяльності мають враховуватиісторичні, географічні, соціально-економічні, екологічні, культурніособливостірозвитку [189, с.133-134].

В наукових роботах часто відзначається, щоЄвропейськіхартіямісцевогосамоврядування, як основний міжнародний документ у визначеній сфері,закріплює територіальну громадуяк одного ізспецифічнихсуб'єктівмісцевогосамоврядування, специфікаякого полягаєу можливості на місцевомурівнірозглядатиперетвореннятериторіальної громади з учасникауправління на йогопервинногосуб'єкта [27, с. 1–6; 99, с. 75].

Органи місцевого самоврядування є вторинними суб'єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні, а отже - за твердженням деяких науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад. Повноваженняорганів місцевого самоврядування можуть бутивласними і делегованими відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Власними повноваженнями органів місцевого самоврядування є питання місцевогозначення, а делегованимиє повноваженняорганівмісцевогосамоврядування, якіделегуються органамивиконавчої влади [181, с. 64].

Таким чином, припускається, що, оскільки органи місцевого самоврядування похідні від громади, і повноваження таких органів мають бути похідними. Однак, варто наголосити, що, у даному випадку територіальна громада є об'єднанням, а отже – представницьким утворенням, елементом системи місцевого самоврядування, натомість органи місцевого самоврядування – це ради і їх виконавчі органи відповідно до положень Конституції України. Утворення виконавчих органів територіальних громад для отримання від органів виконавчої влади делегованих повноважень, суперечитиме принципу децентралізації лише у тому, що буде утворено низку органів, які не матимуть достатніх повноважень, щоб обґрунтувати власне утворення. Крім того, об'єднання є тим механізмом, який дає можливість гучніше разом повідомити про місцеві потреби. А ефективність делегованих повноважень полягає у праві органів місцевого самоврядування на

місцевому рівні визначити як реалізувати повноваження, що забезпечать реалізацію потреб громади, та отримання на це коштів з Державного бюджету.

Згідно з загальними особливостями принципусубсидіарності, рішення мають прийматися на найнижчому рівні, наближеному до громадян, що є підставою їх ефективного виконання, що сприяє підвищенню ефективності управління, підсилює захист територіальних громад від неефективного втручання держави у справи місцевого значення, сприяє розвитку демократії на місцевому рівні, активній участі громадян у вирішенні питань місцевого значення тощо [135, с. 112-120].

Науковцями стверджується, що удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у частині забезпечення потреб територіальних громад залежить від прийняття на сесіях радами тих рішень, що базуються на ретельній їх підготовці у постійнихкомісіях, із залученням експертів та громадськості, за результатами опитування населення, анкетування тощо [100, с.37; 187, с. 9].

Питання забезпечення потреб територіальних громад через органи місцевого самоврядування є проблемним у частині відсутності виконавчих органів обласних та районних рад, адже обмежується доступність територіальної громади до вирішення питань обласного та районного значення. Крім того, залишаються нерозмежованими належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між радами та їх виконавчими органами. Окремої уваги потребує питання неналежного регулювання процесу управління комунальним майном, зокрема, невизначеність правового статусу об'єктів спільної власності територіальних громад тощо.

Враховуючи, що до територіальних громад входять частіше дрібні громади залишається питання недостатнього фінансування їх потреб, адже задоволення таких потреб залежить від органів місцевого самоврядування, які так само не мають достатньо фінансів для вирішення всіх питань місцевого значення. Розподілення фінансів на потреби різних громад є основною проблемою фінансування вирішення

питань місцевого значення, а отже - проблемою у забезпеченні громад освітніми, медичними, побутовими та культурними послугами.

Слід погодитись із думкою науковців стосовно того, що фінансово-бюджетні проблеми є негативним результатом відсутності відповідальності органів місцевого самоврядування за нерівномірний розподіл фінансових ресурсів серед територіальних громад, та неналежне розпорядження коштами місцевого бюджету. Зазначені дії підвищують рівень корупції серед представників муніципальної влади та породжують проблеми з забезпеченням контролю за їх діяльністю, зберігаючи при цьому свою автономію [220, с. 15–27]. Серед іншого, недостатність фінансування муніципальних потреб є ознакою відсутності пріоритету у задоволенні місцевих потреб, зокрема, у період правового режиму воєнного стану в Україні.

Територіальні громади, чиї інтереси недостатньо захищені у період правового режиму воєнного стану, є прикладом недотримання щодо останніх міжнародних принципів місцевого самоврядування під час адміністративної реформи в Україні, адже саме територіальні громади є первинним суб'єктом негативного впливу війни, через екологічні проблеми, через відсутність належного захисту порушених через війну прав громади тощо. Вищезазначені громади зіткнуться ще з більшими проблемами у постворенний період, потребуватимуть вирішення не лише невирішених вчасно під час війни проблем, а і зіткнуться з необхідністю відновлення територій після війни та необхідністю зміни устрою таких громад. Вищезазначені питання є актуальними з огляду на проблеми, які воєнні дії створюють щодня на території різних територіальних громад [70, с. 448–453; 180, с. 42–48].

Сучасні проблеми у сфері забезпечення реалізації основних засад місцевого самоврядування в Україні є результатом неналежного нормативного закріплення повноважень серед органів місцевого самоврядування: взаємодія територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також взаємодія територіальних

громад з районними і обласними радами як органами місцевого самоврядування; а також результатом існуючих проблем з проведенням адміністративної реформи: децентралізація влади. Крім того, відсутність автономного фінансування на місцях, нерозподілені чітко власні і делеговані повноваження, нерозділені сфери компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади тощо є результатом неналежного функціонування місцевого самоврядування у відношенні, зокрема, до територіальних громад.

В свою чергу, стаття 140 Основного Закону України закріплює «легальне» визначає місцевого самоврядування, як право територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, вирішувати питання, які відносяться до питань місцевого значення, самостійно, але в межах Конституції і законів України [160].

Система органів місцевого самоврядування включає в себе представницькі та виконавчі органи.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 1 «представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (тобто рада), що складається з депутатів і відповідно до закону наділений повноваженнями представляти інтереси територіальної громади та приймати рішення від її імені», відтак це органи, які наділені визначеними законодавством компетенціями щодо представництва інтересів членів територіальної громади та прийняття управлінських рішень. До таких представницьких органів місцевого самоврядування відносяться, зокрема, сільські, селищні та міські ради, які здійснюють представництво відповідних територіальних громад та виконують функції і повноваження місцевого самоврядування від їх імені та в їхніх інтересах, визначені законодавством. Також це стосується районних у місті рад, якщо вони створені за рішенням територіальної громади або міської ради [268].

В свою чергу, що система виконавчих органів рад включає в себе виконавчі комітети, відділи, управління, або інакші створювані радами виконавчі органи

[268].

Втім, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено створення виконавчих органів у складі районних та обласних рад. Проте обласні та районні ради мають можливість утворювати президії (колегії) як дорадчі органи, а також використовувати виконавчий апарат для реалізації своїх повноважень.

Важливо зазначити, що президію та виконавчий апарат обласних і районних рад не можна прирівнювати до виконавчих органів сільських, селищних, міських та районних у місті рад, оскільки останні створюються для виконання функцій місцевого самоврядування.

Відтак, виконавчі органи, які утворюються при сільських, селищних, міських та районних радах, існують лише на місцевому рівні. Натомість, виконавчі органи державної влади формуються на трьох рівнях: вищому (тобто на національному), центральному (тобто на регіональному) та місцевому (тобто на муніципальному).

Взаємодія між цими органами, головним чином, відбувається на місцевому рівні між виконавчими органами державної влади (районними державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування (виконавчими комітетами, управліннями, відділами тощо). Варто звернути увагу на дуальний характер підконтрольності останніх з зазначених органів. Оскільки, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах радєпідконтрольнимийпідзвітнимивідповідним їмрадам,азпитань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вони, в свою чергу, також звітують відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, зазначена взаємодія є необхідною, оскільки ці органи мають відповідне коло компетенцій та можуть виконувати як власні і виключні, так і делеговані повноваження відповідно до законодавства [268].

Згідно з думкою С.С. Шоптенко, «повноваженням» характерні таки ознаки,

як:

– визначеність сфери реалізації;

– застосування відповідно до встановлених процедур;

– повинні бути спрямовані на досягнення визначених завдань;

– передбачена відповідальність за зловживання такими повноваженнями [349].

По суті, повноваження представляють собою сукупність взаємопов'язаних і взаємозалежних прав та обов'язків. Юридичні права визначаються як міра дозволеної поведінки, яка надана та гарантована державою і закріплена в адміністративно-правових нормах, що супроводжується відповідними обов'язками інших учасників правовідносин [58, с. 15–18].

На думку А.О. Новак власні повноваження – це повноваження самоврядні, як це зазначав сам законодавець, тим самим було підкреслено органічну приналежність таких повноважень місцевому самоврядуванню як самостійній формі публічної влади в Україні, яка у своїй діяльності виходить з інтересів населення відповідної території [215, с. 824].

Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування» у статті першій чітко передбачає легальне визначення «делегованих повноважень», втім власні повноваження органів місцевого самоврядування висвітлені в законі виключно через перелік таких повноважень. Проте, аналіз зазначеного закону дає підстави визначити власні повноваження органів місцевого самоврядування як сукупність прав і обов'язків, які надані органам для самостійного виконання функцій управління для забезпечення публічного інтересу на місцевому рівні. Власні повноваження забезпечують можливість органів місцевого самоврядування приймати рішення, що відповідають потребам громади, регулювати місцеві питання, управляти ресурсами та реалізувати програми розвитку території. Ці повноваження закріплені в законодавстві і спрямовані на забезпечення автономії місцевих органів у здійсненні своїх функцій. Закон містить положення, які

регламентують різні аспекти діяльності місцевих рад, їх виконавчих комітетів і інших органів за різними сферами:

– організаційно- управлінська: щодо наявності права визначати порядок роботи своїх структур, розробляти та впроваджувати місцеві програми розвитку, а також організовувати надання адміністративних послуг.

– фінансова : щодо наявності права формувати місцеві бюджети, встановлювати місцеві податки і збори, що забезпечує їх фінансову незалежність.

– соціальна : щодо наявності права на реалізацію соціальних програм, розвиток освіти, культури, охорони здоров'я та житлового господарства.

– комунальне управління: щодо права управління комунальним майном, що дає змогу ефективно використовувати ресурси громади.

– забезпечення публічного інтересу громадян: компетенція органів місцевого самоврядування забезпечити реалізацію прав та інтересів громадян на місцях.

Відтак, власні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні є ключовими для забезпечення демократичного публічного управління на місцевому рівні та сприяють більшій автономії місцевих громад, що дозволяє їм більш ефективно реагувати на потреби, що існують на місцевому рівні. Згідно з законом, ці повноваження закріплені на рівні, який відповідає принципам децентралізації, що є ключовим елементом сучасної адміністративної реформи в Україні.

В свою чергу, для детального розуміння поняття делегуваних повноважень, варто звернутися до наукової правничої літератури. Серед підходів до визначення зазначеної категорії слід виокремити позиції наступних вчених-адміністративістів.

Так, В.І. Борденюк зазначає, що делегування повноважень не є повною їх передачею на рівень органів, яким вони делегуються. Зазначене передбачає, що такі повноваження залишаються в компетенції відповідних органів, які контролюють їх

виконання і, у разі незадовільного виконання, можуть у будь-який момент їх відкликати [29, с. 230–242].

На думку Т.О. Карабін делегування передбачає процес перерозподілу влади і відповідальності до місцевих органів управління [108, с. 439–444].

З позиції А.М. Нікончук делеговані повноваження є повноваженнями, які першочергово були закріплені за певним органом згідно з законом, відтак такий орган має право здійснювати такі повноваження на основі того ж закону безпосередньо, а також може передавати їх менш повноважним органам, включаючи органи місцевого самоврядування [214, с. 5–8].

В свою чергу, вітчизняні науковці також визначають делеговані повноваження як особливий вид компетенцій органів місцевого самоврядування, правова природа яких має складний та дуальний характер і відповідно ґрунтується на поєднанні державних і місцевих інтересів, які реалізуються під контролем уповноважених державних органів, але з адаптуванням процесу їх реалізації до особливостей місцевого самоврядування окремих територіальних громад [215, с. 824].

Варто зазначити, що делегування повноважень забезпечує оперативне реагування на процеси регулювання соціальних, економічних та інших відносин, що виникають в процесі забезпечення публічного інтересу на місцевому рівні. Це відбувається тому, що повноваження надаються відповідному органу, який найбільш ефективно може реалізувати повноваження для досягнення оптимального результату [33].

У Концепції адміністративної реформи в Україні зазначено, що делеговані функції, компетенції та повноваження (тобто права й обов’язки) передаються певному суб’єкту (органу чи посадовій особі) для виконання за рішенням іншого суб’єкта або на основі законодавчих норм. Відтак, категорія «делегування» зазвичай передбачає передачу функцій та повноважень на обмежений період часу з можливістю делегуючого суб’єкта повернути їх до свого власного виконання.

Водночас, той, суб'єкт, який делегує функції та повноваження, має право здійснювати контроль за виконанням відповідних делегованих функцій та повноважень, а також може фінансувати їх реалізацію або передавати необхідні для цього матеріальні ресурси [265].

Участь органів виконавчої влади у реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є важливим аспектом адміністративної реформи та взаємодії між різними рівнями публічної влади, у випадку отримання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень від органів виконавчої влади, передбачає, що певні функції, завдання або права, які належать державі, передаються на місцевий рівень для їх виконання, однак органи виконавчої влади не позбавляються повного контролю та відповідальності за результати виконання цих повноважень.

Таким чином, делегування повноважень місцевому самоврядуванню закріплено на законодавчому рівні, зокрема в статті 143 Основного Закону України передбачено, що законом органам місцевого самоврядування можуть бути надані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава забезпечує фінансування цих повноважень у повному обсязі з коштів Державного бюджету України або шляхом передачі окремих загальнодержавних податків до місцевого бюджету в установленому законом порядку, а також передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [160], що дає підстави дійти до висновку про безпосередню участь органів виконавчої влади при реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Так, Додатоком 5 до Закону України «Про державний бюджет України на 2024 рік» встановлено міжбюджетні трансферти до яких відносяться освітня та базова дотація на 2024 рік з визначенням назви місцевого бюджету [251].

Наступним аспектом участі органів виконавчої влади у реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів

виконавчої влади, що є ключовим аспектом адміністративної реформи та забезпечення належного функціонування системи публічного управління. За визначенням, контроль полягає в здійсненні нагляду та перевірок за дотриманням законодавства, правильністю і ефективністю виконання делегованих функцій, а також у вжитті заходів щодо усунення виявлених порушень або недоліків.

Згідно з чинним законодавством, контроль за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а в деяких передбачених законом випадках і на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [261].

Зазначені органи мають право здійснювати нагляд за діяльністю місцевих органів, що виконують державні функції на місцях, а також здійснювати контроль належності та відповідності їх діяльності вимогам законодавства.

Порядок визначає кілька форм контрольної діяльності, зокрема: аналіз актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, а також проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних та міських рад.

Зазначені форми контролю включаються до щорічних планів контролю, які затверджуються головою відповідного органу. Так, наприклад, Порядком передбачено, що виконавчі органи сільських, селищних та міських рад щопівроку, до 10 числа місяця, що настає після завершення звітного періоду, подають інформацію про виконання відповідних делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, які здійснюють відповідний контроль [261].

Вищезазначене дає підстави виділити основні завдання органів виконавчої влади, що здійснюють контроль. По перше, це перевірка щодо дотримання законодавства: органи, які здійснюють контроль, мають здійснити перевірку щодо належності виконання органами місцевого самоврядування делегованих функцій вимогам законодавства.

По-друге, це оцінка ефективності: органи контролю мають оцінювати, наскільки ефективно місцеві органи самоврядування здійснюють делеговані повноваження та чи сприяє така реалізація делегованих повноважень розвитку місцевих громад і відповідності державним інтересам.

По-третє, це виявлення та шляхи відповідного/можливого усунення порушень, що має передбачати, у разі виявлення порушень або неефективного виконання делегованих повноважень, органи контролю (тобто органи виконавчої влади) мають вживати відповідних заходів для їх усунення, наприклад, проведення додаткових перевірок.

З метою оптимізації будь-якого процесу, державницького чи іншого, постає потреба у делегуванні, передачі функцій зі збереженням контролю і самостійним фінансуванням такого процесу. З метою дотримання принципів місцевого самоврядування, зокрема принципу децентралізації влади, на з метою забезпечення можливості громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, держава в особі центральних органів виконавчої влада передала ряд повноважень органам місцевого самоврядування (делеговані повноваження), зберігши за ними контроль та фінансування реалізації таких повноважень. Однак, в українських муніципалітетах прослідковується відсутність співпраці між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, під час реалізації вищезазначених повноважень. Забюрократизованість зводить таку співпрацю в фактичну реалізацію повноважень, а діалог, спільне стратегічне планування чи обговорення існуючого стану чи покращень спільних процесів стає другорядною дією, яка фактично відсутня. Більшість зарубіжних країн має інакшу практику співпраці органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, зокрема, у частині реалізації делегованих повноважень, тож такий зарубіжний досвід потребує дослідження з метою подальшої імплементації в Україну.

Реформування місцевого самоврядування у Франції було направлене не на зміну базових принципів та структур, а на чітке розмежування сфер компетенції

різних рівнів влади, а також здійснення контролю за їх діяльністю. Так, моніторинг за діяльністю органів місцевого самоврядування провадиться з огляду на той факт, що вони є самоврядними, але необхідно координувати їх дії в рамках унітарної держави, аби впевнитися, що принцип рівності всіх громадян не превалює над загальними інтересами нації в цілому. Французьке законодавство (1982 р.) дещо змінило фінансування делегованих повноважень, будь-яке делегування повноважень органам місцевого самоврядування повинно супроводжуватися передачею відповідних ресурсів (насамперед фіскальних), необхідних для їх реалізації. Крім того, реформа розширила компетенцію комунальних, відомчих і районних бухгалтерів, надавши їм статус головного бухгалтера, який звітує безпосередньо перед казначейством, з відповідальністю регіональної аудиторської палати за попередній аудит рахунків місцевих органів влади [392].

Зауважимо, що з точки зору розподілу фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн Європейського Союзу; через усі субнаціональні рівні (регіони, департаменти та муніципалітети) здійснюється лише близько 20% усіх державних витрат, які розподіляється близько 11% податкових надходжень. Приблизно 50% місцевих доходів формують власні податки, які бувають чотирьох видів: податки на майно (житло, землю) – 51,7% податкових надходжень; податки на підприємницьку діяльність – 32,5%; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7%. Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть бути знижені, розподілені між різними рівнями влади [365].

Процес децентралізації кардинально змінив місцеве самоврядування у Франції. Нова система стала дорожчою за стару для державного бюджету та призвела до певної фрагментації завдань і цілей, оскільки місцева влада діє насамперед у власних, а не в загальнодержавних інтересах. Однак децентралізація допомогла забезпечити виконання завдань на найбільш прийнятному рівні відповідальності в усіх секторах суспільного життя, таким чином посилюючи демократичні процеси в адмініструванні та управлінні країною.

Прикладом досягнення значного рівня взаємодії у частині реалізації делегованих повноважень, зокрема з метою децентралізації, є Польща. Так, польським громадам та регіонам було надано великі обсяги ресурсів для розвитку, що дозволило їм стали лідерами за обсягом виділених коштів з бюджету для забезпечення децентралізації влади. Наразі важливим завданням органів місцевого самоврядування Польщі є вирівнювання рівня життя мешканців міста та села. Для цього створено спеціальну програму розвитку сільського господарства (SAPARD2001–2004). Для розвитку міської інфраструктури було укладено 4493 контракти на суму понад 2024 мільйони злотих (500 мільйонів євро): на ремонт міських доріг –2139 договорів, 1303 договори – на очищення стічних вод, 987 договорів – на водопостачання сільського господарства, 39 договорів – на енергопостачання, 25 – утилізацію відходів [400].

Загалом же, витрати місцевих та регіональних урядів країн Європейського Союзу складають приблизно 17% ВВП і близько 34% загальних державних витрат державного сектора. Основні видатки органів місцевого та регіонального самоврядування в країнах ЄС спрямовуються на надання державних послуг, освіту (дошкільну, початкову, середню, вищу), забезпечення соціальних послуг, охорону здоров'я, економічні питання, житло та комунальні послуги (ремонт водопровідних мереж, громадське освітлення, будівництво житла), відпочинок і культуру (спортивні послуги, обладнання та інші спортивні заходи, бібліотеки, музеї та театри), витрати на навколишнє середовище (збір і переробка відходів, утримання парків, охорона навколишнього середовища) та громадський порядок і безпеку (забезпечення регіональної та муніципальної поліції, пожежних бригад та рятувальників) [372, с. 53].

У Німеччині близько 50 % усіх податків надходить до Федерації, але лише 45% усіх витрат нею ж здійснюються. Землі отримують близько 35% податкових надходжень і здійснюють 35% витрат. Громади та громадські об'єднання отримують близько 14% податкових надходжень і здійснюють 20% витрат.

Залишок приблизно 3% податкових надходжень надходить до Європейського співтовариства. Землі надають додаткові кошти громадам у своєму регіоні, аби закрити ті питання, на які фінансування не вистачило. Федеральний уряд виділяє фінанси для цих субсидій, які є частиною комплексної системи розподілу доходів. Сам федеральний уряд отримує близько 95% своїх доходів з податків, тоді як податки складають лише близько 70% доходів земель та 40% доходів місцевих органів влади. Частка, що залишилася, виплачується за рахунок субсидій, зборів, платежів та інших джерел. Надаючи субсидії, федеральний уряд значним чином підтримує місцеву владу [361, с. 20].

У Данії з 2007 року система місцевого самоврядування була зміцнена шляхом консолідації територіальних громад і забезпечення для них надійних джерел доходу (так само, як і у Франції та Польщі). Зокрема, кількість комун скоротилася з 271 до 98, при цьому їхній розмір суттєво збільшився: майже 75 % громад мають населення понад 30 тисяч осіб, а середня чисельність становить понад 50 тисяч. Крім того, відбулося укрупнення регіонів – їх кількість зменшилася з 14 до 5, при цьому населення кожного з них коливається в межах від 0,6 до 1,6 мільйона осіб. Це дозволило цим регіонам приєднатися до категорії районів рівня NUTS-2, ставши таким чином суб'єктами регіональної політики Європейського Союзу, зокрема політики згуртованості ЄС. Фактично основним рівнем влади виступає місцевий, який забезпечує надання широкого спектра послуг — від місцевих економічних до соціальних, зокрема початкової освіти, спеціальної освіти для дорослих, догляду за людьми похилого віку, охорони здоров'я, ремонту місцевих доріг тощо[396, с. 15].

Позитивні результати дала також реформа об'єднання територіальних громад у Фінляндії, де значна кількість послуг надається на місцевому рівні за рахунок механізмів міжмуніципального співробітництва. Зокрема, функціонують спільні медичні центри, що обслуговують невеликі муніципалітети; спеціалізовані медичні послуги надаються у межах медичних округів, якими керують об'єднані муніципальні ради. Крім того, співпраця реалізується у сферах освіти, утилізації

відходів, водопостачання тощо. Основним джерелом доходів міських бюджетів є податок на прибуток, що становить близько 3 %. Частка трансфертів дорівнює 18 %, при цьому муніципалітети мають високий рівень автономії у прийнятті рішень щодо власних видатків у межах, визначених національними стандартами і правилами[390].

Для країн, які не здійснили консолідацію на місцевому рівні, механізми міжмуніципального співробітництва стали ключовим інструментом забезпечення широкого спектра послуг на місцях. Найбільш розвиненою ця практика є у Франції, де кількість міжмуніципальних об'єднань перевищує 2500, а в їх діяльності залучено близько 93 % усіх комун. Співробітництво може відбуватися у простій формі — без окремого фінансування, виключно з метою забезпечення спільного надання певних послуг, або у формі створення міжмуніципального утворення з власним фінансуванням[388, с. 564–577]. Безумовно, така система забезпечення населення державними послугами є значно складнішою, ніж пряме об'єднання громад, однак вона більшою мірою відповідає суті децентралізації щодо визначення та реалізації функцій місцевого самоврядування.

Сучасна практика країн Європейського Союзу передбачає можливість запровадження альтернативних моделей децентралізації без посилення ролі місцевого рівня. Зокрема, Іспанія є прикладом так званої регіональної децентралізації, коли основні результати передачі повноважень зосереджуються на рівні урядів автономних спільнот (регіонів) замість місцевих органів влади.

Як слушно зауважує В.І. Клюцевський за період після ухвалення Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна було б зробити набагато більше в напрямі розвитку і зміцнення місцевого самоврядування в нашій державі, якби на те була добра воля керівництва держави, проте у практичній діяльності вищого державного керівництва проголошувані час від часу декларації не завжди підкріплюються конкретними і дієвими кроками щодо зміцнення та розвитку місцевого самоврядування [118, с. 105].

Враховуючи вищезазначене, мова йде про необхідність вживати конкретних заходів щодо зміцнення і розвитку місцевого самоврядування, про це постійно нагадує Рада Європи, членом якої є Україна. Ратифікувавши 1997 року Європейську хартію місцевого самоврядування (ЄХМС), Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов'язань, що повною мірою до цього часу не виконано. Недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і обласному рівнях, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовано належним чином повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети все ще не забезпечено достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, що є базовим елементом системи місцевого самоврядування.

Зрештою, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування, якими є організаційна, правова та фінансова автономія органів місцевого самоврядування [118, с. 106].

Усі ці проблеми потребують нагального вирішення з тим, аби місцеве самоврядування стало самодостатньою системою, яка володіє достатніми фінансовими та іншими ресурсами для реалізації своїх повноважень, у тому числі делегованих, а також для чіткого розподілення сфер компетенції між ним та органами виконавчої влади, щоб забезпечити автономність територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення і виключити можливість втручання з боку держави при їх розв'язанні.

На думку О.В. Батанова фундаментальною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямів розвитку як виду публічної влади – муніципальної влади. Саме тому у тексті Конституції доцільно було закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування – це самостійний та організаційно відокремлений від органів державної влади вид публічної влади, який здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Такого роду норма створювала б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як окремого виду публічної влади, її поділу не тільки по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й вертикалі – державну та муніципальну. Крім того, у тексті Конституції необхідно чітко зафіксувати положення, що держава гарантує усі права територіальних громад, при цьому зробити акцент на тому, що вони володіють усією повнотою прав юридичної особи [14, с. 39].

Ю.М. Мальчин пропонує реформування місцевого самоврядування у чотирьох напрямках: у рамках адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях (розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і, що не менш важливо, між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв’язання проблем довгострокового стратегічного планування розвитку територій; налагодження співробітництва місцевих органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; чітке визначення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій); на шляху законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування (прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»; розроблення і прийняття Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування; здійснення кодифікації законодавства про місцеве самоврядування); у напрямку зміцнення

фінансово-економічних основ місцевого самоврядування (вдосконалення положень Бюджетного кодексу України в частині міжбюджетних відносин на рівні району, міст районного значення, селищ та сіл; визначення і встановлення мінімальних державних соціальних стандартів надання громадських послуг населенню та фінансових нормативів їх забезпечення; здійснення паспортизації комунальних бюджетних установ та об'єктів, визначення фактичних витрат на їх утримання для кожної адміністративно-територіальної одиниці, розроблення на цій базі мінімальних рівнів місцевих бюджетів; розроблення правового статусу комунальної власності, об'єктів спільної власності територіальних громад; проведення реформи житлово-комунального господарства); на шляху проведення реформи адміністративно-територіального устрою (вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою; визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня та критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності; визначення оптимальних кордонів адміністративно-територіальних одиниць; обов'язкове проведення комплексу земельних кадастрових робіт; опрацювання і прийняття Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою»)[198, с. 28–29].

Р.І. Панчишин вважає, що перспективними напрямами розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: по-перше, розмежування сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відання, яка складає компетенцію цих органів; по-друге, утворення інституту префектури, за умови прийняття вже розробленого Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема визначити виключний перелік конституційних повноважень префекта [230, с. 51; 89].

Варто зазначити, що Україна продовжує реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади навіть в умовах воєнного стану. Задля цього

Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України було розроблено план заходів з реалізації реформи з Децентралізації влади до 2027 року. Серед ключових заходів з реалізації реформи: переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу; відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях; посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування; формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя; посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування; врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою [291].

4.3. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації політики у сфері здійснення місцевого самоврядування

У юридичній науці зміст політики у сфері місцевого самоврядування визначається як сукупність концептуально осмислених ідей (цілей, завдань, принципів та ін.), що втілюють стратегічні орієнтири для суб'єктів відносин, які виникають під час формування та реалізації політики в сфері місцевого самоврядування. Дослідження особливостей формування політики у сфері місцевого самоврядування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є необхідним з метою забезпечення відповідності політики потребам поступового розвитку місцевого самоврядування, обліку аналітичних і статистичних даних, прогнозування можливих соціально-економічних і політичних наслідків її реалізації. Крім того, сучасна політика у сфері місцевого самоврядування, окрім іншого, становить втілення правових ідей у життя, у свою

чергу, правові ідеї стратегічного характеру повинні мати серйозне наукове обґрунтування.

Актуальним питанням залишається визначення ролі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади при формуванні політики у сфері місцевого самоврядування. Особливо важливим, на нашу думку, є розгляд досліджуваного питання в умовах дії правового режиму воєнного стану, що, у свою чергу, безумовно впливає на формування сучасної політики в сфері місцевого самоврядування.

Ефективне функціонування органів виконавчої влади є основою дієвого державного управління, яке забезпечується шляхом поєднання інтересів кожної територіальної громади та держави. В умовах проведення децентралізації управління центральні органи влади передають (делегують) органам місцевого самоврядування повноваження, та відповідно на останніх покладається відповідальність за прийняття рішень у сфері соціального, культурного, економічного, політичного розвитку окремої адміністративно-територіальної одиниці, і належного і ефективного виконання таких рішень.

Враховуючи загальносвітові тенденції все більший обсяг повноважень і відповідальності за вирішення питань місцевого значення покладається саме на місцеве самоврядування, що здійснюють свою діяльність у межах національної політики та вирішують ряж важливих політичних рішень, які безпосередньо впливають на місцевий сталий розвиток. Тобто, політика держави в сфері місцевого самоврядування формується під впливом як місцевої політики, так і світової політики, враховуючи їхні основні пріоритети і тенденції.

Як зазначає у своєму дослідженні А.В. Кожина поняття «політика» має грецьке походження, що в перекладі означає мистецтво управління державою. Сам термін був введений Аристотелем та означав цивілізовану форму діяльності суспільства, метою якої є досягнення «загального блага». Політика являє собою всезагальну форму соціальних зв’язків, тотальний процес, одна із пріоритетних

форм діяльності, яка ґрунтується здебільшого на принципах традиції та волі та яка визначає статус особи, можливість утвердити свій розум та сили [125, с. 99].

М.І. Долішній визначає зміст поняття «політика» як стратегічну лінію поведінки держави в різних сферах суспільного життя [81, с. 16].

О.Л. Валевський зазначає що термін «політика» необхідно визначати як дії щодо створення умов, що мають на меті оптимальну реалізацію. Інтересів суб'єктів політичної дії, зокрема, особистості, держави, об'єднань громадян [42, с. 8].

А.В. Кожина у свою чергу вказує, що поняття «політика» являє собою певні схеми чи напрями подальшого розвитку суспільства як в окремих сферах суспільного життя, так і в цілому, відповідні схеми (напрями) реалізуються на різних адміністративних і суспільних рівнях [125, с. 99].

У вітчизняній правової доктрині дослідженню змісту та правовій природі державної політики присвячений ряд науковий праць. Зокрема, О.П. Дем'янчук пропонує розуміти під державною політикою наміри уряду щодо вжиття заходів загального характеру з метою вирішення певних значних завдань держави, тобто з метою реалізації державної влади [73, с. 32].

В.В. Тертичка сформулював наступне визначення категорії «державна політика», а саме державна політика є організованою, цілеспрямованою та відносно стабільною діяльністю (бездіяльністю) державний інституцій, що здійснюється безпосередньо чи опосередковано такими інституціями стосовно певної проблеми (сукупності проблем), що впливає на життя суспільства [321, с. 82].

Щодо визначення терміну «державна політика в сфері місцевого самоврядування», то, на нашу думку, обґрунтованою та повною є дефініція надана Н.В. Камінською, яка визначає її як систему організаційно-правових дій і заходів уповноважених органів і посадових осіб публічної влади в сфері зміцнення та визначення основ, гарантій, захисту та забезпечення оптимального функціонування місцевого самоврядування [106, с. 159].

На нашу думку, політика у сфері місцевого самоврядування є науково обґрунтованою, цілеспрямованою, планомірною та системною діяльністю державних та недержавних структур з метою забезпечення права громадян на місцеве самоврядування, а також створення інституційних гарантій та формування механізмів здійснення місцевого самоврядування на всій території України.

Політика в сфері місцевого самоврядування спирається на забезпечення інтересів населення територіальних громад, і передбачає децентралізацію влади, тобто взаємодію органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, найбільш поширеною формою якої є передача (делегування) повноважень [324, с. 63]. Основою політики у сфері місцевого самоврядування виступають положення Європейської хартії місцевого самоврядування [88] 1985 року та міжнародні стандарти, а також національне законодавство у вказаній сфері. В Україні питання місцевого самоврядування врегулюванні положеннями Конституції України [160], законами України, а також актами нормативного і ненормативного характеру, прийнятих центральними органами виконавчої влади.

До основних законів України, які визначають основи формування державної політики в сфері місцевого самоврядування слід відносити: Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року [268]; Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05 лютого 2015 року [255].

Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика є системою цілей, способів, засобів і узгоджений дій органів місцевого самоврядування, місцевих і центральних органів виконавчої влади та їх посадових осіб з метою забезпечення високого рівня життя населення на всій території України з врахуванням демографічних, економічних, географічних, історичних, природних, екологічних та інших особливостей, їхньої культурної та етнічної самобутності. Крім того, відповідно до ст. 17 зазначеного нормативно-правового акту передбачено положення щодо

окремої форми взаємодії між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування – координацію діяльності зі забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики [255].

Зокрема, визначено, що така координація здійснюється шляхом узгодження пріоритетів, цілей, заходів і завдань органів місцевого самоврядування та місцевих і центральних органів виконавчої влади у процесі розробки та виконання документів у сфері визначення державної регіональної політики, а також проведення оцінки результативності та моніторингу виконання поставлених завдань.

В контексті дослідження ролі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у формуванні політики у сфері місцевого самоврядування доцільним є аналіз категорії «інституалізація» даної політики. Інституалізацію політики у сфері місцевого самоврядування слід розуміти як процес формування інституційної структури цієї політики та її становлення як цілісного інституту[339, с. 174].

Інституалізація політики у сфері місцевого самоврядування реалізується через сукупність таких складових, як зміст, цілі, принципи та пріоритетні напрями цієї політики. Політику у сфері місцевого самоврядування доцільно структурувати за чотирма основними блоками: доктринальним, нормативним, організаційно-управлінським та практичним. При цьому варто підкреслити, що така структуризація не є сталим явищем, а перебуває у динамічному розвитку з огляду на зміну суспільних умов[59, с. 38].

На нашу думку, особливу увагу слід звернути на нормативно-правовий та організаційно-управлінський компоненти політики у сфері місцевого самоврядування. Під нормативно-правовим компонентом розуміється сукупність норм і методів, які регулюють організацію та порядок реалізації права громадян на місцеве самоврядування, а також механізми правового впливу органів виконавчої влади на органи місцевого самоврядування в процесі формування політики у цій

сфері[315, с. 27]. Саме завдяки нормативній інституціоналізації політика у сфері місцевого самоврядування набуває ознак нормативності, офіційності, формальної визначеності та обов'язковості.

Організаційно-управлінський елемент інституційної структури політики у сфері місцевого самоврядування представлений безпосередньо громадянами, які проживають на території відповідної громади, їх об'єднаннями, а також системою органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, які відповідають за формування та реалізацію стратегій розвитку територіальних громад, створення інституційних гарантій та формування механізмів здійснення місцевого самоврядування в Україні[11, с. 6].

При аналізі сутності та змісту організаційно-управлінського компоненту політики у сфері місцевого самоврядування слід враховувати, що її реалізація відбувається не лише з урахуванням інтересів населення територіальної громади, а й за умови їх активної, безпосередньої участі місцевого співтовариства, що закріплено в положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключовими суб'єктами процесу формування політики у сфері місцевого самоврядування виступають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виконують основні завдання, визначені Конституцією України та іншими законодавчими актами, спрямовані на забезпечення реалізації права громадян на місцеве самоврядування та ефективного функціонування відповідних органів.

Взаємодія досліджуваних органів публічно влади здійснюється також і на законодавчому рівні, який передбачає розробку та формування спільних принципів функціонування системи місцевого самоврядування. На сьогодні в Україні діє Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України [241].

Одним із завдань якого є забезпечення формування та реалізація державної політики в сфері розвитку місцевого самоврядування. Незважаючи на наведений вище перелік ряд форм, принципів і механізм взаємодії між зазначеними органами

на нормативно-правовому рівні така взаємодія не містить свого закріплення, що зумовлює наявність правової невизначеності в досліджуваній сфері.

Щодо реформування та вжиття конкретних заходів у процесі формування політики у сфері місцевого самоврядування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно зазначити, що у квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 18 червня 2014 року № 591-р [162] та прийнятий План заходів щодо її реалізації № 591-р від 18 червня 2014 року [236].

З метою реалізації Концепції та Плану заходів насамперед необхідно було внести зміни до положень Основного Закону України, а також внести відповідні зміни до ряду нормативно-правових актів. Щодо змін до Конституції України, то вони були спрямовані на формулювання чіткого визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади, а також вирішення питання стосовно реорганізації місцевих державних адміністрацій у органи контрольно-наглядового типу, утворення виконавчих органів районних і обласних рад.

Проект на внесення відповідних змін до Основного Закону України був підтриманий суспільством і схвалений Венеціанською комісією [46, с. 12]. Однак, проект так і не був прийнятий Верховною Радою України. Внаслідок чого Кабінетом Міністрів України була розпочата реформа в межах дії положень чинної Конституції України. Зокрема, були прийняті наступні закони України: «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 року [281]; «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 02 вересня 2014 року [278]; «Про добровільне об’єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05 лютого 2015 року [253].

Зміни до нормативно-правової бази в сфері місцевого самоврядування були спрямовані на створення належних і ефективних правових механізмів і умов

формування територіальних громад міст, селищ, сіл, що об'єднують свої сили у вирішенні нагальних питань місцевого значення, а в окремих випадках – загальнодержавного.

Крім того, в межах першого етапу проведення реформи місцевого самоврядування місцеві бюджети отримали певну автономію та незалежність від державного бюджету. Кабінетом Міністрів України 12 червня 2020 року було прийнято двадцять чотири розпорядження щодо затвердження територій громад областей і визначення адміністративних центрів, в результаті було створено 1470 територіальних громад, у тому числі 31 територіальна громада на тимчасово окупованих територіях в межах Луганської та Донецької областей [46, с. 14].

Крім того, за результатами проведення реформи децентралізації в Україні до повноважень територіальної громади в особі її голови, депутатів ради та виконавчих комітетів належать такі сфери як медицина, освіта, адміністративні послуги, водопостачання, благоустрій, освітлення, забудова, безпека.

Тобто, саме на органи місцевого самоврядування покладено вирішення більшості питань місцевого значення, і саме на ці органи покладена відповідальність за їх належне виконання. За результатами розпочатої реформи децентралізації у 2014 році станом на 2022 рік на базовому рівні кількість органів місцевого самоврядування зменшилась у 7,5 разів (з 11 тисяч до 1470), органи місцевого самоврядування стали відповідальними за 31% від усіх публічних видатків, що складає 12,5% ВВП. За інформацією Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), це складає рівень децентралізації України вище середнього [290].

У контексті взаємодії, зокрема координації між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у процесі формування політики у сфері місцевого самоврядування необхідно також зазначити, що територіальне об'єднання, що відбувалося поступово і здебільшого на добровільній основі,

відбувалося паралельно з передачею додаткових ресурсів і повноважень на місцевих рівень, як від «старих» проміжних рівнів урядування, так і від центру.

Триваюча повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України, яка розпочалась 24 лютого 2022 року вплинула на демократичне урядування в нашій державі на всій рівнях, включаючи процес децентралізації. На початку 2022 року все ще були наявні недоліки у сфері публічної адміністрації та місцевого самоврядування, а збройна агресії держави-агресора тільки ускладнила процес децентралізації. Нинішнє становище територіальних громад залежить від того, наскільки вони постраждали від воєнних дій та наскільки вони є віддаленими від лінії фронту.

Водночас проведенні реформи надали органами місцевого самоврядування більше ресурсів і повноважень, що, у свою чергу, сприяло підвищенню спротиву стійкості територіальних громад в обставинах сьогодення, особливо під час виконання нових функцій, пов'язаних із забезпеченням постачання Збройних сил України, розміщення внутрішньо переміщених осіб, продовження надання основних послуг населенню в тих територіальних громадах, які постраждали внаслідок війни.

Отже, українська влада, яка в особі уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування підтвердила власну рішучість продовжити політику щодо оновлення адміністративно-територіального устрою (на субрегіональному та місцевому рівнях), і паралельно з цим вирішувати наявні недоліки [290].

З метою вирішення останніх Президентом України 21 квітня 2022 року був прийнятий Указ № 266/2022 відповідно до якого було створена Національна рада з відновлення України від наслідків війни, метою діяльності якої є розроблення комплексної дорожньої карти під час воєнного стану та в умовах повоєнного відновлення [242].

Таке відновлення, серед іншого стосується й розвитку місцевого самоврядування. Відповідно до Плану відновлення за напрямом «Місцеве самоврядування» передбачає чотири цілі, а саме: вдосконалити систему проведення місцевих виборів; оновити адміністративно-територіальний устрій, враховуючи виклики, які постали перед місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; закріпити розподіл повноважень на всіх рівнях, а також розподіл повноважень органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади; запровадити гнучку та дієву систему підготовки та просування працівників органів місцевого самоврядування та сформувати сприятливі умови роботи на публічній службі [290].

4.4. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на прикладі столиці України – міста-героя Києва

Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, у м. Києві є важливою з огляду на специфіку функціонування таких органів у столиці. Українським законодавством місту Києву надано спеціальний правовий статус, що передбачає, зокрема, визначення Київської міської державної адміністрації і органом місцевого самоврядування і органом виконавчої влади. У такому випадку постає багато питань щодо способів реалізації повноважень органу місцевого самоврядування та взаємодії з органами виконавчої влади, а також способів взаємодії як територіального органу виконавчої влади з органами виконавчої влади вищого рівня.

Наразі, під час правового режиму воєнного стану Київська міська державна адміністрація де-факто функціонує у складі Київської міської ради, де-юре реорганізована у Київську міську військову адміністрацію, що викликає ще більшу

кількість запитань у частині взаємодії останньої з органами виконавчої влади, що відповідно і складає актуальність питання та потребує детального дослідження.

В рамках дослідження законодавчого регулювання функціонування органів місцевого самоврядування у місті Києві та їх взаємодії з органами виконавчої влади, слід зазначити, що основне законодавче регулювання здійснюється Конституцією України, відповідно до якої органами місцевого самоврядування є ради та їх виконавчі органи (Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація/ Київська міська військова адміністрація – на прикладі міста Києва), законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (визначає перелік повноважень та компетенції рад і виконавчих органів), «Про столицю України – місто-герой Київ» (надає спеціальний статус місту Києву, адже визначає, що Київська міська державна адміністрація є одночасно органом місцевого самоврядування та органом виконавчої влади), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (визначає особливості служби в органах місцевого самоврядування, визначає, що у органах місцевого самоврядування міста Києва працюють як державні службовці, так і посадові особи місцевого самоврядування тощо), Регламентом Київської міської ради (що передбачає організаційно-правові та господарські особливості функціонування Київської міської ради), іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Київська міська рада як орган місцевого самоврядування є представницьким органом місцевого самоврядування та має виконавчий орган місцевого самоврядування, що є підконтрольним та підзвітним представницькому органу місцевого самоврядування – Київську міську державну адміністрацію, яка функціонує відповідно до вищезазначених законодавчих актів, а також відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

На міжнародному рівні питання місцевого самоврядування врегульовано Європейською Хартією місцевого самоврядування, у статті 4 якої визначено, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються

конституцією або законом, що не виключає можливостей країн наділяти органи місцевого самоврядування іншими повноваженнями для спеціальних цілей тощо.

Розглядаючи функціонування органів місцевого самоврядування на прикладі міста Києва – основним підзаконним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність Київської міської ради визначено Регламент Київської міської ради, що врегульовує порядок діяльності ради, її структурних підрозділів, допоміжних органів, секретаріату, посадових осіб, депутатів тощо.

Статутом територіальної громади міста Києва згідно зістаттями 5-7 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» визначено, що місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи.

Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста; міським головою та міською радою; Київською міською державною адміністрацією чи під час правового режиму воєнного стану Київською міською воєнною адміністрацією; районними радами та їх виконавчими органами (у разі їх утворення, як це було до 2020 року [276], коли рішенням Київської міської ради районні у місті Києві ради було ліквідовано); органами самоорганізації населення.

Питання ефективності рішення щодо ліквідації районних у місті Києві рад піднімалось багато разів на засіданнях ради двох останніх скликань депутатів, адже суттєва кількість місцевого населення фактично позбавлена можливості доступу до представників громади – депутатів. Понад 100 депутатів для понад 2 млн. населення, що офіційно зареєстроване у місті Києві – це замало, тож депутатами на засіданнях ради неодноразово пропонувалось прийняти рішення щодо повернення районних у місті Києві рад. Враховуючи, що депутати місцевих рад не отримують заробітної плати з місцевого бюджету, ефективність цього рішення можливо досягнути, однак після закінчення правового режиму воєнного стану. Адже наразі

бюджетом міста розпоряджається Начальник Київської місцевої військової адміністрації, та кошти міста здебільшого витрачаються на захисні та оборонні процеси з метою підвищення обороноздатності міста та України.

Київська міська рада та її виконавчий орган реалізують повноваження, закріплені здебільшого у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» через форми, що визначають способи реалізації компетенції та повноважень відповідно до чинного законодавства України. Форми реалізації повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування передбачають функціонування органів місцевого самоврядування у межах та спосіб, що визначені чинним законодавством відповідно до статті 19 Конституції України.

Найбільш розповсюдженими формами функціонування органів місцевого самоврядування є засідання ради, засідання структурних підрозділів ради (постійних комісій), дорадчих органів ради, що утворюються за рішенням ради з конкретною метою (тимчасових комісій ради, робочих груп тощо), робота державних службовців Київської міської державної адміністрації, робота посадових осіб місцевого самоврядування. Інакшими формами слід вважати роботу через проекти Київської міської ради, наприклад громадський бюджет. Наступною формою слід вважати роботу депутатів міської ради під час засідань ради, під час засідань постійних комісій, тимчасових слідчих комісій, робочих груп, роботи з громадянами під час прийомів громадян тощо.

Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади також здійснюється в межах і спосіб, визначений законом. Формами такої взаємодії слід визначати основні форми (циклічні процедури, що врегульовані нормативно-правовими актами, зокрема, контроль органів виконавчої влади за реалізацією делегованих повноважень Київською міською державною адміністрацією, реєстрація у Міністерстві юстиції України розпоряджень київського міського голови чи рішень Київської міської ради тощо); а також самостійні форми (звернення органу столичних органів місцевого самоврядування до органів

виконавчої влади і навпаки тощо); а також конкретні та здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок рад, а також їх органів та посадових осіб, і депутатів, з допомогою яких реалізується взаємна компетенція Київської міської ради та її виконавчого органу і компетенція органу виконавчої влади.

Пропонується також визначати як форми взаємодії Київської міської ради/ Київської міської державної адміністрації та органу виконавчої влади:

Правову (взаємодія зазначених органів чітко регламентована законодавством та підзаконними нормативно-правовими актами та направлена врегулювання визначеного виду правовідносин);

Організаційну (процедура взаємодія визначена на рівні домовленостей; наявна можливість взаємодії визначена законом, а процедура – дискреція для самих органів взаємодії);

Матеріально-технічну форму (спільні засідання органів в рамках робочих груп; постійні засідання органів, де одна зі сторін запрошені; окрема взаємодія посадових чи уповноважених осіб; спільні засідання за участі громадськості тощо). Матеріально-технічна форма взаємодії не має правового й організаційного характеру, адже зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

Крім вищезазначеного, загальні організаційні форми взаємодії Київської міської ради та органів виконавчої влади реалізуються за допомогою конкретних визначених форм: основних та допоміжних.

Основними формами взаємодії столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є організаційна робота голови ради з керівниками центральних органів виконавчої влади та іншими керівниками органів виконавчої влади, а також взаємодії виконавчого органу – київського міського голови з керівниками органів виконавчої влади, взаємодія структурних підрозділів ради з представниками органів виконавчої влади.

Допоміжними формами взаємодії Київради та КМДА з органами виконавчої влади є перевірки виконання і контролю з боку органів виконавчої влади, що полягають у необхідності використання допоміжних форм організаційної діяльності; проведення спільних нарад, засідань тощо.

В рамках вищезазначеного предмету взаємодії Київради/ КМДА та органів виконавчої влади також можна запропонувати колегіальні та індивідуальні форми взаємодії зазначених органів.

Методами взаємодії Київради/ КМДА та органів виконавчої владивважають засоби, що застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень. Останні пропонується розподіляти на правові (наприклад, підписання КМДА та органом виконавчої влади спільного нормативно-правового акту, спільного договору; стратегії чи плану заходів тощо) та організаційні (засоби досягнення спільної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності).

Спільна діяльність столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади також здійснюється за допомогою методів організації і перевірки виконання спільних повноважень відповідно до чинного законодавства. Зокрема, до методів організації відносять методи планування в рамках необхідності планування реалізації спільних повноважень столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Метод контролю є важливим у частині здійснення Київрадою контролю у реалізації її виконавчим органом рішень; а також у частині здійснення контролю органом виконавчої влади за реалізацією столичними органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Взаємодія столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади передбачає також використання допоміжних методів взаємодії, зокрема таких як: сприяння проведенню заходів, надання взаємної допомоги, взаємних консультацій тощо.

Найчастіше взаємодія органу виконавчої влади та Київради/ КМДА як столичних органів місцевого самоврядування зі спеціальним статусом відповідно

до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» здійснюється через контроль з боку органів виконавчої влади. Адже статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Науковець О.А.Смоляр пропонує контроль за діяльністю Київради / КМДА розподіляти за підконтрольними об'єктами на такий, що здійснюється за діяльністю всього органу місцевого самоврядування – Київради чи КМДА; та на такий, що здійснюється за діяльністю окремих посадових осіб органу місцевого самоврядування. Також науковець пропонує розподіляти контроль за рівнем його здійснення (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий (позавідомчий контроль); та за предметною сферою діяльності Київради/ КМДА (наприклад делеговані повноваження у сфері охорони здоров'я, у сфері земельних ресурсів, у сфері бюджетних питань тощо). За часом здійснення пропонують розподіляти контроль на попередній, поточний та остаточний, зокрема, органи виконавчої влади здійснюють фінансові видатки органам місцевого самоврядування для компенсації витрат проїзду чи лікування пільгових категорій населення, тож такий контроль може бути як попереднім, так і поточним чи постійним [309].

Аналізуючи суб'єктів контролю за діяльністю Київради та КМДА варто процитувати статтю 110 Бюджетний кодекс України, відповідно до якої Рахункова палата здійснює контроль за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Відповідно до статей 16, 18 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата контролює органи місцевого самоврядуванняу частині використання коштів Державного бюджету України, зокрема, шляхом перевірок, розслідувань та подання запитів Рахунковою

палатою в процесі здійснення нею своїх функцій з метою отримання від органу місцевого самоврядування інформації щодо об'єктів контролю. Відповідний контроль Рахункової палати лише частково підпадає під взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, адже іноді відповідний контроль за суб'єктом контролю визначають як парламентський.

Контроль за діяльності столичних органів місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України та відповідно до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає контроль за додержанням законодавства Київською міською радою та Київською міською державною адміністрацієюу частині виконання ними повноважень, що делеговані органами виконавчої влади. Відповідний контроль здійснюється постійно, а отже і взаємодія постійно наявна. Відповідна теза підтверджується тим, що відповідно до статті 143 Конституції України органи місцевого самоврядування у частині реалізації делегованих повноважень (здійснення повноважень органів виконавчої влади Київською міською державною адміністрацією) – підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Деталізація контролю Кабінету Міністрів України за здійсненням повноважень Київської міської ради / КМДА відповідно до статті 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачає здійснення безпосереднього контролю центральними органами виконавчої влади (законодавчо визначено їх межі, спосіб здійснення тощо).

Взаємодія через контроль наявна фактично і юридично, адже контрольні повноваження також плануються, мають бути передбачені спільними стратегіями, врегульовані як мінімум підзаконними нормативно-правовими актами тощо. З нашої точки зору, сама можливість впливати і контролювати органи місцевого самоврядування можна розцінити недосконалою формою реалізації принципу децентралізації влади та реалізації міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Однак подвійний правовий статус Київської міської державної

адміністрації як одночасно і органу виконавчої влади і органу місцевого самоврядування передбачає необхідність контролювати органами виконавчої влади здійснення повноважень органів виконавчої влади органом місцевого самоврядування.

Бюджетний контроль, який передбачає взаємодію з центральним органом виконавчої влади – Міністерством фінансів України, полягає у застосуванні таких форм взаємодії між Київською міською державною адміністрацією та Мінфіном як спільне бюджетне планування, погодження бюджетних питань у частині здійснення органом місцевого самоврядування повноважень органу виконавчої влади тощо. Такий контроль з боку Мінфіну передбачений статтею 111 Бюджетного кодексу України. Визначена взаємодія також передбачає спільну роботу місцевих фінансових органів, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів тощо. Крім цього, Державна казначейська служба України також взаємодіє з органами місцевого самоврядування у тому числі через контрольні повноваження відповідно до статті 112 Бюджетного кодексу України. Взаємодія реалізується у таких формах як бухгалтерський облік; фінансова бюджетна звітність; перевірка кошторисів розпорядників коштів; відповідність бюджетним зобов'язанням тощо [309]. Варто зазначити, що фінансовий контроль також Державною фінансовою інспекцією України.

Крім цього, взаємодія Київської міської ради та КМДА через контроль у тому числі здійснюється з органами Антимонопольного комітету України відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Взаємодія полягає у спільному опрацюванні таких питань: перевірка дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; перевірка рішень Київради та розпоряджень міського голови, що визначені антиконкурентними тощо.

Враховуючи, що представницький орган місцевого самоврядування – Київська міська рада є виборним, такий стан речей передбачає її взаємодію з Центральною виборчою комісією, зокрема у частині підготовки та проведення виборів через вирішення питань забезпечення виборчих комісій необхідними засобами матеріально-технічного характеру відповідно до статті 19 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Взаємодія столичних органів місцевого самоврядування зі Службою безпеки України передбачає можливість вирішення питань, зокрема, у сфері охорони державної таємниці в органах місцевого самоврядування тощо, відповідно до частини п’ятої статті 37 Закону України «Про державну таємницю».

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентується законами та підзаконними нормативними актами, іреалізується через систему функцій, зокрема через надання муніципальних послуг з метою забезпечення життєдіяльності громади.

З урахуванням інтересів соціальних груп у громадах формується ряд питань, які на місцевому рівні можуть бути реалізованими, тож муніципальні послуги і виступають тим способам, через які відповідні питання можуть бути реалізовані. Є.О.Легеза під час аналізу способів формування муніципальних послуг у науковому дослідженні зазначає, що муніципальні послуги і мають бути сформовані через розуміння громадських потреб [184, с. 263–273].

Україна обрала курс на формування сервісної держави, і науковцями, з урахуванням вищезазначеного, наголошується, що надання послуг, зокрема, муніципальних, є проявом створення державою умов не лише для розвитку громадського суспільства, а і для максимального задоволення потреб населення. Ці потреби можуть бути задоволені через надання органами державної влади чи органами місцевого самоврядування послуг. Послуги формуються не державою, а розвитком громадянського суспільства та наявністю нових потреб [116].

Поняття «державні послуги» було на законодавчому рівні закріплено у 1994 році через прийняття Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» та визначено як будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких законодавчо визначена, та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [272].

Визначений закон втратив чинність, хоч і ввів в український законодавчий обіг вперше визначення поняття державних послуг.

Публічна послуга визначена як юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результатіякої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення відповідно до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [274].

Науковцями поняття «муніципальна послуга» визначається як:

різновид публічної послуги як такої, що надається органом місцевого самоврядування з метою реалізації прав громади в межах компетенції такого місцевого органу [82, с. 5];

послуга адміністративного, соціального характеру, що надається органом місцевого самоврядування, або його комунальними підприємствами, установами, організаціями, а контроль за реалізацією таких послуг зберігається за органом місцевого самоврядування [317, с. 262];

як реалізація органами місцевого самоврядування своїх повноважень з метою задоволення потреб громад в отриманні документу або дії, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків за заявою відповідного заявника [71].

Органи місцевого самоврядування як найбільш наближені до громад, можуть ефективно реалізовувати право громадян на отримання послуги у територіальній доступності. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів Українивід 30 січня 2019 р. № 37-р, регламентував вдосконалення Порядку інтеграції інформаційних систем державнихорганів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, що відповідно у подальшому забезпечив реалізацію муніципальних електронних послуг [260]. Однак, в Україні і до сьогодні не вдалось реалізувати у всіх громадах України.

Електронні муніципальні послуги у повному можливому обсязі можна реалізувати лише у великих містах.

Ефективний зарубіжний досвід свідчить про необхідність цифровізації всіх послуг як муніципальних, так і державних, що не лише підвищить рівень доступності громадянина до послуги, що надається державними чи муніципальними органами, а і оптимізує роботу у таких органах. Зокрема, у Швеції, країні, в якій відсутні ієрархічні зв'язки між муніципалітетамита регіонами, органи місцевого самоврядування мають максимальну автономію у частині надання всіх можливих послуг, які можуть реалізуватись на місцевому рівні [101, с. 58-68].

При цьому, відповідно до Конституції Королівства Швеції повноваження органів місцевого самоврядування, і у частині сфер та способів надання муніципальних послуг, чітко регламентовано [123, с. 17–21]. В Україні ж Конституція зазначає лише, що органи місцевого самоврядування – це ради та їх виконавчі органи, які можуть здійснювати функції місцевого самоврядування, що у свою чергу, є правом громади вирішувати питання місцевого значення, у такому випадку, через представницькі органи.

В Швеції, як і в Україні, перелік муніципальних послуг визначений спеціальними законодавчими актами, які закріплюють можливість на рівні

муніципальних послуг вирішувати питання громад щодо освіти, соціальної допомогита охорони здоров'я, і нести за це відповідальність [364, с. 17].

За діяльністю українських органів місцевого самоврядування здійснюється не лише громадський контроль, а і парламентський, контроль з боку органів виконавчої влади, судовий контроль тощо, тоді, як за шведськими органами місцевого самоврядування контроль важливий лише з боку громади, адже держава контроль не здійснює, якщо мова не йде про реалізацію та фінансування делегованих повноважень [245, с. 42–56].

Для органів місцевого самоврядування у Швеції характерним є муніципально-приватне партнерство у сфері надання муніципальних послуг, що мінімізує необхідність звернення до державних органів для вирішення фінансових питань на місцеві потреби через наявність цифрового кабінету у кожного громадянина, через який здійснюється і комунікація з будь-яким державним чи муніципальним органом, так і через який отримуються як державні, так і муніципальні послуги.

Взаємодія Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації з органами виконавчої влади має бути упорядкована та спланована спільними стратегіями та спільними планами заходів, що передбачатиме розвиток такої взаємодії.

На прикладі міста Києва слід розглянути взаємодію Київської міської ради як органу місцевого самоврядування та Київської міської державної адміністрації як у тому числі органу виконавчої влади. Відповідна взаємодія у певних питаннях є заплутаною з огляду на процес впливу Київської міської ради на формування структури Київської міської державної адміністрації. Питання полягає у тому, що Київська міська державна адміністрація є виконавчим органом Київської міської ради, однак Київська міська рада лише через особливо складну процедуру може внести зміни до структури Київської міської державної адміністрації. Відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише за

пропозицією київського міського голови на засіданні Київської міської ради можливо внести зміни до структури Київської міської державної адміністрації, що не дає змогу, наприклад, групі депутатів виступити ініціаторами змін до структури КМДА як виконавчого органу рад. На нашу думку, відповідний стан речей може бути змінений, а доступ громади до формування структури місцевої влади через депутатів Київради має бути відновлено.

Україна наразі знаходиться лише на шляху розбудови ефективної цифравізаційної комунікації між державою чи муніципалітетом і громадянином, хоч і вже через функціонуючий державний веб-портал надання електронних послуг реалізує більшість послуг, що надаються державними органами, і займається розробкою можливості надання більшості муніципальних послуг через такий веб-портал.

Висновки до розділу 4

Реалізація власних повноважень органами місцевого самоврядування в Україні є важливим елементом місцевого управління, спрямованим на розвиток територій, забезпечення потреб громад та задоволення публічного інтересу. Власні повноваження місцевих рад і їх виконавчих органів визначаються законодавчо та охоплюють широкий спектр питань місцевого значення, таких як благоустрій, житлово-комунальне господарство, освіта, культура, соціальний захист і інші. Зазначений підхід дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно вирішувати актуальні проблеми, що безпосередньо впливають на якість життя мешканців.

Однією з ключових особливостей реалізації власних повноважень є необхідність тісної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Взаємодія між цими суб'єктами управління є важливим

елементом для досягнення спільних цілей і ефективного виконання завдань місцевого значення, однак це не виключає існування проблем, що пов’язані з неузгодженістю деяких правових актів та складнощами в координації між різними рівнями управління. Правові та організаційні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади є важливими для ефективного функціонування системи публічної адміністрації в Україні, втім подвійна підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій породжувати затримки при прийнятті рішень та ускладнень у виконанні покладених обов'язків. Відтак, необхідно вдосконалювати правову та фінансову основу, підвищувати автономію місцевих органів і посилювати координацію між різними рівнями управління для забезпечення сталого розвитку громад.

Детальний аналіз законодавства дає підстави визначити наявність в органів місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень. Відтак, делеговані повноваження ґрунтуються на завданнях загальнодержавного характеру, що відповідають інтересам всього народу України та сприяють розвитку суспільства і держави, однак необхідність адаптувати такі повноваження до місцевих умов значно впливає на їх реалізацію. В процесі реалізації делегованих повноважень органи місцевого самоврядування повинні поєднувати загальнодержавні інтереси з місцевими, при цьому здійснюючи таку реалізацію під контролем уповноважених на це органів публічної влади, але з урахуванням особливостей місцевого самоврядування окремих територіальних громад та враховуючи інтереси місцевих громад і специфіку кожної конкретної території.

Таким чином, делеговані повноваження варто розглядати як особливий вид повноважень органів місцевого самоврядування, які реалізуються при безпосередній участі органів виконавчої влади через фінансування та здійснення відповідного контролю за виконанням делегованих повноважень.

Реалізація дієвої політики держави у сфері розвитку місцевого самоврядування має призвести до синтезу та підвищення якості взаємодії

населення території, органів місцевого самоврядування та органів державної влади, особливо в сфері взаємодії місцевими державними адміністраціями як органами виконавчої влади місцевого рівня. Підвищення ефективності функціонування взаємодії на всіх рівнях сприятиме: підвищенню загального рівня життя населення в територіальній громаді; розвитку територіальної громади в соціальній, економічній і політичній сферах суспільного життя; створить форми соціального контролю ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; самостійно розвиватися територіальним громадам.

Повномасштабна збройна агресія росії, яка розпочалась 24 лютого 2022 року вплинула на демократичне врядування в Україні на всій рівнях, включаючи процес децентралізації, зокрема, нинішнє становище територіальних громад безпосередньо залежить від того, наскільки вони постраждали від воєнних дій та наскільки вони є віддаленими від лінії фронту. Крім того, проведенні реформи надали органами місцевого самоврядування більше ресурсів і повноважень, що, у свою чергу, сприяло підвищенню спротиву стійкості територіальних громад в обставинах сьогодення, особливо під час виконання нових функцій, пов'язаних із забезпеченням постачання Збройних сил України, розміщення внутрішньо переміщених осіб, продовження надання основних послуг населенню в тих територіальних громадах, які постраждали внаслідок війни. Варто зазначити, що Національною радою з відновлення України від наслідків війни був розроблений План відновлення, що містить підрозділ «Місцеве самоврядування», яким передбачено основні виклики системі місцевого самоврядування, що посилилися в результаті повномасштабної збройної агресії. Таким чином, дії, що здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування підтвердили рішучість продовжити політику щодо оновлення адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

На прикладі міста Києва було проаналізовано взаємодію органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Було визначено, що формами

взаємодії Київради/ КМДА як столичних органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади є різного виду засоби, що здійснюються в межах і спосіб, визначені законодавством, та передбачають спільне виконання функцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації спільних функцій, завдань та повноважень.

Було визначено суб'єктів взаємодії столичних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а також основні питання та способи реалізації такої взаємодії. В рамках відповідного дослідження було визначено недоліки взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади та запропоновано шляхи вирішення таких проблем.

РОЗДІЛ 5.
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1. Зарубіжний досвід дотримання загальних засад децентралізації та субсидіарності під час взаємодії з органами виконавчої влади органів місцевого самоврядування

Процес децентралізації та дотримання принципу субсидіарності є важливими складовими ефективного управління територіями, сприяючи оптимальному розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. Вивчення зарубіжного досвіду у цій сфері, особливо на прикладі європейських країн із подібними моделями місцевого самоврядування, таких як Польща, Німеччина та Франція, є ключовим для подальшого розвитку децентралізаційних процесів в Україні.

Однак, попри існування загальних принципів децентралізації, на практиці їх реалізація стикається з низкою проблем. Основними викликами є недостатня координація між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, невизначеність у розподілі функцій та повноважень, дублювання адміністративних процесів, а також складність імплементації міжнародних підходів до національної правової системи. Це може призводити до зниження ефективності управління, затримок у реалізації місцевих ініціатив та обмеження самостійності територіальних громад.

Актуальність цього питання посилюється у зв’язку з постійною трансформацією державної політики та необхідністю адаптації європейських стандартів децентралізації до українських реалій. Важливим завданням є

визначення ефективних механізмів співпраці між рівнями влади, що дозволить покращити регулювання місцевого самоврядування та створити сприятливі умови для розвитку територій.

Таким чином, існує нагальна потреба у дослідженні зарубіжного досвіду реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, аналізі його застосування в умовах України, а також розробці рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування.

Децентралізація є складним і багатогранним явищем, яке можна аналізувати через її вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної влади, а також розподіл функцій, повноважень та фінансових ресурсів між ними. У цьому виданні кожен із цих аспектів буде розглянуто детальніше [130].

Варто зазначити, що децентралізація закріплена у статті 132 Конституції України як один із принципів територіального устрою держави [160]. Однак, на відміну від багатьох інших країн, українське конституційне право визначає засадою не саму децентралізацію, а її поєднання з централізацією у здійсненні державної влади. Це положення відображає динамічний баланс між тенденціями до централізації та децентралізації в українському суспільстві та політичному середовищі.

Попри це, питання децентралізації залишається в центрі уваги українських науковців і експертів, адже вона є важливим інструментом підвищення ефективності публічного управління. Особливу роль у цьому відіграє досвід країн Європейського Союзу, де децентралізація була успішно реалізована та сприяла покращенню управління на місцевому рівні. Для України, яка продовжує реформування своїх державних інституцій, надзвичайно важливо вивчати та застосовувати найкращі міжнародні практики в цій сфері.

Перш ніж перейти до детального аналізу окремих аспектів децентралізації, важливо визначити основні підходи до цього поняття та їх наукове обґрунтування.

У демократичних державах принцип розподілу влади передбачає чітке розмежування компетенцій між органами публічного управління. Водночас, ключовим завданням є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки, з подальшою передачею надлишкових функцій тим органам, які перебувають найближче до громадян, тобто забезпечення їх децентралізації.

Децентралізацію, в свою чергу, можна розглядати як спосіб розподілу завдань і функцій у державному управлінні, за якого більшість із них передається від центральних органів влади на нижчі рівні, де вони стають самостійними повноваженнями відповідних органів. Іншими словами, значна частина адміністративної діяльності покладається на місцеві органи влади або інші суб'єкти, уповноважені державою. Такий підхід сприяє зміцненню демократії, оскільки розширює можливості територіальних громад, соціальних груп та громадянського суспільства впливати на питання публічного управління. Демократична держава прагне залучати громадян до здійснення державних функцій, забезпечуючи більш ефективне задоволення потреб населення.

Децентралізація охоплює всі рівні влади – від загальнодержавного до регіонального та місцевого. Влада може бути централізованою, коли її функції зосереджені в руках центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів, або ж розподіленою між різними органами та суб'єктами відповідно до територіального принципу (місцеве самоврядування) чи підвідомчості. Місцеве управління може здійснюватися як через посадовців, призначених центральною владою, так і через систему децентралізованого урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших делегованих суб'єктів.

У цьому контексті важливо розглянути такі категорії як «орган влади», «управління» та «урядування». Управління як правова категорія нерозривно пов'язане з реалізацією владних повноважень, що передбачає ієрархічну систему контролю та підпорядкування між суб'єктами влади. Урядування ж є ширшим

поняттям, яке включає не лише управлінський вплив, а й виконання інших функцій в інтересах суспільства, таких як захист прав громадян чи надання адміністративних послуг.

Сучасні підходи до урядування передбачають, що крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, до цього процесу можуть залучатися й представники громадянського суспільства – бізнес-об'єднання, профспілки, громадські організації та активістські групи, які можуть впливати на процеси прийняття рішень і їх реалізацію. Саме залучення незалежних від держави суб'єктів до управлінських процесів і є суттю децентралізації.

Сучасні дослідження адміністративного права визначають децентралізацію як спосіб організації державної влади, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення отримують право самостійно вирішувати місцеві питання та виконувати власні завдання у межах, визначених законодавством. Втручання центральних органів у їхню діяльність дозволяється лише з метою нагляду за дотриманням законності та виключно у випадках, передбачених законом [398, с. 49].

Особливістю такого підходу є відхід від традиційної ієрархічної системи управління та розширення повноважень органів нижчого рівня, при цьому зменшується сфера контролю та нагляду з боку вищих органів. У децентралізованій моделі влади органи вищого рівня не можуть втручатися у діяльність нижчих органів, надавати їм розпорядження або здійснювати над ними управлінське керівництво. Межі самоврядування органів, які діють на основі децентралізації, визначаються лише в рамках законодавчого нагляду [389, с. 131].

Так, децентралізація передбачає також розширення кола суб'єктів, що реалізують публічні функції. Йдеться не лише про органи місцевого самоврядування, а й про різні професійні, громадські та господарські об'єднання, які можуть брати участь у наданні публічних послуг. Наприклад, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать органи місцевого самоврядування, професійні

асоціації, студентські об’єднання, комунальні підприємства, школи, лікарні та інші суб’єкти, що виконують управлінські функції. Таким чином, сучасне розуміння децентралізації суттєво розширилося порівняно з традиційними уявленнями, які ототожнювали її виключно з місцевим самоврядуванням.

В свою чергу, О.М. Бориславська зазначає, що децентралізація є складним і багатовимірним явищем, яке можна аналізувати через її вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, а також розподіл функцій, повноважень і фінансових ресурсів між ними. Впродовж тривалого часу ця проблематика перебуває у центрі уваги вітчизняних науковців та експертів, що пояснюється успішним застосуванням децентралізаційних принципів у більшості країн Європейського Союзу.Децентралізація передбачає такий спосіб розмежування завдань і функцій, за якого значна їх частина передається з центрального рівня на нижчий, стаючи безпосередніми повноваженнями органів місцевого самоврядування [31, с. 115].

Вибір конкретної моделі децентралізації залежить від особливостей державного устрою та правової системи країни. Відповідно, формується нормативно-правова база, яка регулює механізми контролю з боку держави за діяльністю муніципальних органів та забезпечує розподіл місцевих функцій.

У демократичних країнах поширеною є багаторівнева система державного управління, що базується на принципі субсидіарності. Зазначений принцип передбачає, що рішення повинні ухвалюватися на найнижчому можливому рівні, а органи вищого рівня втручаються лише у випадку, якщо це забезпечує більшу ефективність управління. Таким чином, субсидіарність спрямована на те, щоб якомога більше питань вирішувалося безпосередньо на місцевому рівні, а контроль з боку центральної влади здійснювався лише за необхідності [9, с. 57].

Сьогодні децентралізація розглядається не лише через призму територіального устрою держави, а й у контексті функцій та призначення публічної

адміністрації. Зазначене означає, що існують різні форми децентралізації, кожна з яких потребує відповідного правового регулювання та механізмів реалізації.

Відтак, можна виокремити основні види децентралізації залежно від суб'єктів та сфер впливу, зокрема:

- територіальна децентралізація передбачає створення органів публічної адміністрації, які здійснюють управління в межах адміністративно-територіальних одиниць незалежно від державної влади. Зазначене передбачає, що органи місцевого та регіонального самоврядування функціонують автономно, поза ієрархічною системою підпорядкування центральним органам;
- функціональна децентралізація передбачає визнання окремих спеціалізованих організацій (наприклад, об'єднань, асоціацій, спілок) як суб’єктів владних повноважень та такі суб’єкти отримують право виконувати певні публічні завдання та функції, передбачені законодавством, у відповідних сферах суспільного життя;
- предметна децентралізація стосується професійного самоврядування, що визначає систему взаємовідносин між представниками певної професії. Таке управління здійснюється спеціальною представницькою організацією, яка діє відповідно до законодавства та перебуває під наглядом державних органів. Даний вид децентралізації дозволяє чітко розмежовувати компетенції як у вертикальному, так і в горизонтальному вимірах;
- вертикальна децентралізація встановлює порядок прийняття рішень на різних рівнях влади. Основні аспекти включають визначення ступеня ієрархічної децентралізації, розподіл повноважень між нижчими рівнями управління та систему нагляду й контролю за їхньою діяльністю. Вона охоплює не лише органи публічної адміністрації, а й інші суб’єкти, такі як професійні спілки та підприємницькі об'єднання;
- горизонтальна децентралізація передбачає розподіл функцій та повноважень між різними структурними елементами органів публічної

адміністрації, за винятком керівного органу. Зазначене сприяє більш ефективному розмежуванню завдань між учасниками адміністративного процесу [399].

Також, варто зазначити, що однією зі специфічних форм децентралізації адміністративних функцій є делегування повноважень. Даний процес тимчасового надання окремим суб'єктам права ухвалювати рішення з визначених питань, які входять до компетенції органу, що передає такі повноваження. У межах децентралізації влади делегування слугує механізмом реалізації публічних функцій, який передбачає чітке визначення терміну дії та відповідального виконавця.

Такий підхід може застосовуватися як між різними рівнями адміністрації, так і всередині одного органу, наприклад, коли керівник передає певні завдання підлеглому. Делегування повноважень сприяє підвищенню рівня відповідальності, розвитку професійної самостійності та компетентності виконавців. Також воно може використовуватися як тимчасовий захід для випробування управлінських рішень перед запровадженням їх на постійній основі згідно з чинним законодавством.

Аналізуючи територіальну децентралізацію, польський професор ЄжиРушковський виокремлює три її ключові складові. На його думку, по-перше, політична децентралізація визначає устрій держави та передбачає, що органи місцевого самоврядування формуються на основі представницького принципу, мають публічно-правовий статус і діють незалежно від державної влади. По-друге, адміністративна децентралізація полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладаються конкретні завдання та повноваження щодо забезпечення публічного інтересу в межах відповідної території. По-третє, фінансова децентралізація означає надання громадам власних фінансових і матеріальних ресурсів, що дозволяє їм самостійно управляти своїми бюджетами та розпоряджатися коштами відповідно до місцевих потреб [369].

Зарубіжні науковці виділяють низку переваг і позитивних наслідків децентралізації, які сприяють покращенню управлінської ефективності та розвитку суспільних процесів. Одним із ключових аспектів є відповідність часу і місця ухвалення рішень очікуванням громадськості, що забезпечує оперативність та актуальність управлінських заходів. Окрім цього, реалізація прийнятих рішень відбувається за безпосередньої участі суб'єкта, що їх ухвалює, або під його відповідальність, що створює тісний зв'язок між процесами прийняття і виконання.

Оптимізація управлінської структури спрощує систему та процедуру ухвалення рішень, сприяючи підвищенню прозорості та відкритості адміністративних процесів. Зазначене, своєю чергою, дозволяє підвищити ефективність управління, полегшує виявлення помилок і їхніх першопричин, а також забезпечує зворотний зв'язок для коригування управлінських дій. Завдяки скороченню часу передавання інформації між виконавцями та органами ухвалення рішень значно прискорюється реалізація управлінських заходів.

Децентралізована система управління підвищує рівень свідомості та відповідальності посадових осіб за ухвалені рішення, формуючи персональну залученість і зменшуючи ризики безвідповідального ставлення до адміністративних функцій. Водночас, завдяки розширенню можливостей для ініціативності, посилюється інноваційний потенціал при прийнятті управлінських рішень, що сприяє більшій адаптивності до суспільних і економічних змін.

Зменшення бюрократичного апарату та спрощення процедур створює більш комфортні умови для фізичних і юридичних осіб у взаємодії з адміністрацією. Взаємовідносини між громадянами та державними органами набувають характеру партнерства, що формує відчуття спільної відповідальності за вирішення суспільно значущих питань. Децентралізація також сприяє розвантаженню керівних органів від вирішення поточних справ, дозволяючи їм зосередитися на стратегічному плануванні та розвитку.

Гнучкість управлінських процесів дає змогу швидше реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, що забезпечує стабільність і стійкість адміністративної системи. Вищий рівень ініціативності працівників нижчих ланок управління сприяє ефективнішому використанню людського потенціалу та підвищенню мотивації до виконання службових обов'язків.

Об'єктивна оцінка результатів ухвалених і реалізованих рішень дозволяє оперативно вносити коригування, усувати недоліки та вдосконалювати адміністративні процеси. У межах територіальної децентралізації забезпечується наближеність публічних послуг до громадян, що сприяє підвищенню їхньої якості та доступності [391].

Децентралізація, попри численні переваги, може мати певні ризики та виклики, які необхідно враховувати під час реформування системи управління. У деяких сферах державного та суспільного життя її застосування може бути небажаним або навіть небезпечним. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації визначає низку потенційних недоліків децентралізованого управління.

Однією з основних загроз є автономізація цілей, що проявляється у виокремленні окремих напрямів діяльності, які можуть не узгоджуватися із загальними державними пріоритетами або навіть їм суперечити. Також існує ризик того, що рішення можуть ухвалюватися з урахуванням вузьких амбіцій окремих осіб або груп, а не на основі загальносуспільних інтересів.

Одним із викликів є зменшення монолітності державної політики у важливих сферах, що може призвести до її розбалансування та втрати єдності в управлінських процесах. Децентралізація також може спричинити дезінтеграцію діяльності органів публічної адміністрації, особливо у сфері надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень. Зазначене може негативно позначитися на ефективності та доступності адміністративних послуг для громадян.

Складність координації між різними рівнями управління та труднощі узгодження загальних цілей із місцевими пріоритетами також є важливими викликами децентралізації. В умовах великої свободи прийняття рішень на місцевому рівні зростає ризик ухвалення некомпетентних або необґрунтованих рішень через недостатній рівень кваліфікації посадовців. У деяких випадках це може призводити до ситуацій, коли відповідальність вищих посадових осіб залежить від помилкових або невідповідних дій суб'єктів нижчого рівня, попри обмежений вплив цих суб'єктів на загальну політику управління [391].

Досвід іноземних держав свідчить, що ефективне вирішення наявних проблем потребує комплексного реформування всіх сфер діяльності, спрямованого на покращення добробуту громадян та зміцнення міжнародних позицій України. Саме такий вектор розвитку було обрано Україною у 2015 році шляхом ухвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що передбачала реалізацію понад 60-ти реформ [314].

Досвід Французької Республіки – країни континентальної правової системи, у частині взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади є схожим до українського досвіду, хоч і має довгу історію децентралізації, та радикальних змін у сфері місцевого самоврядування. Система органів місцевої влади Франції характеризується чотирма рівнями управління: держава/уряд, регіон, департамент та комуна. Відповідно до французького закону про децентралізацію – нормативно-правові акти, що його доповнюють, характеризують прагнення уряду Франції змінити баланс влади між державою та місцевими органами влади (регіонами, департаментами та комунами). Цей нормативно-правовий акт надав останнім значно більшої автономії у прийнятті рішень завдяки розподілу адміністративних і бюджетних завдань між центральною та місцевою владою.

На всіх вищезазначених французьких рівнях управління виконуються адміністративні рішення, що приймаються відповідно на національному рівні, а

також діють місцеві органи влади, які мають власні повноваження. Таким чином, муніципальна влада – це публічно-правова корпорація з власною назвою, бюджетом, територією, працівниками, що наділена компетенцією та повноваженнями, а також має певний ступінь автономії по відношенню до центрального уряду. Крім того, існують заморські землі Франції з регіональними організаціями (collectivitésterritoriales) зі спеціальним статусом (Париж, Марсель, Ліон, Корсика, Майотта та Сен-П'єр і Мікелон)[392].

Комуна, як найнижча ланка адміністративної ієрархії, застосовується до всіх муніципалітетів незалежно від їх розміру. Вона заохочена урядом до злиття для створення міських громад або до об'єднання в асоціації з кількох комун з операційної точки зору.У загальному, взаємодія виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зводиться до організаційних функцій: об'єднання у асоціації, об'єднання дрібної ланки місцевого самоврядування тощо. Метою таких об'єднань є врахування спільних інтересів, які на практиці не виходять за межі об'єднання для надання декількох видів послуг та для злиття самих громад тощо [392].

У Франції функціонує 100 департаментів: 96 у метрополії та чотири за кордоном (Мартініка, Гваделупа, Реюньйон і Французька Гвіана), а у руках префектів майже 200 років зосереджувалась вся виконавча влада, хоч згодом відбулись певні зміни. Однак, призначений урядом префект все ще є єдиною особою, уповноваженою діяти від імені штату в департаменті; він представляє прем'єр-міністра та всіх членів уряду, контролює зовнішні служби штату в департаменті та забезпечує здійснення адміністративного нагляду над його місцевими органами влади. Україні, за певними ознаками, є притаманним контроль з боку органів виконавчої влади через голів адміністрацій, які одночасно є головами виконавчих органів рад і головами органів, що підпорядковані виконавчій вертикалі влади у частині виконання делегованих повноважень.

Досвід Федеративної Республіки Німеччиниу частині взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади також багаторічний та складний у частині системи місцевого самоврядування. Німеччині характернечотирирівневе територіальне управління з правом самоврядування: федеральний уряд, землі, округи і громади, що функціонують відповідно до профільних нормативно-правових актів. Округи та асоціації муніципалітетів також є автономними, але вони не користуються тим самим Allzustandigkeit, як окремі муніципалітети. Замість цього закон надає їм повноваження, які відповідають конституційним гарантіям, тобто до їх компетенції входить вирішення тих завдань, які виходять за рамки можливостей невеликих муніципалітетів [371].

Враховуючи практичні особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, слід зазначити, що відносини між державними службовцями в наглядових установах і містах носять скоріше колегіальний, ніж ієрархічний характер, тож фактично такий нагляд є мінімальним. Тим не менш, міські адміністрації зобов'язані дотримуватися вимог законодавства при виконанні функцій місцевого самоврядування [373].

Перевагами досвіду Федеративної Республіки Німеччини визначено чіткість розмежування компетенції і повноважень, чіткість виокремлення питань різних суб'єктів системи місцевого самоврядування та затверджені нормативно шляхи взаємодії. Відповідний досвід є корисним для перейняття Україною.

Досвід Італійської Республіки, як країни континентальної правової системи, полягає у функціонуванні трирівневої системи місцевого самоврядування: область (regioni), провінція (province) і комуна (comuni); та полягає у наявностіп'яти автономних регіонів з 20 загальних: Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто-Адідже, Фріулі-Венеція-Джулія та Валле-д'Аоста. Україні також характерне присвоєння особливого статусу певним містам. Зокрема, українським законодавством присвоєно особливий статус містам Київ та Севастополь, реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в яких здійснюється з певними особливостями.

Регіональна рада є відповідно органом регіонального управління, що обраний громадянами як дорадчий орган з правом приймати та видавати адміністративні нормативно-правові акти; а в свою чергу регіональний комітет – є виконавчим органом, який обирається радою зі свого складу. Особливістю такої системи місцевого самоврядування є те, що регіональний комітет і його голова зобов'язані піти у відставку, якщо вони втратили довіру ради.

У частині взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, відповідна взаємодія полягає у спільній участі в роботі уряду: шляхом ініціювання розробкизаконопроектів, надання пропозиційдо організації зібраньтощо. Що стосується регіонального законодавства, то п'ять регіонів зі спеціальним статусом мають виключну компетенцію в таких сферах як сільське господарство, лісове господарство та містобудування, тоді як звичайні регіони мають компетенцію щодо цих питань у межах основних принципів, встановлених державними законами.

В Італії наразі є 107 провінцій (Province),14 столичних міст (Cittàmetropolitane), 904 муніципалітетів (comuni). Міська рада (Giuntacomunale) є виконавчим органом муніципалітету, яка реалізовує рішення, прийняті радою. Її члени називаються заступниками мера (Assessori) і ним же призначаються. Мер (Sindaco) обирається загальним прямим голосуванням строком на п'ять років. Частину своїх повноважень він передає своєму заступнику, якого сам же й призначає. Мер також очолює місцеву державну службу [397].

Італійська система функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами виконавчої влади відрізняється від української, однак має ряд неоднозначних ознак: спрощеність організації функціонування представницького органу, однак відповідне супроводжується обмеженням повноважень представників такої ради; добре розгалужений адміністративно-територіальний устрій, про що свідчить кількість муніципалітетів найнижчої ланки місцевого самоврядування, однак найнижча ланка не має виконавчих органів.

Серед ключових напрямів реформування особливе значення має реформа публічної влади через децентралізацію. Її головною метою є підвищення соціально-економічного розвитку країни шляхом вирішення локальних проблем на рівні регіонів, районів і населених пунктів. Реалізація цієї реформи базується на законодавчо закріпленому механізмі передачі частини функцій, повноважень і бюджетних ресурсів від центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування [91].

Подальший розвиток країни та зовнішні виклики загострили питання децентралізації, що передбачає перерозподіл повноважень і фінансів на місцевий рівень. Водночас децентралізація є важливим інструментом розвитку демократії, оскільки, зберігаючи державну цілісність та її інститути, вона розширює можливості місцевого самоврядування, активізує громади у вирішенні власних питань, обмежує надмірний вплив державних структур на суспільство, сприяє розвитку механізмів саморегуляції та оптимізує витрати держави й платників податків на утримання адміністративного апарату [223].

Наукові дослідження підтверджують, що децентралізація публічної влади спрямована на досягнення таких ключових цілей, зокрема:

– забезпечення системного підходу у формуванні політики місцевого самоврядування, орієнтованої на соціально-економічний розвиток територіальних громад;

– ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою шляхом передачі функцій від місцевих адміністрацій до виконавчих органів відповідного рівня;

– запровадження механізмів громадського контролю за діяльністю місцевої влади через інститути прямої демократії;

– створення сприятливих матеріальних, фінансових та організаційних умов для посилення економічного потенціалу територіальних громад;

– підвищення відповідальності місцевого самоврядування та посадових осіб за прийняті рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та її мешканцями;

– покращення доступності та якості публічних послуг для населення;

– дотримання принципів ефективності, прозорості та доброчесності в роботі органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [314].

Децентралізація влади, навіть за умови її широкого впровадження, не може бути абсолютною та має певні обмеження. Повноваження органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів повинні співіснувати із збереженням контролю з боку місцевих державних адміністрацій, які є частиною централізованої системи виконавчої влади. Зокрема, вони повинні мати повноваження щодо перевірки законності актів місцевого самоврядування та координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, які не входять до їхнього складу. Окремі органи, наприклад, територіальні підрозділи центральних виконавчих органів, збережуть свої компетенції, оскільки передача їхніх функцій на місцевий рівень може виявитися неефективною. Вибір конкретної моделі децентралізації залежить від державного устрою, політичного курсу та критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації.

У країнах, які сформувалися в умовах соціалістичної ідеології, централізованого адміністративного управління та планової економіки, децентралізація нерідко розглядається як самоціль. Проте такий підхід не завжди дозволяє сформулювати чіткі завдання для успішного впровадження реформ. Крім того, у цих державах спостерігається тісний взаємозв'язок реформ у різних сферах управління, зокрема бюджетній, фіскальній, інституційній, податковій, територіальній та соціальній. Для ефективного функціонування децентралізованої системи необхідними є комплексні політичні, адміністративні, фінансові та судові реформи, а також готовність суспільства до сприйняття та реалізації нової моделі управління.

Одним із ключових викликів залишається значний розрив між теоретичними концепціями децентралізації та їх практичною реалізацією. Зазначене зумовлено складністю нормативно-правового регулювання, що визначає механізми децентралізації, а також проблемами імплементації відповідних реформ у реальні управлінські процеси [360].

Протягом останніх двох десятиліть у європейських країнах спостерігається стійка тенденція до посилення децентралізації та розширення автономії органів місцевого самоврядування. Такий процес перерозподілу повноважень на користь місцевих органів влади зумовлений двома основними чинниками.По-перше, зростає суспільний запит на зміцнення демократичних засад управління на місцевому рівні, що передбачає активнішу участь громад у прийнятті рішень та розширення їхніх управлінських повноважень.По-друге, спостерігається тенденція до розосередження фінансово-бюджетних функцій, коли значна частина фінансових ресурсів і відповідальність за їх використання передається від центральної влади до місцевих адміністрацій. Зазначене сприяє більш ефективному розподілу коштів, орієнтованому на реальні потреби територіальних громад [149, с. 116–122].

В аспекті нашого дослідження, на нашу думку, є доцільно звернути увагу на досвід Польщі в даній сфері, оскільки принципи реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні та Польщі мають багато спільного та базуються на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. В обох країнах адміністративно-територіальна структура є трирівневою. Перший рівень представлений громадою (гміною), яка є базовою одиницею місцевого самоврядування і охоплює один або кілька населених пунктів. Другий рівень утворюють райони (повіти), а третій – області (воєводства), що забезпечують регіональне управління та координацію місцевої політики.

Так, Конституція Республіки Польща від 1997 року закріпила принцип децентралізації у сфері публічного управління та визначила правові засади

діяльності територіального самоврядування на регіональному та місцевому рівнях. Основний принцип децентралізованого устрою Польщі викладений у частині першій статті 15 Конституції, де зазначено: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням» [159].

Основні принципи адміністративно-територіальної реформи та територіального самоврядування [200, с. 624-628] включають кілька ключових аспектів. По-перше, це сприяння формуванню громадянського суспільства шляхом створення нових рівнів урядування, що мають наблизити громадян до процесу прийняття рішень та підвищити їхню відповідальність за результати управлінської діяльності. По-друге, реалізація принципу субсидіарності, що передбачає передачу або делегування центральною владою частини своїх функцій місцевим органам управління. Важливим є також забезпечення ефективності місцевого та регіонального самоврядування через здатність територіальних громад використовувати власні ресурси для розвитку.

Додатково реформа передбачає впровадження принципів прозорості, відкритості та підзвітності, що спрямовані на усунення надмірних адміністративно-бюрократичних процедур та реформування системи публічних фінансів. Гнучкість управлінської системи дозволяє оперативно реагувати на зовнішні та внутрішні зміни, а також забезпечувати ефективний зворотний зв’язок між громадянами та органами влади.

Політичним виміром децентралізації є сприяння місцевій демократії, покращення якості управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, демонстрація підзвітності та прозорості; втім, цей аспект був залишений на задньому плані на користь більш ефективного економічного підходу, спрямованого на досягнення політично значимих результатів у таких сферах як

освіта, охорона здоров'я чи фінансова стабільність. Це частково пояснюється фактом, що в деяких країнах процес децентралізації був «захоплений» місцевими та національними елітами, які вважали його засобом мобілізації та підтримки регіональної влади.

Суттєвим викликом децентралізації є дублювання завдань між різними рівнями влади. Ця проблема неодноразово згадується як критична в територіальних оглядах та економічних оглядах ОЕСР, а також у дослідженнях Міжнародного валютного фонду (МВФ) і Світового банку. Проблема актуальна як для унітарних, так і для деяких федеративних країн, таких як Австралія чи Німеччина. Відсутність чіткості у розподілі обов'язків робить процес надання послуг і прийняття політичних рішень більш затратним. Це також приводить до дефіциту демократії, створюючи плутанину того, який орган відповідає за певну послугу, діяльність чи рішення. Без чіткого визначення повноважень стає майже неможливим притягнути винних до відповідальності за недоліки чи помилки політики, що також перешкоджає зусиллям щодо забезпечення принципу прозорості та залучення громадян [359].

Ця проблема може виникнути особливо в багаторівневій системі управління з кількома урядовими рівнями та великою кількістю субнаціональних органів влади. Наприклад, у Бразилії розподіл обов'язків є нечітким у низці сфер, включаючи охорону здоров'я, освіту, соціальне забезпечення, сільське господарство та забезпечення продовольством, захист навколишнього середовища тощо. У Чилі муніципалітети мають кілька виключних повноважень, а також передбачено 13 спільних національних/ муніципальних повноважень з нечіткими або неправильно встановленими напрямками діяльності. У Франції було запропоновано уточнити компетенцію департаментів та проміжних урядів та активізувати зусилля щодо взаємного розподілу функцій між муніципалітетами [386].

Нечіткий розподіл обов'язків і функцій є особливо характерним для тих сфер, які найчастіше розподіляються між різними рівнями влади, зокрема, інфраструктура (транспорт), освіта, землеустрій, охорона здоров'я та ринок праці. Наприклад, у більшості країн ОЕСР нижчі рівні влади відповідають за управління та фінансування нижчих рівнів шкільної освіти (головним чином передпочаткової, початкової та іноді нижчої середньої освіти), тоді як відповідальність за середню і старшу середню освіту найчастіше несуть провінційний/регіональний або центральний рівні. Такий розподіл, за якого різні рівні шкільної освіти функціонують у рамках різних політичних та адміністративних юрисдикцій, може спричинити значні проблеми з питань ефективного використання ресурсів (ризик конкуренції, дублювання та паралелізму) та координації політики та діяльності суб'єктів. Відсутність достатнього адміністративного, технічного чи стратегічного потенціалу є, напевно, однією з найбільших проблем у сфері децентралізації, яка здатна її обмежити або затримати її реалізацію.

Крім недостатньої фінансової спроможності, є питання нестачі персоналу, досвіду, кваліфікації, необхідних для вирішення складних задач таких як стратегічне планування, закупівлі, інвестиції в інфраструктуру, нагляд за наданням місцевих державних послуг, моніторинг ефективності тощо. Інституційні можливості органів місцевої влади дуже відрізняються в межах країни, навіть у найрозвиненіших [395].

Іноді місцевій владі може не вистачати людських ресурсів для планування, реалізації та управління державними послугами. Тому професіоналізм державних службовців (їх рівень освіти, досвід роботи тощо), які працюють у таких органах, є ключовою. Якщо останні з певних причин не можуть залучити висококваліфіковані кадри для надання населенню відповідних послуг, тоді процес децентралізації може бути під загрозою. У таких випадках центральний уряд може підтримати розвиток місцевого потенціалу за допомогою навчання та фінансових ресурсів. У той же час, місцеве керівництво, участь громади та місцева відповідальність за

програми надання послуг є не менш важливими факторами успішного нарощування потенціалу [370]. Без достатньої підтримки на місцевому рівні державні ресурси, вкладені у його зміцнення, можуть бути витрачені даремно.

Слід однак визнати, що розбудова потенціалу потребує часу, а, отже – довгострокових зобов'язань як з боку центрального, так і місцевого рівнів влади. Навіть у розвинених країн різниця в потенціалі залишається значною, незважаючи на всі зусилля, спрямовані на усунення цього розриву. Так, дві третини субнаціональних органів влади (65%) повідомили, що в їхніх містах бракує можливостей для розробки якісних інфраструктурних стратегій. Більше половини (56%) заявили про відсутність належного досвіду з питань інфраструктури [387].

Отже, ми розглянули, з якими проблемами стикнулися країни під час проведення децентралізації. Тепер звернемося до напрацювань вітчизняних науковців та дізнаємося, на які питання вони звернули увагу під час дослідження цього процесу у нашій державі.

Дослідивши проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, О.В.Батанов констатує, що існуюча законодавча база місцевого самоврядування в Україні та проекти, які реалізовувалися в галузі становлення та розвитку територіальних громад, мали фрагментарний характер та були спрямовані лише на вирішення окремих питань конституювання їх статусу. Тому актуальним є комплексне вирішення головної проблеми організації та функціонування місцевого самоврядування в сучасній Україні – створення конституційно-правових умов для становлення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень [14, с. 35].

Н.В. Мельник, Н.В. Федіна та М.Б Шевців також впевнені, що чинні конституційні норми наразі не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, а і утримують його певною мірою. Причини неефективності місцевого самоврядування частково знайшли відображення в його конституційній

моделі. Таким чином, Конституція України містить основне положення, що місцеве самоврядування – це право сільської, селищної, міської громади на управління місцевими справами. Таке формулювання дає змогу громаді ефективно відмовитися або неповно чи неправильно реалізувати громадське самоврядування за низького рівня правової свідомості та правової культури населення територіальної одиниці. Відповідно ж до Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі органи районних та обласних рад не виконують управлінських функцій, а їх діяльність зводиться до організації, правового, інформаційного, аналітичного та матеріально-технічного забезпечення діяльності рад (ч. 2 ст. 58). Тому, повноваження місцевих державних адміністративних органів є надто широкими, а закон вимагає від регіональних представницьких органів самоврядування делегувати адміністративні функції місцевому самоврядуванню [329, с. 17].

Крім того, додають науковці, державне будівництво владних відносин на державному та місцевому рівнях потребує змін. Всі рівні органів місцевого самоврядування потребують чітких визначених повноважень і компетенцій на нормативному рівні.

В.І. Клюцевський стверджує, що «Верховна Рада до цього часу так і не внесла необхідні зміни до чинної Конституції України, не ухвалила закони про адміністративно-територіальний устрій, про всеукраїнський та місцевий референдуми, про загальні збори громадян за місцем проживання, про комунальну власність, про територіальну громаду, нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Водночас, нині є нагальна потреба вживати якихось конкретних заходів щодо зміцнення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, про що постійно нагадує Рада Європи, членом якої є наша держава. Ратифікувавши 1997 року Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе у цій сфері низку зобов’язань, що повною мірою до цього часу не виконано. Недовершеним залишається місцеве самоврядування на районному і

обласному рівнях, районні і обласні ради не мають своїх ефективних виконавчих структур; дублюються повноваження і компетенції представницьких органів та виконавчих органів місцевого самоврядування; потребує врегулювання питання управління комунальним майном, та потребує нормативного визначення правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; потрібна автономність в земельних питаннях; місцеві бюджети мають лишати більше зборів і податків, менший відсоток в державний бюджет. Перелік не вирішених досі проблем можна продовжувати» [118, с. 105–106; 143, с. 33-35].

Ми ж погоджуємося з думкою більшості дослідників, які вважають, що серед нагальних проблем взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади важливе місце належить такому питанню як створення дієвих механізмів розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування [6, с. 132].

Їх позицію поділяє і Р.І. Панчишин, який приходить до висновку, що основними напрямами взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: взаємодія у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; взаємодія у сфері землеустрою та благоустрою населених пунктів; взаємодія у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо. Втім, на практиці у процесі кооперації між цими органами виникають окремі проблемні питання щодо розмежування їх компетенції [230, с. 51].

І.В. Міщук головну причину проблем, які виникають у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування та виконавчих органів влади, вбачає у недосконалості чинного законодавства України, метою якого є врегулювати їхню спільну діяльність, що досить яскраво ілюструє аналіз норм Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» в

частині, якою законодавці визначають перелік делегованих повноважень [208, с. 19-20].

Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович вважають, що проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади існують з часу заснування цієї системи, тобто ще з 1992 року.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, на їх думку, обумовлена наступними причинами: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублюванням певних повноважень цих органів тощо; 4) відсутністю механізму децентралізації за умов сьогодення[28, с. 4–5].

Отже, Україна зіткнулася з певними проблемами при проведенні децентралізації, найпоширенішими з яких є: відсутність належного автономного фінансування, нерозподілені обов’язки у частині реалізації делегованих повноважень, а також нерозділені сфери компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади тощо.

Адміністративна реформа важлива не лише у частині забезпечення реалізації принципу децентралізації влади, підвищення рівня взаємодії органів місцевого самоврядування та суспільства, а і у частині оптимізації функціонування органів місцевого самоврядування та створення більш комфортних умов співпраці громад з органами, зокрема, і у частині забезпечення ефективного надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування. Варто зазначити, що дослідженість муніципальної послуги в Україні є мінімальною, адже зазвичай пропонуються

дослідження державних послуг, адміністративних послуг або електронних послуг, тож на дослідження визначення муніципальної послуги необхідно зупинитись.

У дослідженнях питань надання електронних адміністративних чи муніципальних послуг часто використовується поняття «електронне урядування», що одними науковцями визначається як спосіб організації місцевого самоврядування шляхом використання інформаційних мереж з метою забезпечення відкритості та прозорості функціонування таких органів [201]; іншими - як спосіб організації державної влади за допомогою інформаційної мережі з метою забезпечення функціонування служб у режимі реального часу, а також забезпечення доступності взаємодії громадянина з державними чи муніципальними органами, установами, підприємствами та організаціями [86, с. 6].

Надання послуг органами місцевого самоврядування, на думку науковців, є однією із найважливіших функцій органів місцевого самоврядування, зокрема, виокремлюють такі послуги як [363, с. 3–16]: освіта, охорона правопорядку на місцевому рівні, екологічні та ресурсні питання, комунальні питання, охорона здоров'я та управління лікарнями, питання соціального благополуччя, питання спільного користування, транспорту тощо [330].

У контексті дослідження країн Скандинавського півострова, вирізняються такі ознаки місцевого самоврядування як автономність прийняття рішень місцевого значення, наявність впливу держави переважно через механізми субвенцій тощо [243, с. 281–286].

Здебільшого, велика кількість окремих громад, що не об'єднуються, з метою, зокрема, ефективного надання послуг громадам, - це проблема у якості надання таких послуг, адже відсутність об'єднання громад породжує відсутність об'єднання і ресурсів. Однак, скандинавські країни внаслідок муніципальних реформ все ж змогли без злиття громад зберегти існуючі муніципальні завдання, забезпечити шкільні, соціальні послуги, послуги у сфері охорони здоров'я, та розвивати інші послуги загального добробуту тощо [233, с. 64–72]. Однак,

ефективним такий досвід складно назвати, бо процеси відсутності достатньої кількості ресурсів для надання ефективних муніципальних послуг у всіх сферах життєдіяльності лише схиляє муніципалітети до звернення за такими ресурсами в центр, що створює бюрократію процесів і неможливість реалізувати у повній мірі власну автономію вирішення питань місцевого значення. У ресурсному об'єднанні полягає вирішення таких питань, а злиття є шляхом вирішення проблем для тих маленьких громад, яким зручніше було б користувались всіма спільними ресурсами.

Країни Скандинавського півострова у різні періоди становлення місцевого самоврядування характеризуються розробкою реформ у сфері функціонування місцевого самоврядування, зокрема, [384, с. 198–209] з пошуку нових моделей місцевого самоврядування через надання громадами власних пропозицій з метою максимізації економічного добробуту суспільства, модернізації місцевої демократії, підвищення автономії громад у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, в Норвегії, відповідні ініціативи стали корисними [244, с. 353–358], адже деякі муніципалітетипропонували нові формиорганізації місцевого самоврядування, ізокрема, підвищувати якість муніципальних послуг.

Приклад Фінляндії характерний тим, що органам місцевого самоврядування характерна міжмуніципальна кооперація з надання муніципальних послуг у сферах соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти та культури, інфраструктури, екології тощо [243, с. 281–286; 139, с. 56–60]. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо муніципальних послуг визначені у понад ста нормативно-правових актах [101, с. 58–68]. Також приклад Фінляндії характерний добровільними злиттями громад на певних етапах розвитку місцевого самоврядування з метою ефективнішого надання в тому числі і муніципальних послуг через об'єднання ресурсів декількох громад. У 2020 році законодавство Фінляндії у сфері місцевого самоврядування закріпило різні повноваження для

різних видів громад, наприклад, різні повноваження для столиці, а також для великих і дрібних громад [243, с. 281–286].

У Данії органи місцевого самоврядування мають автономію на збір податків, конституційне право на вирішення питань місцевого значення, та закріплені на нормативному рівні сфери муніципальних послуг у спеціальних законодавчих актах [101, с. 58–68]. Характерним для Данії є відсутність управління з боку органів державної влади за наданням органами місцевого самоврядування муніципальних послуг. Науковці у цій сфері зазначають, що відсутність будь-якого мінімального управління органів державної влади за наданням органами місцевого самоврядування муніципальних послуг становить ризик конфлікту інтересів із адміністративними регіонами. Крім цього, адміністративна реформа в Данії призвела до злиття громад, перерозподілу ресурсів між ними і відповідно перерозподілу муніципальних послуг, одна зберегла за ними максимальну автономію відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [362, с. 13–37]. Однак, з перебігом реформи все більша кількість регіональних послуг передається муніципальним органам, що збільшує їх автономність у вирішенні питань місцевого значення та наданні муніципальних послуг.

Науковці зазначають, що приклад данської адміністративної реформи– це приклад реалізації принципу доступності послуг на муніципальному рівні, підвищення якості їх надання без суттєвих ризиків для місцевого бюджету [312, с. 72–75].

Королівство Швеція характеризується відсутністю ієрархічних зв’язків між муніципалітетамита регіонами, та наявністю органів місцевого самоврядування, які мають максимальну автономію відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [101, с. 58–68]. Конституція Королівства Швеції деталізує функції органів місцевого самоврядування більше, ніж Конституції деяких інших країн Скандинавського півострова, зокрема, зазначається, що комуни можуть стягувати податки для виконання своїх завдань. Спеціальний закон передбачає функції та

повноваженнякомун та ландстингів [123, с. 17–21]. Муніципальні послуги визначені іншими спеціальними законодавчими актами, та, зокрема, передбачають, що на рівні муніципальних послуг вирішуються питання громад щодо освіти, соціальної допомогита охорониздоров'я. За надання послуг у цих сферах відповідальність несуть муніципальні органи [364, с. 17]. Важливо наголосити, що за діяльністю шведських органів місцевого самоврядування держава контроль не здійснює, якщо мова не йде про реалізацію та фінансування делегованих повноважень. Достатньо ефективним є громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема, за наданням муніципальних послуг [245, с. 42–56]. Характерною ознакою функціонування муніципальних органів є муніципально-приватне партнерство у сферінаданнямуніципальнихпослуг, що мінімізує необхідність звернення до державнихорганів для вирішенняфінансовихпитань на місцеві потреби. Медичні послуги також є зоною відповідальності муніципальних органів [330; 131, с. 45–47].

Досвід Норвегії у сфері надання муніципальних послуг характерний контролем і управлінням з боку центральних органів і майже повною відсутністю самостійності органів місцевого самоврядування у питаннях надання послуг місцевому населенню. Рішення органів місцевого самоврядування можуть бути піддані перевірці законності центральними органами влади [374]. Норвезькій політиці притаманна консервативність. Однак все ж адміністративні послуги надаються шляхом використання цифрових технологій, внаслідок реалізації програми цифрових громад з метою надання муніципальних послуг зокрема [244, с. 353–358].

Досвід Ісландії у питанні надання муніципальних послуг характерний [166, с. 53–56] наявністю встановленою законодавчими актами відповідальності за надання місцевими органами влади муніципальних послуг, наявністю значної автономії місцевої влади у вирішенні питань місцевого значення [246].

Місцеве самоврядування Ісландії характеризується наявністю чіткого законодавчого розмежування повноважень між муніципальними та державними органами; а державна політика у цій сфері спрямована на визначенні Хартії місцевого самоврядування джерелом внутрішнього права прямої дії, що закріпить і розширить автономію громад у вирішенні питань місцевого значення [101, с. 58–68]. Закріплена законодавчо відповідальність за надання муніципальних послуг є шляхом постійного удосконалення надання таких послуг, а автономія місцевих органів влади надає можливість адвокатувати збільшення послуг, що надаються на місцевому рівні [206].

Приклад Данії, Нідерландів та Фінляндії також ефективний цифровізацією муніципальних послуг, наявністю у кожного громадянина власного електронного кабінету, та за міжнародним рейтингом DigitalEconomyandSocietyIndex (Індекс цифрової економіки та суспільства, що порівнює надання цифрових послуг у Європі) – показник понад 90% взаємодії населення з державою за допомогою веб-порталів державних послуг [393]. А міжнародний рейтинг EGDI визначив Данію переможцем цифровізації послуг [368].

Також, актуальним прикладом є досвід співпраці державної влади та місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччина є прикладом ефективного функціонування континентальної моделі місцевого самоврядування в умовах федеративного устрою. У цій системі органи місцевого самоврядування володіють широкими повноваженнями та значною автономією від центральних державних органів. Їхній правовий статус, порядок формування та діяльність визначаються насамперед конституціями та законодавчими актами окремих федеральних земель.

Основний закон ФРН, що ухвалений у 1949 році, встановлює, що територіальна структура країни включає землі, округи та громади. Адміністративний поділ Німеччини складається з 16 земель, які в свою чергу поділяються на понад 50 округів. Округи поділені на райони та міста, що мають

статус районів (їх близько 600). Райони, у свою чергу, складаються з громад, при цьому багато міст також мають статус громад. Загалом у Німеччині налічується більше 8500 громад, з яких майже 90% є сільськими, а вже 10% – міськими.

Система місцевого самоврядування передбачає обов'язкову наявність представницьких органів у землях, округах та громадах, які обираються шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів. У громадах виборний орган може бути замінений загальними зборами мешканців. Громади мають право самостійно вирішувати всі місцеві питання у межах закону та під свою відповідальність. Окрім того, союзи громад також користуються правом самоврядування у визначених законом сферах діяльності. Система самоврядування включає гарантію фінансової незалежності, яка передбачає наявність власних джерел доходів, зокрема податкових надходжень, що забезпечують економічну стабільність громад та можливість встановлення місцевих податкових ставок [52, с. 47].

У Німеччині існує п'ять різних моделей організації місцевої влади, проте на практиці функціонують чотири основні системи управління:

- Південнонімецька модель (Баварія, Баден-Вюртемберг, Саксонія) передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється через представницький орган (раду) та бургомістра, яких обирає населення громади. Бургомістр виконує функції голови виконавчого комітету та одночасно очолює раду. Він має значні повноваження, зокрема щодо кадрових рішень та фінансово-бюджетної політики, які в багатьох випадках може ухвалювати без погодження з радою.
- Північнонімецька модель (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія) передбачає, що представницький орган (рада) обирає директора громади, який очолює виконавчу владу та самостійно формує виконавчий орган.
- Модель рада-бургомістр (сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн, Саар) базується на тому, що представницький орган (рада громади або міська рада)

обирає бургомістра, який отримує широкі повноваження та має можливість самостійно ухвалювати значну частину управлінських рішень.

- Модель рада-магістратура (Гамбург, Гессен) передбачає, що виборний представницький орган (рада) обирає голову ради та формує з числа професійних управлінців колегіальний виконавчий орган – магістратуру, яка здійснює виконавчі функції [104, с. 13].

Відтак, система місцевого самоврядування у Німеччині є багаторівневою та гнучкою, що дозволяє кожній федеральній землі визначати оптимальну модель управління відповідно до власних адміністративних і територіальних потреб.

Вибір конкретної моделі організації публічної влади на певній території здійснюється її мешканцями, що дозволяє визначити найоптимальнішу систему управління для відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас в Україні населенню області, району, міста, селища чи села не надано права самостійно визначати модель місцевого самоврядування. Зазначене зумовлено тим, що державна система влади має єдину структуру, яка регламентується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до нього, органами місцевого самоврядування є територіальні громади, місцеві ради (сільські, селищні, міські), голови громад, виконавчі органи місцевих рад, старости, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад [268].

Натомість у Німеччині протягом майже двох століть діє ефективна регіональна структура управління, відома як «крейси». Дані адміністративні одиниці об’єднують до трьохсот тисяч мешканців і за своїми функціями відповідають українським районам. Рівень областей в Україні можна порівняти з федеральними землями Німеччини, хоча деякі з них мають меншу територію, але значно більшу чисельність населення (приблизно 5 мільйонів осіб). Оскільки Німеччина є федеративною державою, організація управління на регіональному рівні визначається окремими федеральними землями відповідно до їхніх законодавчих повноважень.

Крейси виконують широке коло публічних завдань, що виходять за межі компетенції громад, які входять до їх складу. Серед основних функцій регіонального самоврядування – організація збору та утилізації відходів, охорона здоров'я, громадські транспортні перевезення, шкільний транспорт, планування будівництва, утримання доріг, розвиток культури, мистецтва та промислових поселень регіонального значення. Як державний орган управління, окружна адміністрація (управління крейсу) також виконує низку функцій у межах своєї території. Зазначене, зокрема, видача дозволів на будівництво, реєстрація транспортних засобів, ліцензування підприємницької діяльності, нагляд за природними ресурсами, видача закордонних паспортів та правовий контроль за діяльністю громад.

Модель управління на рівні крейсів у Німеччині забезпечує чітке розмежування компетенцій між місцевими органами та державними установами, уникаючи дублювання їхніх функцій. Відповідно до принципу субсидіарності, держава передає законодавчі та адміністративні повноваження найнижчому рівню політико-адміністративної системи, що дозволяє громадам вирішувати власні питання без втручання центральних органів. Усі проблеми, які можуть бути врегульовані на місцевому чи регіональному рівні, вилучаються із компетенції центральної влади, що сприяє підвищенню ефективності управління.

Однак принцип субсидіарності передбачає можливість втручання органів вищого рівня у діяльність нижчих ланок управління в тих випадках, коли рішення місцевої влади зачіпають інтереси сусідніх територій або мають загальнодержавне значення. Втручання також може бути обумовлене необхідністю збереження рівних умов життя в усіх регіонах країни, забезпечення правової та економічної єдності держави.

В свою чергу, реформи місцевого самоврядування у Франції продовжують змінювати його систему, що робить цей досвід цінним для України. Упродовж останньої чверті XX століття французькі органи самоврядування отримали більшу

автономію як у сфері управління ресурсами, так і в питаннях легітимності. З одного боку, держава заохочує впровадження нових форм діяльності місцевої влади, однак, з іншого боку, все ще існує певна напруга у відносинах між центральними та місцевими органами управління [40].

Одним із проявів цієї напруги є використання цільових грантів і контроль за місцевими бюджетами. Водночас у Франції вже застосовуються нові підходи до публічного управління, які зосереджуються не лише на контролі фінансових потоків, а й на підвищенні ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та раціональному використанні суспільних коштів.

Конституція Франції містить обмежені положення щодо місцевого самоврядування. Вона визначає, що територіальними одиницями Республіки є комуни, департаменти та заморські території (що мають статус департаментів). Усі інші територіальні одиниці можуть бути створені відповідно до законодавства. Органи місцевого самоврядування мають право на самостійне управління, яке здійснюється виборними радами в межах, встановлених законом. Представники уряду в департаментах і територіях відповідають за захист національних інтересів, здійснення адміністративного контролю та забезпечення дотримання законодавства [64].

Основною складовою місцевого самоврядування у Франції є комуни як базова адміністративно-територіальна одиниця країни, за винятком великих міст, таких як Париж, Марсель і Ліон. В інших країнах аналогами французьких комун є муніципалітети, приходи, ради, громади, поселення або гміни. Відмінною особливістю комун є відсутність окремого державного органу влади, що означає, що мер, який очолює комуну, виконує одночасно як функції місцевого самоврядування, так і деякі державні адміністративні повноваження. Однак після реформи 1983 року значна частина функцій виконавчої влади, що раніше належали меру, була передана в компетенцію місцевого самоврядування [53, с. 17–21].

Зазначене призвело до поступового зменшення ролі комуни як адміністративного органу державної влади та її перетворення на автономний територіальний колектив. Юридично комуна визначається трьома основними елементами: назвою, територією та населенням.

Наступним рівнем адміністративного поділу у Франції є кантон , який входить до складу округу і об'єднує кілька комун, особливо в сільській місцевості. Водночас у містах одна комуна може поділятися відповідно на декілька кантонів.

Основна функція кантонів – забезпечення виборчого процесу, оскільки вони слугують виборчими округами для обрання представників у Генеральну раду відповідного департаменту.

Округ є адміністративно-територіальною одиницею, меншою за департамент. У Франції налічується близько сто департаментів, кожен з яких поділяється в середньому на чотири округи. Адміністративний центр округу має статус префектури, проте якщо головне місто округу є також столицею департаменту, воно отримує статус префектури. Округи, у свою чергу, поділяються на кантони та комуни. Важливо розрізняти звичайні округи та муніципальні округи, що є адміністративними одиницями великих міст, таких як Париж, Марсель і Ліон. Основною функцією округів є організація виборів до парламенту.

Найважливішою адміністративно-територіальною одиницею у Франції є департаменти . Їх площа на континентальній частині країни зазвичай становить до восьми тисяч квадратних кілометрів, а чисельність населення – понад сто тисяч до одного мільйона осіб. Адміністративний центр департаменту має назву «префектура». На регіональному рівні місцевого самоврядування функціонує близько ста департаментів, які виконують подвійні функції. З одного боку, вони є верхнім рівнем у дворівневій системі місцевого самоврядування Франції, де нижчий рівень становлять комуни або муніципалітети. З іншого боку, департаменти є також адміністративними одиницями центрального уряду,

очолюваними префектами – державними службовцями, які призначаються урядом і відповідають за виконання загальнодержавної політики на місцях.

Департамент у Франції займає другий рівень у системі адміністративно-територіального устрою після комуни. Відмінністю департаменту є наявність двох паралельно функціонуючих органів влади: генеральної ради, що виконує функції місцевого самоврядування, та префекта, який представляє центральну владу.

Генеральна рада є виборним представницьким органом місцевого самоврядування. Зі свого складу вона обирає Голову, який одночасно очолює виконавчий орган департаменту. Генеральна рада має широкі повноваження, що охоплюють усі питання, які належать до компетенції департаменту, але не входять до юрисдикції інших його органів. До основних функцій Генеральної ради відносяться:

– затвердження бюджету департаменту та розгляд звітів про його виконання;

– формування та реалізація політики розвитку департаменту;

– встановлення податкових ставок, що діють на території департаменту;

– створення та регулювання діяльності громадських служб департаменту;

– визначення штатної чисельності працівників установ департаменту;

– управління майном департаменту, включаючи його придбання, використання та відчуження;

– надання висновків щодо розподілу кредитів у департаменті за запитом відповідних державних установ.

Департамент також є важливою складовою виконавчої влади, оскільки саме на цьому рівні функціонує місцева державна адміністрація, очолювана префектом. Префект є офіційним представником держави на регіональному рівні, а очолювана ним адміністрація володіє значними повноваженнями та координує роботу

ключових служб, що забезпечують реалізацію державної політики в межах департаменту.

Згідно із законодавством Франції, представник держави в департаменті призначається указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він виконує функції представника кожного з міністрів, координує діяльність державних служб у департаменті, за винятком випадків, визначених Державною Радою. Префект є єдиною посадовою особою, яка має право офіційно представляти державу перед Генеральною радою. До його обов'язків входить забезпечення національних інтересів, контроль за дотриманням законодавства, підтримання громадського порядку та здійснення адміністративного нагляду відповідно до законодавчих норм.

У разі необхідності префекта у виконанні його функцій підтримують генеральний секретар та, за потреби, уповноважені представники держави в округах. Таким чином, департамент є ключовим рівнем державного управління, що поєднує функції місцевого самоврядування та державного контролю, забезпечуючи баланс між автономією територій і централізованим управлінням [72, с. 80–84].

Досвід зарубіжних країн у питаннях децентралізації є надзвичайно важливим та актуальним для України, оскільки дозволяє визначити ефективні механізми розподілу повноважень між центральною та місцевою владою, забезпечити автономію територіальних громад та створити умови для ефективного управління на місцях. Особливу цінність становлять моделі децентралізації тих країн, які мають подібний адміністративно-територіальний устрій або схожу систему організації місцевого самоврядування. Польща, Федеративна Республіка Німеччина та Франція є саме тими державами, чий досвід варто враховувати при розбудові децентралізаційної реформи в Україні.

Польща здійснила комплексну адміністративно-територіальну реформу, яка дозволила створити ефективну трирівневу систему місцевого самоврядування.

Запроваджене розмежування функцій між гмінами, повітами та воєводствами сприяло зміцненню місцевих громад та підвищенню їхньої фінансової спроможності. Польська модель децентралізації є особливо цінною для України, оскільки країна також має унітарний устрій, і польський досвід показує, як можна гармонійно поєднати місцеве самоврядування з ефективним державним наглядом, не порушуючи територіальної цілісності.

Німецька модель децентралізації ґрунтується на принципах федералізму, що передбачає широку автономію федеральних земель, які мають право самостійно ухвалювати рішення у сфері місцевого розвитку, освіти, охорони здоров'я та фінансової політики. Чіткий розподіл компетенцій між центральною владою, федеральними землями та місцевими громадами дозволяє уникнути дублювання функцій та сприяє підвищенню ефективності державного управління. Особливість німецької системи полягає в тому, що вона забезпечує високий рівень самостійності регіонів, що може стати важливим орієнтиром для України у процесі поглиблення місцевого самоврядування.

Французька модель децентралізації є показовою для унітарних держав, які прагнуть розширити повноваження місцевих громад, зберігаючи при цьому певний рівень державного контролю. У Франції система місцевого самоврядування базується на трьох рівнях – комун, департаментів та регіонів, кожен із яких має свої виконавчі та представницькі органи влади. Децентралізація у Франції розвивалася поступово, з послідовним переданням повноважень від центральної влади до місцевих адміністрацій. Важливим елементом цієї моделі є фінансова автономія територіальних громад, що дозволяє їм самостійно управляти бюджетами та визначати напрями місцевого розвитку.

Аналіз досвіду Польщі, Німеччини та Франції дозволяє Україні виявити оптимальні підходи до впровадження реформи децентралізації. Польська модель демонструє ефективність трирівневої системи місцевого самоврядування в унітарній державі, німецька – можливості глибокої регіональної автономії, а

французька – баланс між централізованим контролем та самостійністю громад. Врахування цих моделей дасть змогу Україні сформувати власний шлях децентралізації, що сприятиме розвитку місцевого самоврядування, підвищенню ефективності управління та створенню більш сприятливих умов для розвитку територіальних громад.

Пошук оптимальної моделі розвитку місцевого самоврядування на основі досвіду європейських країн є важливим кроком для впорядкування взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування. Впровадження ефективних механізмів управління сприятиме зменшенню хаотичності в цій сфері та забезпечить стабільність адміністративного устрою [137, с. 71–75].

З огляду на важливість врахування європейського досвіду, доцільним є проведення широкого громадського обговорення щодо формування моделі місцевого самоврядування в Україні. У цьому контексті варто звернути увагу на практику Франції, яка має розвинену систему територіального управління, що поєднує централізований нагляд із високим рівнем автономії місцевих органів влади. Аналіз політики Франції у сфері місцевого самоврядування може дати корисні орієнтири для реформування української адміністративної системи.

Однак, поряд із французькою моделлю, варто також розглянути досвід Польщі та Федеративної Республіки Німеччина, які пропонують ефективні підходи до організації місцевого самоврядування. Польща демонструє успішні результати адміністративно-територіальної реформи, що забезпечила ефективне функціонування органів місцевого самоврядування на трьох рівнях – гміни, повіти та воєводства. Німецька модель, заснована на принципах федералізму, передбачає значну незалежність територіальних громад, що дозволяє їм самостійно управляти своїми ресурсами та ухвалювати рішення на місцевому рівні.

5.2. Критерії ефективності здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

У сучасних умовах реформування системи державного управління особливого значення набуває питання ефективної взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зростання рівня децентралізації та необхідність швидкого реагування на виклики суспільного розвитку зумовлюють потребу у визначенні чітких критеріїв оцінювання ефективності такої взаємодії. Взаємодія між державними та місцевими органами влади охоплює широкий спектр питань, включаючи реалізацію державної політики, забезпечення громадського порядку, регулювання соціально-економічного розвитку та надання адміністративних послуг.

Водночас, процес координації між органами влади часто супроводжується проблемами, такими як відсутність єдиних стандартів управління, дублювання повноважень, недостатня інтеграція цифрових технологій та низька ефективність механізмів зворотного зв’язку. З огляду на це, дослідження критеріїв ефективності взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є важливим завданням, що сприятиме вдосконаленню механізмів державного управління, забезпеченню прозорості адміністративних процесів та підвищенню рівня довіри громадян до органів влади.

Сучасний розвиток системи державного управління передбачає необхідність ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В умовах децентралізації, реформування адміністративно-територіального устрою та зростаючої ролі громад у прийнятті рішень питання ефективності такої взаємодії відповідно набуває особливої актуальності.

Саме узгоджена робота державних органів та місцевих інституцій забезпечує належне виконання завдань управління, сприяє реалізації державної політики на місцях і підвищує рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Ефективність взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування визначається комплексом критеріїв, що охоплюють різні аспекти державного управління: правові, організаційні, фінансові, інформаційні та комунікативні.

Вона має бути спрямована на досягнення спільних цілей, таких як підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення відкритості та прозорості управлінських процесів, раціональне використання ресурсів, розвиток територіальних громад та підвищення довіри населення до органів влади.

Попри важливість ефективної співпраці між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, у процесі їхньої взаємодії існує низка викликів, серед яких можна виокремити дублювання повноважень, недостатню координацію дій, невизначеність правового статусу окремих управлінських функцій, бюрократичні перешкоди та нерівномірний розподіл ресурсів. У зв’язку з цим постає необхідність удосконалення механізмів взаємодії та визначення чітких критеріїв її ефективності, що дозволить оптимізувати процес управління, підвищити його результативність і забезпечити стабільний розвиток територіальних громад, а дослідження критеріїв ефективності здійснення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливим для формування дієвої системи публічного управління, що відповідатиме сучасним викликам та потребам суспільства.

Взаємодія територіальної громади та органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади є найбільш інтенсивною та багаторівневою, що обумовлено територіальною близькістю, безпосередньою контактністю та необхідністю спільного вирішення питань місцевого значення. Така співпраця охоплює широкий спектр питань, включаючи соціально-економічний розвиток, управління комунальною власністю, забезпечення громадського порядку, реалізацію програм місцевого розвитку та впровадження державної політики на рівні територіальних громад.

Однак, саме у цій сфері виникає найбільше суперечностей, що здебільшого пов’язані з нечітким розмежуванням компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Відсутність чітко визначеного механізму розподілу повноважень може призводити до дублювання функцій, бюрократичних бар’єрів, неефективного використання ресурсів та правової невизначеності щодо сфер відповідальності кожного суб’єкта управління.

Крім того, проблеми координації можуть ускладнювати реалізацію стратегічних державних програм, створювати перешкоди у виконанні рішень місцевих рад та підвищувати соціальну напругу через неузгодженість дій між рівнями влади.

У цьому контексті важливим завданням є формування ефективних механізмів співпраці, удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії та запровадження принципів децентралізованого управління, що сприятиме гармонійному розвитку територіальних громад та ефективному виконанню владних функцій.

Згідно зі статтею 118 Основного Закону України, функції виконавчої влади на рівні областей, районів, а також у містах Києві та Севастополі покладені на місцеві державні адміністрації. Організаційна структура цих адміністрацій формується головами місцевих державних адміністрацій, які, у свою чергу, призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України та можуть бути звільнені з посади за аналогічною процедурою.

Голови місцевих державних адміністрацій у процесі реалізації своїх посадових обов’язків несуть відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Вони є підзвітними та підконтрольними центральним органам виконавчої влади вищого рівня, що забезпечує вертикальну підпорядкованість у державному управлінні.

Разом із тим, відповідно до принципів децентралізації, місцеві державні адміністрації також підзвітні та підконтрольні місцевим радам у межах

делегованих повноважень. Районні та обласні ради, наділяючи адміністрації частиною своїх повноважень, здійснюють контроль за їх виконанням, що сприяє балансуванню централізованого управління з місцевим самоврядуванням [160].

В свою чергу, компетенція місцевих державних адміністрацій та механізм її реалізації визначені Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [270]. Відповідно до статті 1 вище зазначеного Закону, місцеві державні адміністрації в межах своїх визначених повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, вони виконують функції, що були делеговані їм відповідними місцевими радами, забезпечуючи таким чином взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Основний Закон України також визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади, що включає жителів села, селища, міста або добровільного об'єднання кількох сіл, самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до положень Конституції та законодавства України [160].

Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування тлумачиться як гарантоване державою право та реальна можливість територіальної громади здійснювати управління місцевими справами безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування, які несуть відповідальність за прийняті рішення [268].

Європейська Хартія місцевого самоврядування пропонує схоже визначення, акцентуючи увагу на тому, що місцеве самоврядування передбачає право і спроможність органів місцевого управління здійснювати регулювання та управління значною частиною суспільно важливих питань на місцевому рівні. Зазначене має відбуватися в межах закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевої громади [279]. Вище наведене дозволяє стверджувати, що місцеве самоврядування є одним із ключових інститутів демократичного устрою,

який передбачає як самостійність громад у вирішенні місцевих питань, так і відповідальність перед державою та жителями громади.

Аналізуючи напрями співпраці між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, варто звернути увагу на концепцію, запропоновану А.Р. Крусян. Дослідниця зазначає, що взаємозв'язок між цими органами є об'єктивною необхідністю, оскільки вони функціонують як складові єдиної системи публічної влади, виконуючи спільну управлінську функцію на місцевому рівні. Для забезпечення ефективного виконання цієї функції необхідна координація діяльності, узгодженість управлінських рішень та взаємна підтримка. Саме на цих засадах ґрунтується децентралізоване управління територіями [174].

Таким чином, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади визначається як невід'ємний, законодавчо закріплений механізм співпраці самостійних органів публічної влади та передбачає координацію зусиль та спільне управління питаннями місцевого значення, що здійснюється в межах конституційно-правових норм України.

Варто погодитися з такою позицією, оскільки ефективна взаємодія між органами публічного управління на місцевому рівні сприяє побудові цілісної системи місцевого врядування, яка забезпечує, зокрема:

- По-перше, ефективне вирішення питань місцевого значення шляхом оптимального поєднання регіональних та загальнодержавних інтересів;
- По-друге, підтримку балансу між правом державних органів здійснювати контроль за правовідносинами та необхідністю збереження автономії місцевого самоврядування;
- По-третє, врахування загальнодержавних стратегічних напрямів і зовнішньополітичних пріоритетів у процесі формування регіональних програм розвитку;

- По-четверте, можливість залучення державних ресурсів для вирішення місцевих проблем, що є особливо актуальним для малозабезпечених територіальних громад.

Відтак, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади є важливим елементом системи публічного регіонального управління, який забезпечує збалансований розвиток територій та ефективне виконання завдань державної політики на місцях. Для глибшого розуміння цього процесу необхідно уточнити сутність поняття «взаємодія» та визначити основні форми такої співпраці.

При визначенні форм взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади важливо насамперед уточнити етимологічне значення базового поняття «взаємодія». У тлумачному словнику цей термін розглядається у двох основних аспектах: як взаємозв'язок явищ і як взаємна підтримка [308]. Таким чином, поняття «взаємодія» концептуально ґрунтується на категоріях «зв'язок», «взаємність» і «підтримка».

Термін «взаємний» у мовному вжитку означає «такий, що однаково проявляється з обох сторін, між кимось або чимось; обопільний». Водночас поняття «зв'язок» має кілька значень, зокрема:

- можливість комунікації між суб'єктами;
- засіб комунікації на відстані;
- офіційні або ділові відносини між суб'єктами;
- взаємозалежність між різними процесами, явищами та подіями;
- структурне або функціональне поєднання елементів у єдиній системі;
- близькість між суб'єктами або об'єктами;
- технічне або фізичне з'єднання окремих частин [308].

Виходячи з вище наведеного, поняття «взаємодія» у своєму контекстному значенні охоплює широкий спектр комунікативних, організаційних, технічних та управлінських зв'язків, які виникають між складовими будь-якої системи. Воно

відображає процес взаємного впливу, взаємозалежності та координації, що сприяє забезпеченню ефективного функціонування державних і місцевих органів влади в межах єдиної системи публічного управління.

Аналізуючи філософсько-методологічні основи феномену взаємодії, І.М. Хомич підкреслює, що цей процес у людському соціумі є складним і динамічним, оскільки передбачає постійні зміни суб'єктів, обумовлені їхнім взаємним впливом. Взаємодія характеризується неперервністю та активністю її учасників, які діють у відповідності до визначеної мети. Така взаємодія не лише сприяє трансформації соціальної реальності, але й вимагає відповідного підходу до організації та реалізації взаємовідносин між суб'єктами [340].

В свою чергу, одним із ключових показників ефективності діяльності управління – є результативність. Так, вимірювання та оцінка результативності діяльності державного апарату є поширеною практикою в багатьох розвинених демократичних країнах, оскільки такий підхід дозволяє визначати якість та ефективність послуг, що надаються органами публічної влади. З точки зору громадянської оцінки, результативність державного управління передбачає:

– високий рівень конкурентоспроможності, що відображається у якості та доступності адміністративних послуг;

– довіру громадян до державних установ, що формується на основі авторитету та ефективності їхньої діяльності;

– позитивне висвітлення роботи органів державної влади у засобах масової інформації як свідчення суспільного схвалення та відповідності їх діяльності соціальним очікуванням;

– виконання державними інституціями взятих на себе зобов'язань та обіцянок, що є важливим критерієм надійності та стабільності влади;

– активність державних органів у ініціюванні стратегічних змін та впровадженні довгострокових програм розвитку, спрямованих на покращення добробуту суспільства [335].

Відтак, результативність управлінської діяльності визначається не лише внутрішніми показниками ефективності, а й зовнішнім суспільним сприйняттям, що відображається через рівень довіри, відкритість, виконання зобов'язань та стратегічну спрямованість дій.

У сфері публічного управління взаємодія розглядається як безперервний процес співпраці, спрямований на вирішення як стратегічно важливих, так і поточних питань. Необхідність координації діяльності різних органів державної влади обумовлена потребою у реалізації функцій держави та забезпеченні ефективного управління. Вона включає розробку і впровадження довгострокових програм та планів соціально-економічного розвитку регіонів, узгодження зусиль для вирішення значущих завдань, створення умов для структурної модернізації місцевої економіки, а також формування спільних державно-самоврядних організацій [76].

Згідно з науковими підходами, взаємодія є демократичною, узгодженою за часом, місцем та змістом формою зв'язку між двома або більше суб'єктами, що передбачає розподіл функцій та завдань між ними та спрямована на досягнення визначеного результату. Важливим аспектом такої співпраці є можливість внесення пропозицій та впливу на ухвалення управлінських рішень [344].

Як управлінська категорія, взаємодія має такі характерні риси:

- виникає між формально рівноправними суб'єктами з метою реалізації спільних завдань або досягнення певної мети за допомогою координації спільних зусиль;
- основним предметом є узгодження дій, координація та оптимальне використання ресурсів для ефективного впровадження організаційних та управлінських заходів;
- ґрунтується на правовідносинах, які забезпечують баланс інтересів усіх задіяних сторін та сприяють досягненню оптимального співвідношення між державними, місцевими та суспільними пріоритетами.

Відтак, взаємодія у сфері публічного управління є ключовим механізмом забезпечення ефективного виконання управлінських функцій та оптимального розподілу повноважень між державними та місцевими органами влади.

У науковій літературі існують різні підходи до визначення напрямів, форм і методів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, взаємодія реалізується через інституційні, правові, організаційні, інформаційні та матеріально-фінансові механізми. Серед ключових організаційно-правових методів він виокремлює прогнозування, планування, координацію діяльності, узгодження нормативно-правових актів та рішень, формування спільних стратегій, контроль за їх виконанням, інформаційне забезпечення, делегування повноважень, фінансування запланованих заходів, а також управління кадровими ресурсами.

Натомість, на думку Н.Т. Гончарук і Л.Л. Прокопенка, основними напрямами співпраці між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є:

- залучення депутатів і керівників виконавчого апарату обласних рад до участі в колегіях, нарадах, семінарах, круглих столах та конференціях, організованих місцевими державними адміністраціями;
- участь представників обласних державних адміністрацій у засіданнях сесій, президій та постійних комісій обласних рад;
- спільна діяльність депутатів обласних рад із керівниками управлінь та відділів облдержадміністрацій у процесі розробки та підготовки проєктів рішень, що виносяться на розгляд сесій, засідань президій та комісій;
- надання консультативної та методичної допомоги міським, селищним і сільським радам виконавчим апаратом обласних рад у співпраці з облдержадміністраціями [61, с. 31–38].

Вище зазначене дає підстави стверджувати, що взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є багатогранним

процесом, що охоплює різноманітні організаційні, правові та управлінські аспекти, забезпечуючи ефективність державного управління та місцевого самоврядування.

З позиції інших вчених до основних організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування належать, зокрема, такі:

- створення спільних органів на паритетних засадах, що сприяють реалізації узгоджених програм та виконанню конкретних заходів у ключових сферах життєдіяльності територіальних громад;
- організація координаційних нарад і семінарів за участю керівництва та посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з метою обговорення актуальних питань управління;
- реалізація спільних дій у межах комплексного планування, що передбачає розподіл функціональних обов'язків між учасниками процесу впровадження державної та місцевої політики;
- проведення спільних засідань колегій і президій, а також ухвалення спільних розпоряджень головами відповідних місцевих державних адміністрацій та обласних (районних) рад;
- розробка аналітичних матеріалів та узагальнення результатів співпраці органів місцевого управління з метою ідентифікації ефективних управлінських практик та їх подальшого впровадження [196, с. 295–302].

Тобто, зазначені форми взаємодії сприяють підвищенню ефективності державного управління та місцевого самоврядування шляхом координації спільних зусиль, посилення правової визначеності та вдосконалення механізмів прийняття управлінських рішень [151, с. 55–59; 152].

Діяльність та взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування , а також якість, своєчасність і комплексність наданих ними послуг є ключовими чинниками, що визначають ефективність функціонування управлінських механізмів як в Україні, так і за її межами. Оцінка ефективності

роботи державних органів у сфері надання послуг населенню повинна базуватися на покращенні рівня життя громадян, що безпосередньо залежить від удосконалення якості публічного управління [325].

Визначено основні критерії, які сприяють підвищенню ефективності та якості надання послуг населенню. Одним із ключових аспектів оцінки є система критеріїв відповідальності, що забезпечує прозорий механізм оцінювання діяльності органів влади. Зазначена система ґрунтується на порівнянні рівня наданих послуг із витраченими фінансовими ресурсами, що відображається в бюджетному процесі.

Одним із важливих наслідків упровадження таких критеріїв є зростання відкритості та прозорості діяльності органів влади. Відкрите оцінювання результатів роботи державних установ сприяє підвищенню суспільної довіри та забезпечує громадський контроль за ефективністю використання бюджетних коштів [325]. Тобто, загальні підходи оцінювання успішної діяльності та якісного публічного управління та взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування включає в себе такі ознаки як: ефективність, економічність і результативність.

Аналіз наукових підходів до оцінки взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на нашу думку, свідчить про необхідність чіткого визначення критеріїв ефективності цієї взаємодії. Дослідження функцій та повноважень обох рівнів влади, закріплених у нормативно-правових актах, дозволяє виокремити ключові аспекти, за якими можна оцінювати ефективність їх співпраці:

- Результативність реалізації спільних управлінських рішень, що проявляється у досягненні визначених цілей соціально-економічного розвитку територій.
- Оптимальність процесів взаємодії, яка передбачає мінімізацію бюрократичних перешкод, уникнення дублювання функцій та підвищення координації дій між суб’єктами управління.

- Фінансова ефективність, що оцінюється за рівнем забезпечення та використання фінансових ресурсів у межах делегованих та власних повноважень.
- Якість адміністративних послуг, що надаються населенню в результаті узгоджених дій органів влади та місцевого самоврядування.
- Гнучкість та адаптивність управлінських рішень, яка виявляється у здатності органів влади швидко реагувати на соціально-економічні зміни та запроваджувати ефективні механізми регулювання.

Відтак, ефективність взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування визначається комплексною оцінкою процесів планування, координації, реалізації управлінських функцій та їх кінцевого впливу на розвиток територіальних громад. Для забезпечення якісного державного управління необхідно враховувати специфіку місцевого самоврядування, його соціальну природу, функціональне наповнення та наявні ресурси.

З урахуванням цих чинників, ефективність взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна визначити як здатність їхньої спільної діяльності забезпечувати стале управління розвитком територій, ефективне використання ресурсів та оптимальне вирішення суспільно значущих питань шляхом узгодженого прийняття та реалізації управлінських рішень.

В свою чергу, можна зробити низку узагальнених висновків щодо критеріїв ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. По-перше, ефективність діяльності цих органів у контексті забезпечення місцевого розвитку залишається недостатньою. По-друге, діяльність органів влади продовжує залишатися малопрозорою, що знижує рівень довіри громадян до управлінських рішень. По-третє, ключовим фактором, який сприятиме ефективному функціонуванню місцевого самоврядування та виконавчої влади, є налагодження конструктивної взаємодії між цими органами та громадськістю, що дозволить забезпечити більш відкритий процес ухвалення рішень.

З метою підвищення ефективності державного управління на місцевому рівні та оптимізації процесу взаємодії між органами влади можна виділити кілька ключових напрямків діяльності. По-перше, необхідно розвивати активні комунікативні зв'язки з населенням, створюючи механізми зворотного зв'язку та залучаючи громадян до обговорення важливих питань розвитку територій. По-друге, важливим аспектом є створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, що сприятиме економічному зростанню регіонів. По-третє, необхідно активніше залучати до процесу прийняття управлінських рішень представників громадянського суспільства, експертів та науковців, що забезпечить більш збалансований та обґрунтований підхід до планування розвитку територій.

Окремої уваги потребує соціальна складова місцевого управління. Запровадження адресної соціальної допомоги, надання пільг та субсидій малозахищеним верствам населення сприятиме підвищенню рівня соціального захисту громадян. Водночас ефективне використання місцевих бюджетів, запровадження механізмів громадського контролю за фінансовими витратами та пошук альтернативних джерел фінансування відіграють важливу роль у забезпеченні стабільного розвитку громад.

Відтак, ефективна взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є необхідною умовою для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, підвищення рівня довіри до влади та реалізації державної політики на місцевому рівні. Успішна реалізація зазначених заходів дозволить створити більш прозору, підзвітну та ефективну систему управління, що відповідатиме сучасним вимогам демократичного врядування.

5.3. Напрями правового та організаційного удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Від ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади залежать швидкість темпів удосконалення моделі організації місцевого самоврядування, а також сфер суспільно-економічного та суспільно-політичного життя населення, вирішення питань місцевого значення та забезпечення підвищення рівня життя громадян у цілому. Причинами, які на сучасному етапі перешкоджають ефективній взаємодії зазначених органів публічної влади здебільшого є: нечітке розмежування повноважень між зазначеними органами; неефективний механізм їхньої взаємодії; відсутність чіткого розподілу відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Система публічної влади в Україні складається з державної влади та місцевого самоврядування [318, с. 29]. У правовій доктрині до визначення місцевого самоврядування застосовують два основних підходи. Відповідно до першого, місцеве самоврядування є діяльністю місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного та місцевого значення в межах адміністративно-територіальних одиниць. Згідно із другим підходом, місцеве самоврядування являє собою складний механізм, що поєднує діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на певній території та є складовою державного механізму управління [322, с. 275–276].

Концептуальні відмінності підходів до характеристики місцевого самоврядування полягають у тлумаченнях аспектів визначення природи, організаційної структури органів місцевого самоврядування, обсязі прав та обов’язків місцевого самоврядування, структурно-функціональної будові, особливостях і характері взаємовідносин із державою. Беручи до уваги основні

концептуальні позиції щодо розвитку та організації місцевого самоврядування, останнє повинно відповідати двом головним соціальним запитам, зокрема: по-перше, створення ефективної системи місцевої представницької влади, здатної задовольняти життєво важливі місцеві потреби населення та розвиток держави; по-друге, реалізації права громадян на участь в управлінні справами місцевого значення.

Розвиток місцевого самоврядування є основою формування ефективного самоврядування в Україні, покликане забезпечувати баланс державним, суспільних, соціальних, економічних та місцевих інтересів як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і держави в цілому [56, с. 183]. Досягнення такого балансу можливе тоді, коли діє механізм відкритості та демократичності виборів та здійснено передачу владних повноважень у сфері місцевого розвитку та фінансових ресурсів від центру до територіальних одиниць.

Місцеве самоврядування є видом публічної влади, що здійснюються від імені суб'єктів, що створені та діють у межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв упорядковувати поведінку населення відповідних одиниць та здійснювати вплив на розвиток регіону насамперед, у економічній, соціальній та політичних сферах». Основу місцевої публічної влади складають органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування є самостійним елементом державної системи, сфера компетенції, а також права, обов'язки та відповідальність визначені законодавством України.

Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх правовий статус закріплений, насамперед, Конституцією України та чинним законодавством. Відповідно до положень Основного Закону України органи місцевого самоврядування є організаційно відокремленими від органів державні органи. Конституцією встановлено, що місцеві органи влади не є частиною системи державних органів та незалежно вирішують питання місцевого значення (ст. ст. 7, 140) [160].

Разом із цим, розвиток держави неможливий без здійснення взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів, що здійснюються у певних формах, передбачених чинним законодавством. Серед органів державної влади, на нашу думку, активно взаємодіють із органами місцевого самоврядування органи виконавчої влади, зокрема на рівні місцевих державних адміністрацій.

Крім того, для державної влади на законодавчому рівні повинна бути забезпечена гарантія того, що місцеве самоврядування функціонуватиме в межах законодавчо визначених повноважень. У свою чергу, для місцевого самоврядування закон є основною гарантією від неправомірного втручання у діяльність уповноважених органів зі сторони органів державної влади. Нормативно-правова база повинна забезпечувати достатню стабільність відносин між органами публічної влади. Повноваження органів місцевого самоврядування є об'єктом правового регулювання зі сторони держави [46, с. 14].

Власні ресурси місцевого самоврядування також складають об'єкт правового регулювання. На державу покладений обов'язок передавати ресурси місцевому самоврядуванню в обсязі, що необхідний для вирішення завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, і передати їх на довгостроковій основі, тобто, забезпечити місцевому самоврядуванню можливість самостійного та довгострокового планування та здійснення своєї діяльності [21, с. 8]. Органи державної влади та місцевого самоврядування взаємодіють один з одним, тобто, вони як рівні партнери здійснюють свою діяльність задля досягнення спільної мети [286, с. 315].

Досліджуючи взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно визначити зміст поняття «взаємодія», який необхідно розглядати як взаємозв'язок двох явищ, так і взаємну підтримку. Взаємодія між вказаними органами пов'язана із взаємною при вирішенні загальних завдань місцевого та загальнодержавного значення (при здійсненні делегованих повноважень), що здійснюються як однією, так і іншою стороною [185, с. 36].

Названі механізми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна визначити як «взаємодія з ініціативи зверху», однак, варто зауважити, що можлива і «взаємодія з ініціативи знизу». «Взаємодія з ініціативи знизу» можлива при звернення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб зі зверненнями щодо неправомірної діяльності органів виконавчої влади [107, с. 87].

Окремі питання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відображено у Законі України «Про місцеві державні адміністрації»[270] та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»[268].

Проте, у вказаних нормативно-правових актах законодавець залишив пози увагою визначення конкретних форм, методів і принципів взаємодії між вказаними органами.

У зв'язку з цим, актуальним є доповнення законодавства України нормою про те, які саме дії здійснюються органами місцевого самоврядування, або яку частину роботи повинен виконувати орган місцевого самоврядування, а яку орган виконавчої влади, і на який орган буде покладена відповідальність за невиконання таких дій. Неузгодженість дій у сфері взаємодії досліджуваних органів публічної влади здійснюватиме негативних вплив на діяльність і ефективне функціонування цих органів.

На практиці без чітко налагодженого механізму взаємодії цих органів неможливе ефективне управління у всіх суспільних сферах. Дієва взаємодія між державною та місцевим самоврядування – запорука вирішення ряду проблем місцевого самоврядування та держави в цілому.

У сфері реалізації норм законів і взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади місті важливе значення відіграють акти, прийняті органами місцевого самоврядування [107, с. 88].

Оскільки саме в цих документах визначені конкретна форма взаємодії, її мета, а також спільні завдання, які поставлені органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Це, зокрема, питання взаємодії із громадськими організаціями; участь у здійсненні контролю за охороною, утриманням та використанням територій природно-заповідного фонду, розташованих на території відповідної громади; участь у роботі громадських пунктів охорони порядку тощо.

Крім того, необхідно зазначити, що органи виконавчої влади можуть передати окремі повноваження органам місцевого самоврядування – делеговані повноваження. Водночас, у даному контексті необхідно зазначити, що при делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування, органи виконавчої влади не звільняються від виконання завдань, покладених на них законодавством, оскільки саме держава відповідає перед громадянами за реалізацію відповідних завдань, а тому має контролювати виконання переданих повноважень та сприяти їхньому повному та ефективному виконанню [294, с. 132].

Отже, механізм передачі органам місцевого самоврядування окремих повноважень держави через інститут делегованих повноважень стає важливим напрямом діяльності двох органів публічної влади, і водночас дозволяє зберегти політику та стандарти у цій сфері, контроль за їхньою реалізацією, у тому числі, за використанням переданого майна та фінансових коштів на виконання завдань.

Разом із цим передача додаткових повноважень органам місцевого самоврядування повинна супроводжуватися передачею в комунальну власність відповідної ресурсної бази, яка є необхідною для реалізації таких повноважень [337, с. 67].

Органи виконавчої влади, на нашу думку, зобов’язані створювати необхідні умови розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також сприяти реалізації права громадян на місцеве самоврядування. Державна підтримка місцевого самоврядування здійснюється у вигляді відповідних регіональних програм.

Однією з проблем ефективної взаємодії між двома рівнями влади, як було зазначено вище, є відсутність чіткого розмежування повноважень. Існуюча на сьогодні невизначеність у чинному законодавстві України повноважень та предметів відання місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування складають одну із причин, що викликають необхідність поглиблення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування. Передача окремих повноважень органів виконавчої влади місцевому самоврядуванню не завжди є ефективною, оскільки для ефективного виконання відповідних завдань органами місцевого самоврядування необхідне забезпечення належного фінансування для їх реалізації зі сторони держави. у результаті утворюється черга за фінансовими ресурсами, що негативно впливає на економічний стан як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і всієї економічної системи держави в цілому[107, с. 88].

Крім необхідності вдосконалення правового напряму взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, на нашу думку потребує вдосконалення організаційний напрямок у сфері взаємодії зазначених органів.

Організаційний напрям взаємодії полягає у:

1) сприянні розвитку місцевого самоврядування місті;

2) створенні умов ефективної реалізації норм Конституції України та чинного законодавства;

3) координації та консолідації діяльності органів виконавчої влади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо ефективного вирішення питань місцевого значення, при виконанні делегованих повноважень – загальнодержавного значення;

4) сприянні становленню та розвитку правової організаційної основи місцевого самоврядування;

5) сприянню вирішенню питань місцевого значення тощо.

Правове регулювання створення спеціальних дорадчих, консультаційних і координаційних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення повного та ефективного виконання спільних завдань органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є основним напрямом організаційного удосконалення взаємодії цих органів. Відповідні спільні консультаційні, дорадчі, координаційні та інші робочі органи можуть бути створені тимчасового (наприклад, до досягнення конкретно визначеної цілі), так і постійно діючими з метою постійного розвитку місцевого самоврядування[196, с. 297].

Завданнями таких спеціальних органів, на нашу думку, повинні бути організація та участь у заходах, пов'язаних із питаннями розвитку місцевого самоврядування, зокрема, організація конференцій, «круглих столів», нарад за участі представників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Порядок формування, організації та здійснення діяльності таких органів повинен визначатися правовими актами, прийнятими спільно відповідними органами.

Основною метою місцевого самоврядування є сприяння самостійному та незалежному вирішенню питань місцевого значення.

Крім того, реформування потребує: звуження предмета взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування щодо здійснення контролю за діяльністю останніх; делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади, удосконалення системи делегування повноважень. Необхідно зазначити, що інститут делегованих повноважень потребує двох суттєвих змін: по-перше – збереження виключно делегування повноважень державою в особі органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, по-друге – формалізації порядку такого делегування [35].

Крім того, важливо наголосити на тому, що відсутність узгодженості діяльності виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо

забезпечення соціальних, економічних і культурних прав громадян не дозволяє ефективно вирішувати проблеми асиметрії рівнів економічного та соціального розвитку, стану регресу окремих територій, фактично усуває органи місцевого самоврядування від визначення пріоритетних напрямів регіонального розвитку [294]. Крім того, відсутність належного рівня взаємодії не заохочує органи місцевого самоврядування більш повно виявляти та використовувати соціальний, економічний і культурний потенціал кожної окремої територіальної громади [296].

У контексті дослідження напрямів організаційного та правового удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади доцільно зазначати позицію Ю.О. Буглака з цього питання. Зокрема, вчений зазначає, що одними із шляхів підвищення ефективності взаємодії вказаних органів публічної влади є наступні. В організаційній сфері це повинно бути зміщення акценту взаємодії на здійснення співпраці у формі участі у спільних заходах, проектах і програмах з контрольної діяльності, а також формування дієвого механізму взаємодії, який включатиме координацію та консолідацію засобів і сил, а також прогнозовану та планову діяльність, що спрямована на забезпечення здійснення ефективного урядування. У правовій сфері вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади полягає у необхідності законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Крім того, на законодавчому рівні необхідно вирішити проблему подвійного правового статусу місцевих державних адміністрацій [35].

До напрямів правового та організаційного удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, на нашу думку, необхідно відносити:

1) доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» нормою про те, які саме дії здійснюються органами місцевого самоврядування, або

яку частину роботи повинен виконувати орган місцевого самоврядування, а яку орган виконавчої влади, і на який орган буде покладена відповідальність за невиконання таких дій;

2) створення організаційних структур (консультаційних, координаційних і дорадчих органів), що спеціалізуються на взаємодії з місцевими органами влади;

3) впровадження координації діяльності цих органів;

4) удосконалення заходів державної підтримки місцевого самоврядування. Серед цих заходів: прийняття регіональних програм розвитку територіальної громади; надання органам місцевого самоврядування фінансової допомоги у вирішенні питань місцевого значення; надання органам місцевого самоврядування матеріальних ресурсів на вирішення питань місцевого значення; організація органами виконавчої влади професійного навчання, перекваліфікації, професійного розвитку посадових осіб, обраних та інших працівників органу місцевого самоврядування.

З метою удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади необхідно, щоб були дотримані такі вимоги як:

– цілеспрямованість у взаємодії;

– єдність соціальних та економічних цілей органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– своєчасне надання субвенцій органам місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень;

– вдосконалити процедуру надання звітів щодо використання органами місцевого самоврядування матеріальних ресурсів та фінансових коштів при здійсненні делегованих повноважень;

– надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування;

– дотримання балансу інтересів органів місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування;

– дотримання принципу пропорційності адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

– дотримання принципу законності та гласності при реалізації повноважень.

Таким чином, для удосконалення взаємодії між державними та місцевими органами влади необхідне встановлення та визначення чітких правових орієнтирів, виражених у зміні та доповненнях до чинного законодавства України, що регулює відносини в сфері організації та функціонування місцевого самоврядування. Використання державними структурами законодавчо-правових методів функціонування та притаманний для них переважно нормативний характер внутрішніх і зовнішніх зв'язків дозволяє відповідним органам при врегулюванні конфліктів практично завжди уникати проблемних ситуацій, як усередині системи управління, так і у відносинах держави та суспільства в цілому.

Висновки до розділу 5

Ефективність місцевого самоврядування у значній мірі визначається державною політикою по відношенню до вказаного інституту та системою взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, насамперед, з органами виконавчої влади. Державне правління охоплює широкий спектр взаємодії. Основними інструментами взаємодії між вказаними органами публічної влади є законодавства, що повинно передбачати відповідні форми, методи та механізми реалізації такої взаємодії. У сучасних умовах ефективній взаємодії вказаних органів публічної влади здебільшого перешкоджають такі проблеми як: нечітке розмежування повноважень між зазначеними органами;

відсутність механізму їхньої взаємодії та чіткого розподілу відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Напрямами правового та організаційного вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади наведено наступні: визначення на законодавчому рівні чітких форм, методів і принципів взаємодії органів вдосконалення заходів державної підтримки місцевого самоврядування впровадження координації діяльності визначених; органів надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування; створення організаційних структур, які спеціалізуються на взаємодії з місцевими органами влади.

Узагальнюючи результати дослідження критеріїв ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що ефективність цієї взаємодії є ключовим чинником стабільного соціально-економічного розвитку регіонів та підвищення рівня життя населення. Від злагодженості роботи цих органів залежить якість управлінських рішень, прозорість процедур, швидкість реагування на суспільні потреби та рівень довіри громадян до влади.

Аналіз існуючих підходів до оцінки ефективності взаємодії свідчить, що вона визначається за кількома основними критеріями: результативність управлінських рішень, рівень координації між державними та місцевими органами, ступінь відкритості та підзвітності, наявність механізмів громадської участі, а також ефективність використання ресурсів. Зокрема, важливим залишається питання усунення бюрократичних перешкод, запровадження цифрових технологій у сферу місцевого управління та створення умов для більшої автономії органів місцевого самоврядування.

Подальше удосконалення механізмів взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування має базуватися на принципах децентралізації, чіткого розподілу компетенцій, відповідальності та підвищення адміністративної спроможності місцевих громад. Важливо розвивати механізми державно-

громадського партнерства, залучати представників бізнесу та громадськості до процесу прийняття рішень, що сприятиме збалансованому розвитку територій.

Таким чином, ефективна взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є необхідною умовою для досягнення сталого регіонального розвитку, підвищення якості надання публічних послуг та зміцнення демократичних засад управління в Україні.

Для вирішення ключових питань розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно визначити дієві механізми співпраці між місцевими органами влади та центральним урядом. Важливим завданням є розробка конкретних практичних рекомендацій для державних установ щодо впровадження ефективної моделі децентралізації. Зазначене потребує комплексного аналізу міжнародного досвіду європейських країн та оцінки впливу світових тенденцій на еволюцію місцевого самоврядування в Україні.

Особливу увагу слід приділити питанню розвитку місцевих громад, зокрема перспективам законодавчого забезпечення громадської участі у формуванні місцевої політики. Зважаючи на дискусійний характер цього питання, важливо враховувати як український, так і світовий історичний досвід. У цьому контексті цінними можуть бути напрацювання Франції, Польщі та Німеччини, які успішно реформували свої системи місцевого самоврядування, досягнувши ефективного балансу між публічним управлінням і автономією територіальних громад.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення проблеми адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Основне завдання роботи полягало в обґрунтуванні теоретичних положень і формулюванні напрямів удосконалення законодавства у цій сфері. У результаті сформульовано такі висновки, пропозиції та рекомендації, що мають як теоретичне, так і прикладне значення.

1. За результатами дослідження становлення взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади запропоновано структурувати основні етапи становлення та розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в незалежній Україні: 1) 1990–1996 рр. (становлення інститутів до ухвалення Конституції України); 2) 1996–2014 рр. (розвиток конституційних засад виконавчої влади та місцевого самоврядування); 3) з 2014 р. і дотепер (реформування інститутів, децентралізація України). Запропоновано тезу, що періоди європеїзації і русифікації, як періоди впливу, у тому числі на взаємодію органів, були характерні на територіях сучасної України у різні історичні періоди, а вплив зарубіжних країн як пришвидшував розвиток взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і призупиняв його. Однак наразі ефективний вплив європейських країн став важливим елементом активного реформування державного сектору в Україні, тож процес реформування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, стимулювання професійної взаємодії органів, посилення їх інституційної спроможності та розмежування їх повноважень з органами виконавчої влади триває і нині, тож прийняті на сучасному етапі нормативно-правові акти будуть сприяти оптимальному функціонуванню цих інституцій і ознаменують собою початок нового етапу їх взаємодії.

2. Взаємодія між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, досліджена з праксеологічної точки зору, повинна ґрунтуватись на принципі партнерства та спрямовуватись на досягнення спільної мети у розрізі підвищення рівня добробуту та якості життя населення як окремої територіальної громади, так і всієї держави у цілому. Поняття «взаємодія» в рамках дослідження адміністративно-правового регулювання запропоновано розглядати у світлі спільної діяльності двох і більше суб'єктів з метою реалізації спільних цілей, інтересів та потреби.

Ефективність та динамічність взаємодії органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади як якісного показника ефективності функціонування держави загалом запропоновано визначати через особливості, характерні ознаки у вигляді нормативно-правових підстав, узгодження спільних процесів, наявності спільних потреб, інтересів і цілей, через спільну відповідальність суб'єктів взаємодії, її строковість, законодавчу регламентацію процесу взаємодії, через прогрес як результат взаємодії, покращення зовнішнього та внутрішнього іміджу вищезазначених суб'єктів взаємодії. Виокремлення зазначених характерних ознак надало можливість сформулювати та запропонувати нове визначення поняття в «взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» з точки зору адміністративно-правових відносин, – як спільної діяльності визначених суб'єктів адміністративного права, що має правові підстави, реалізується у порядку та межах, визначених чинним законодавством України, з метою реалізації спільних повноважень, інтересів, потреб, завдань.

3. Дослідження принципів взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як основоположних ідей, засад, правил, прямо чи опосередковано визначених чинним законодавством Україні, дало змогу сформувати тезу, що останні врегульовують всі правовідносини між взаємодіючими зазначеними органами та допомагають визначити спільну потребу і інтерес взаємодіючих органів у процесі та результаті взаємодії. З огляду

на специфіку відповідних взаємовідносин запропоновано до загальних принципів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади віднести принципи верховенства права, законності, рівності, прозорості, публічності та відкритості, підконтрольності та відповідальності, а також системності та професіоналізму. Виокремлення специфіки особливих відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що здебільшого не врегульовані законодавчо або врегульовані лише частково, надало змогу вперше запропонувати спеціальні засади взаємодії між визначеними органами та віднести до таких принципи спільності інтересів, планування та стратегічного планування, доцільності взаємодії, відповідальності, оптимальності, єдності, вторинності виконавчої влади тощо.

4. Наукове віднесення до взаємодії як процесу наявності конкретно визначеної мети та її реалізацію через основні методи, форми та принципи такої взаємодії, що підштовхнуло до виокремлення за допомогою основних засад основні методи відповідної взаємодії, та надало змогу запропонувати такі основні методи взаємодії вказаних органів як координація, планування, контроль та інформаційне забезпечення. Дослідження методології спонукало до визначення основної мети методів ефективної реалізації повноважень органів публічної влади, зокрема делегованих повноважень наданих органам місцевого самоврядування, а також підвищення якості життя населення та забезпечення прав і свобод громадян як відповідної територіальної громади, так і усієї держави загалом. Водночас, у результаті дослідження зазначеного питання, вдалось дійти висновку, що чинним законодавством України не визначено поняття та основні методи і форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Відсутність належного правового регулювання методів і форм такої взаємодії зумовлює здійснення такої взаємодії на локальному рівні частково, або така взаємодія відсутня в цілому. На сьогодні пропонуємо вважати

актуальною систематизацію зазначених методів і форм взаємодії, а також їх закріплення на законодавчому рівні.

5. Дослідження форм взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Україні сформувало розуміння різниці між взаємодією представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування (радами та їх виконавчими органами), та взаємодією між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема у частині реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень (обидва види різнорівнево є взаємодією органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, однак відповідна взаємодія несе за собою абсолютно різний сенс). Взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має такі форми: нормативно-правову – тобто чітке розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; організаційно-розпорядчу – затвердження на законодавчому рівні порядку та механізму їх взаємодії та усунення дублювання повноважень, зокрема контролю за виконанням делегованих повноважень з боку представницького органу місцевого самоврядування та з боку органів виконавчої влади; прогностичну та планову – розроблення та організація ефективного механізму спільної дії; організаційно-комунікаційну – участь в спільних програмах, перенесення акцентів з контрольної діяльності на співпрацю; методичну – надання методичної та консультативної допомоги; аналітичну – надання аналітичних звітів, висновків, оглядів взаємодії. Разом з тим, запропоновані вище форми взаємодії не обмежують сфери взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; більше того така взаємодія є ефективною з точки зору результативності та потребує подальшого розвитку.

6. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері погоджувальних, дозвільних та контрольно-наглядових процедур є

важливим чинником ефективного функціонування системи публічного управління, адже пропонуємо тезу, що злагоджена співпраця цих інституцій сприяє забезпеченню законності, прозорості та результативності адміністративних процесів, що безпосередньо впливає на якість публічного управління та рівень довіри громадян до влади. Аналіз правових аспектів та практичного застосування зазначених процедур свідчить про необхідність удосконалення механізмів координації між державними органами та місцевим самоврядуванням. Зазначене передбачає чітке розмежування повноважень, усунення правових колізій, цифровізацію адміністративних процесів та підвищення рівня контролю за їх виконанням. Таким чином, оптимізація взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є одним із ключових напрямів підвищення ефективності публічного управління. Вдосконалення погоджувальних, дозвільних і контрольно-наглядових процедур сприятиме раціональному використанню ресурсів, зменшенню адміністративних бар'єрів і створенню сприятливих умов для соціально-економічного розвитку.

7. Нормативно-правове регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з одного боку пропонуємо вважати не обмежуючим, а з іншого боку – несистематизованим, невсеохоплюючим, а подекуди – дискреційним, що неефективно впливає на взаємодію між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Конституція України 1996 року є головним актом, який регламентує діяльність цих органів; також діє низка законів і міжнародних документів, ратифікованих Верховною Радою України, які закріплюють різні аспекти їх організації, функціонування і взаємодії. Втім, законодавство у цій сфері продовжує розвиватися і вдосконалюватися, аби зрештою сфери компетенції цих органів були чітко розмежовані (адже наразі все ще існують правові колізії під час реалізації ними своїх повноважень). Нормативно-правове регулювання органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади має вдосконалюватися, аби зрештою сфери компетенції цих

органів були чітко розмежовані (адже наразі все ще існують правові колізії під час реалізації ними своїх спільних повноважень).

8. Тенденції взаємодії між органами місцевого самоврядування чи взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування пропонуємо запакувати у низку найбільших потреб: прийняття відповідного законодавства та встановлення критеріїв співробітництва; забезпечення фінансування у разі взаємодії в рамках виконання делегованих центральними органами влади повноважень; чітка регламентація контролю за реалізацією повноважень; нормативне закріплення механізмів контролю за дотриманням бюджету; формування практики взаємодії через обмін інформацією та надання консультацій.

9. Удосконалення потребує забезпечення реалізації інтересів та вирішення питань місцевого значення громадами шляхом внесення змін до нормативно-правових актів з метою надання фінансової автономії органам місцевого самоврядування для належного розподілення місцевого бюджету та задоволення потреб територіальних громад; деталізації на нормативному рівні взаємодії територіальних громад з районними та обласними радами у частині реалізації територіальними громадами права на вирішення потреб місцевого значення. Окремої уваги потребує проблема взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальних громад у частині реалізації визначеними органами делегованих повноважень; участь територіальних громад у такому процесі має бути посилена. Крім цього, підсумовуємо, що реформування правового регулювання діяльності територіальних громад може бути забезпечене лише зміщенням акцентів з органів місцевого самоврядування на громаду як першого елемента системи місцевого самоврядування в Україні.

10. Громадський контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування в Україні є важливим, адже виступає елементом забезпечення демократії та впливу на розвиток місцевого самоврядування загалом. Під час

воєнного стану в Україні, та в результаті переведення уваги громадськості до вирішення питань місцевого значення, контроль за здійсненням діяльності органами місцевого самоврядування з боку громади не є ефективним. Крім цього, з метою популяризації громадського контролю органами місцевого самоврядування та державними органами не проводиться стимулююча інформаційна політика, більше того – доступ до деяких будівель органів місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану для громадськості закритий, що також не спонукає ні розвитку місцевого самоврядування, ні розвитку громадського контролю. Разом з тим, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні є необхідною умовою збереження високого рівня застосування принципу децентралізації влади, тож загалом громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є чинником, що стимулює вдосконалення реалізації окремими органами власних повноважень, а координація та вдосконалення правової бази ефективної взаємодії на муніципальних рівнях є важливим аспектом належного функціонування органів місцевого самоврядування.

11. За результатом дослідження зарубіжного досвіду взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, який зарекомендував свою ефективність, запропоновано наступні напрямки з метою удосконалення в Україні такого процесу взаємодії: необхідність належного фінансування органів місцевого самоврядування задля того, щоб вони могли повноцінно і результативно реалізовувати покладені на них функції і повноваження; зміцнення місцевого самоврядування шляхом консолідації (об'єднання, укрупнення) територіальних громад і забезпечення для них надійних джерел доходу. Такий досвід сприятиме набагато ефективнішому використанню державних коштів і дозволить таким угрупуванням стати об'єктами регіональної політики; забезпечення співпраці між територіальними громадами. Європейська практика демонструє, що в країнах, які не обрали шлях консолідації на місцевому

рівні, механізми міжмуніципального співробітництва виступають як ключовий інструмент для забезпечення ефективного та якісного надання публічних послуг на локальному рівні. Інститут префекта, або його аналоґи, успішно функціонує в низці європейських держав, зокрема у Франції, Польщі, Чехії та інших країнах, виконуючи роль гаранта балансу між різними гілками влади та запобігаючи ризикам безконтрольності, що можуть виникнути в умовах децентралізації. Вкрай необхідним є чітке законодавче розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що забезпечить автономність територіальних громад у вирішенні місцевих питань та унеможливить незаконне втручання державних органів у їхню діяльність. Крім того, першочерговим завданням залишається відновлення функціонування органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях, що є важливим для забезпечення стабільності та розвитку місцевих громад.

12. Належне функціонування органів місцевого самоврядування та їх взаємодія з органами виконавчої влади, зокрема з огляду на досвід зарубіжних країн, є важливим завданням муніципальної влади, а особливо коли мова йде про міста з особливим статусом в Україні. Законодавство в Україні та країнах континентальної правової системи розмежовує регулювання місцевого самоврядування та управління; крім того, правова система вищезазначених країн характеризується функціонуванням органів місцевого самоврядування та виконавчих органів разом. Тож, для забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема у частині забезпечення реалізації делегованих повноважень, слід використати досвід Німеччини, у частині ефективності роботи представника органу виконавчої влади в органі місцевого самоврядування, з метою налагодження взаємодії з органами виконавчої влади в частині спільної діяльності. Питання функціонування і взаємодії між органами і інституціями є достатньо глобальним, тож потребує відповідної регуляції і роль державних органів у відповідній сфері,

зокрема центральний орган виконавчої влади у визначеній сфері має ефективно формувати і реалізовувати політику через спільні стратегії, державні програми тощо.

13. Країни Скандинавського півострова характеризуються здебільшого автономністю місцевих органів влади у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, у частині надання муніципальних послуг. Деякі країни характеризуються закріпленням можливості надання муніципальних послуг у Конституції, деякі на законодавчому рівні, а деякі закріплюють належність органів місцевого самоврядування до надання муніципальних послуг у спеціальних законодавчих актах, що регламентують окрему сферу, до якої відповідна послуга належить. Ефективний досвід, який слід рекомендувати запозичити у частині надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування в Україні – це закріплена на законодавчому рівні відповідальність органів місцевого самоврядування за надання муніципальних послуг; розвинена громадська свідомість, що дозволяє здійснювати ефективний громадський контроль за наданням послуг органами місцевого самоврядування; цифровізація більшості послуг та розширення послуг, які можуть реалізовуватись органами місцевого самоврядування на місцевому рівні.

14. До основних напрямків вдосконалення взаємодії вказаних органів необхідно відносити: удосконалення нормативно-правової бази, розширення сфери делегованих повноважень, пошук додаткових джерел формування дохідної частини місцевого бюджету, заборону втручання в діяльність органів місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Розмежування компетенції між виконавчими та місцевими органами влади повинно бути проведено з врахуванням особливостей території, з урахуванням, економічних, соціальних, географічних, етнічних факторів, задля покладення повноважень на ті органами влади, які зможуть найбільш ефективно їх реалізувати.

15. У частині проблем невідповідності принципу децентралізації влади під час взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, слід зазначити таке. За результатом дослідження пропонуємо наступні рішення для взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з метою, у тому числі, дотримання принципу децентралізації влади та інших загальних засад місцевого самоврядування: прийняття відповідного законодавства та встановлення критеріїв співробітництва повноваженнями центральних (державних/регіональних) органів влади; забезпечення фінансування у більшості випадків є завданням центральних органів влади, хоча муніципалітети також вправі збільшувати податки на своїй території, а також передбачений інститут спільного фінансування з деяких питань; нагляд за законністю є повноваженням центральних (державних/регіональних) органів влади; крім того, існують механізми контролю за дотримання бюджету; у рамках спільної відповідальності передбачені централізовані механізми контролю за результатами роботи; нормативно закріплено обов'язок проведення регулярних консультацій з муніципальними асоціаціями щодо затвердження місцевих статутів, бюджетів та інших важливих питань, що стосуються місцевого самоврядування; укладення спеціальних угод між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади для підвищення ефективності та продуктивності співпраці або визначення шляхів фінансування повноважень тощо.

16. Запропоновано розробку та прийняття низки нормативно-правових актів з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади: 1) видання Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні на 2026-2031 роки» з метою забезпечення належного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення розробки спільних

механізмів вирішення питань місцевого значення. В рамках запропонованого указу рекомендовано затвердити Національну стратегію сприяння взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні на 2026-2031 роки; запропоновано Кабінету Міністрів України: забезпечити за участю обласних, Київської міської державної адміністрації: розробити та затвердити трирічні плани заходів з реалізації Стратегії; здійснити підготовку та оприлюднення щоквартальних та щорічних звітів про виконання планів заходів з реалізації Стратегії; опрацювати питання щодо створення ефективних механізмів фінансової підтримки реалізації Стратегії; визначити механізми для належної координації та моніторингу реалізації Стратегії; 2) з метою вирішення проблеми відсутності нормативного визначення поняття «взаємодія органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади», нормативної систематизації методів і форм взаємодії, запропоновано доповнення відповідними нормами Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких визначити форми, сфери (напрями) та методи взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; 3) внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою забезпечення регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, а саме: у частині другій статті 58 після слів і знаків «та посадовими особами місцевого самоврядування,» доповнити словами і знаками «органами виконавчої влади»; 4) в рамках реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади розробити та прийняти Кабінетом Міністрів України Порядок взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації спільних повноважень, що забезпечить унормування алгоритмів реалізації делегованих повноважень чи повноважень, що відповідно до чинного законодавства України реалізується органами місцевого самоврядування спільно з органами виконавчої влади; 5) рекомендувати Асоціації міст України як платформі діалогу місцевого

та центрального рівнів влади надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо унормування механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Окреслено проблемні аспекти, неузгодженості та юридичні колізії адміністративно-правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, особливо сучасного стану в рамках правового режиму воєнного стану та дублювання повноважень місцевими адміністраціями та місцевими воєнними адміністраціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.

2. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72–79.

3. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.

4. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Паращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.

5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

6. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування : монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин, Ю. О. Карпінський, В. С. Куйбіда, В. А. Негода. Київ : Геопринт, 2007. 366 с.

7. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.

8. Андреєв Д., Іванченко Д. Філософсько-правова методологія налагодження дієвої комунікації влади та місцевих громад в інформаційному суспільстві. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2019. Т. 18, № 2. С. 18–26. URL: https://philosophy.naiau.kiev.ua/index.php/philosophy/article/view/1150/1154.

9. Багмет М. О., Євтушенко О. Н. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування. *Наукові праці* : наук.-метод. журнал. 2007 № 56. С. 56–60.

10. Баймуратов М. О. Від римський муніципій – до сучасного місцевого самоврядування. *Михайло Баймуратов: право як буття вченого* : зб. наук. праць до 55-річчя професора М.О. Баймуратова / упор. та відп. ред.. Ю. О. Волошин. Київ : Логос, 2009. С. 67–68.

11. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак. *Публічне право.* 2011. № 2. С. 4–11.

12. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : Основа, 1996. 398 с.

13. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закл. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.

14. Батанов О. Актуальні проблеми реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 5–6. С. 34–43.

15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.

16. Батанов О. В. Місцева влада. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., допов. і перероб. Київ : Генеза, 2004. С. 355.

17. Батанов О. В. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 7. С. 30–34.

18. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2008. № 2. С. 51–57.

19. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад і функцій місцевих органів державної виконавчої влади. *Право України*. 1999. № 5. С. 25–29.

20. Батанов О. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2000. 257 с.

21. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. № 1. С. 5–16.

22. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.

23. Безпалько О. М. Роль територіальних громад у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. *Економіка і організація управління*. 2019. № 1 (33). С. 116–123.

24. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. 1996. 160 с.

25. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. для вищ. навч. закл. Київ : Атіка, 2000. 304 с.

26. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 448 с.

27. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 1 (56). С. 1–6.

28. Бондарчук Л. В., Урбанович В. А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Науковий огляд*. 2015. № 11 (21). С. 1–9. URL: https://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/650.

29. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 230–242.

30. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

31. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / за ред. О. М. Москаленко. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.

32. Борисочева Н. Теоретичні підходи до розуміння системи органів виконавчої влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 111–116. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/6/18.pdf.

33. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 178 с.

34. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид наук : 12.00.07. Київ, 2005. 16 с.

35. Буглак Ю. О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Т. 1, вип. 3. С. 128–133. URL: http://www.nvppp.in.ua/vip/2018/3/tom_1/27.pdf.

36. Буглак Ю. О. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 70–75. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/15.pdf.

37. Буглак Ю. О. Проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування міст, сіл, селищ. *Юридична наука*. 2019. № 10 (100). С. 198–203. URL: https://journal-nam.com.ua/index.php/journal

38. Буковинський С. Покращення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад. *Фінанси України*. 1999. № 5. С. 80–87.

39. Бурбика В. О. До розуміння мети та завдань взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ* : матеріали круглого столу (Київ, 14 трав. 2015 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 51–53.

40. Бутко І. Децентралізація по-французькі: місцеве самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. № 1/2. С. 81–91.

41. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

42. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.

43. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.

44. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.

45. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

46. Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства : методичні рекомендації у сфері відкритого урядування. Київ : Асоціація міст України, 2023. 55 с. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/66_vidkryte_uryaduvannya_2023_metod.pdf

47. Взаємодія. *Тлумачний словник української мови*. URL: http://eslovnyk.com/%D0%B2%D0%B7%D0%B0%.

48. Висоцька С. М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: теорія та практика.* 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_37.

49. Возняк Г. В. Регіональний розвиток: сутність і методологічна основа. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 34–43.

50. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

51. Воронов М., Скрипчук В. Децентралізація влади як основа взаємовідносин органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2021. Вип. 1. С. 32–36.

52. Вюртенбергер Т., Колиско Р. Деякі концептуальні положення реформування організації державної влади: регіональний аспект. *Програма Tacis Європейського Союзу.* 2001. № 62. С. 47–50.

53. Ганущак Ю. Досвід Франції і бюджетна реформа в Україні. *Аспекти самоврядування.* 1999. № 2 (4). С. 17–21.

54. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України : дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Івано-Франківськ, 2016. 238 с.

55. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Карт-бланш, 2004. 579 с.

56. Гливка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. Вип. 58. С. 180–189.

57. Глухачов Є.Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2001. № 1 (9). С. 42–43.

58. Голосніченко Д. Повноваження як об’єкт дослідження загальної теорії держави та права. *Право України*. 2008. № 1. С. 15–18.

59. Гончарук Н. Т. Організаційно-правові аспекти реформування місцевого самоврядування в Україні. *Державна політика щодо місцевого самоврядування:*

стан, проблеми та перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф., 24–25 жовтня 2013 р. Херсон, 2013. С. 38.

60. Гончарук Н. Т., Прокопенко Л. Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 1. С. 321–329.

61. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. *Публічне управління*. 2011. Вип. 3. С. 31–38.

62. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI - поч. XVII ст.). Львів : Афіша, 2002. 254 с.

63. Гречанюк С. К. Взаємодія Державної кримінально-виконавчої служби України з публічними інституціями : монографія. Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2011. 400 с.

64. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. *CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux.* URL: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.txt.

65. Грицяк І. А. Зародження становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2023. № 2 (квітень–червень). С. 58–64.

66. Грицяк І. Місцеве самоврядування в Україні в історії та сучасності. *Вісник УАДУ при Президентові України.* 1996. № 1. С. 58–61.

67. Гробова В. П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування. *Форум права*. 2011. № 4. С. 139–144.

68. Гудима Н. В. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2008. 21 с.

69. Гулак О. В. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: складові визначення вектору руху країни. *Процес модернізації системи державного*

управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : кол. монографія / за заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. С. 119–131.

70. Гулак О. В., Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю. Реалізація адміністративної компетенції територіальної громади в галузі екологічних відносин. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія : Економічна. Серія : Юридична. 2023. Вип.38. С. 448–453.

71. Гуненкова О. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16/17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

72. Девемі Ж.-Ф. Місцеве управління у Франції. *Збірник наукових праць Української академії державного управління*. 2000. Вип. 2, ч. ІІ. С. 80–84.

73. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки НаУКМА*. 2000. Т. 18: Політичні науки. С. 31–36.

74. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820.

75. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2005. 255 с.

76. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

77. Діхтієвський П. В. Ващенко Ю. Суб'єкти публічного адміністрування (публічного управління) як суб'єкти адміністративного права. *Адміністративне*

право України : підручник / П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака, В. Пашинський, В. Клинчук та ін. ; за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ : Видавництво Людмила, 2023. С. 168–219.

78. Дніпров О. С. Виконавча влада в Україні: теоретико-концептуальні підходи до розуміння сутності в сучасних умовах трансформації суспільства : монографія. Київ : Видавництво Людмила, 2018. 540 с.

79. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка».* Серія : Юридичні науки. 2017. № 884. С. 108–112. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13327/18.pdf.

80. Дозвільна (погоджувальна) процедура. *Електронна енциклопедія законодавства України*. URL: http://dict.ippi.org.ua/wiki.

81. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети : монографія. Київ : Наукова думка, 2006. 511 с.

82. Дробуш І. В. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*. 2013. № 6–2. С. 3–7.

83. Дрозд О. Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні: проблеми співвідношення норм трудового та адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 ; 12.00.07. Дніпро, 2017. 425 с.

84. Дрозд О. Ю. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 110–114.

85. Дяченко М. І., Коваленко Г. О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадськістю регіону. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2018. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/37.pdf.

86. Електронне урядування у територіальних громадах : зб. матеріалів / за заг. ред. К. Донченка. Полтава, 2013. 52 с.

87. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : підписана 21.05.1980 р. ; в редакції від 16 лист. 2009 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text.

88. Європейська хартія місцевого самоврядування : підписана 15.10.1985 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 38. Ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

89. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку. *Публічне управління*. 2016. Вип. 14. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf.

90. Жаровська І. М. Легітимність державної влади у демократичній державі. *Університетські наукові записки*. 2009. № 3. С. 20–23.

91. Жулавський А. Ю., Гордієнко В. П. Децентралізація як фактор реалізації регіональної політики. *Сучасні тенденції розвитку регіонів, підприємств та їх обєднань* : монографія / за ред. Л. М. Савчук. Дніпро : Пороги, 2018. С. 24–35.

92. Журавель Я. В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Т. 4, № 2 (23). С. 125–129. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/2-4_2018/28.pdf.

93. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7/8 (61). С. 133–135.

94. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 240 с.

95. Завгородній В. А. Механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ і громадських організацій у протидії корупції. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 119–127.

96. Завгородній В., Романов М. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз та можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету.* Серія : Юридичні науки. 2015. № 1 (I). С. 16–23.

97. Загуменна Ю. О., Лазарєв В. В. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Україні (1991–2019 роки). *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 106–117. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.15.

98. Законодавство щодо регіонального розвитку. Історія становлення, сучасний стан та напрями змін / підгот. Групою радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою». Київ. 32 с. URL: https://rdpa.regionet.org.ua/images/Legislation_on_regional_development.pdf.

99. Залуцький І. Р., Присяжнюк Ю. І. Концептуальні засади та механізми стимулювання розвитку сільських територіальних громад в контексті соціально-економічних пріоритетів ЄС. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 2018. Вип. 4 (132). С. 73–78.

100. Заяць Н. В. Шляхи вдосконалення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний вісник.* 2011. № 3 (20). С. 34–39.

101. Зінченко О. В. Конституції Скандинавських країн: порівняльний аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 1 (88). С. 58–68.

102. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 211 с.

103. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : Нілан – ЛТД, 2016. 426 с.

104. Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні. URL: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_-2005/section_9/Kalynovsky

105. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Київ, 2012. 405 с.

106. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. Київ : КНТ, 2010. 232 с. URL: https://pidruchniki.com/1584072021785/pravo/mistseve_samovryaduvannya.

107. Карабін Т. О. Правове розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С. 85–90.

108. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.

109. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2007. 202 с.

110. Карагіоз Р. С. Органи державного управляння та місцевого самоврядування як елементи публічної влади. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2018. № 4, ч. 1. С. 75–79.

111. Кащишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах. *Форум права*. 2017. № 4. С. 93–98. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf.

112. Кащишин М. А. Повноваження органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах : порівняльний аналіз : дис. … д-ра філос. : 081. Київ, 2020. 208 с. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/handle/123456789/17670.

113. Керецман В. Ю. Державне регулювання розвитку регіонів України: теорія і практика : монографія. Ужгород : РІК-У, 2019. 512 с.

114. Кириченко Ю. М. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 226–229.

115. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. 2-ге вид., перероб. і допов. Одеса : Юрид. літ-ра, 2002. 312 с.

116. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 3–8.

117. Клюєв О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 422 с.

118. Клюцевський В. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського.* Серія : Державне управління. 2019. Т. 30, № 6. С. 102–108.

119. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка".* Серія : Юридичні науки. 2015. № 824. С. 45–49.

120. Коваль В. Ф. Сутність та особливості взаємодії податкової міліції з іншими структурними підрозділами державної податкової служби України. *Європейські перспективи*. 2012. № 2 (1). С. 94–100.

121. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак-тів. 3-тє вид. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.

122. Коваль О. А. Принципи процесуального права та їх втілення в законодавчій регламентації діяльності міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 198 с.

123. Ковальова А., Колодяжна В. Інститут місцевого самоврядування у Швеції: наочні наслідки послідовних реформ. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 1 (5). С. 17–21.

124. Ковальчук З. Я. Психологічний аналіз міжособистісної взаємодії вчителя із старшокласниками : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2008. 160 с.

125. Кожина А. В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства. *Інвестиції: практика та досвід.* Серія : Державне управління. 2015. № 9. С. 98–101.

126. Козін А.О. Визначення поняття та характерних ознак взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкту адміністративно-правового дослідження. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2025 № 1 (69). С. 161–165. DOI: https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.23 (Республіка Польща).

127. Козін А.О. Вплив зарубіжних країн на становлення та розвиток муніципальної влади в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 74–80.

128. Козін А.О. Забезпечення доступності муніципальних послуг шляхом використання цифрових технологій. *Київський часопис права*. 2024. № 3. С. 62–66.

129. Козін А.О. Завдання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 44–46.

130. Козін А.О. Зарубіжний досвід забезпечення функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 2. С. 64–70.

131. Козін А.О. Інструменти безпосередньої участі громади у вирішенні питань здійснення видатків з місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 9. С. 45–47.

132. Козін А.О. Ключові функції взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

133. Козін А.О. Магдебурзьке право, як історичний прообраз сучасної моделі органів місцевого самоврядування. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

134. Козін А.О. Особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Juris Europensis Scientia.* 2024. Вип. 4. С. 63–65.

135. Козін А.О. Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки в період воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 4(57). С. 30–33.

136. Козін А.О. Правове регулювання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень.* 2024. Вип. 34. С. 96–101.

137. Козін А.О. Практичний досвід функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 6. С. 49–53.

138. Козін А.О. Принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

139. Козін А.О. Проблема функціонування місцевого самоврядування в сфері екологічних відносин у період правового режиму воєнного стану. *Держава та регіони.* Серія: Право. 2024. № 3 (85). С. 56–60.

140. Козін А.О. Проблеми забезпечення виконання повноважень деякими органами місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами в період воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 38–43.

141. Козін А.О. Проблеми нормативного закріплення визначення понять повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право.* 2024. № 3. С. 18–21.

142. Козін А.О. Проблеми нормативно-правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 119–123.

143. Козін А.О. Проблемні аспекти функціонування місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2024. № 70. С. 33–35.

144. Козін А.О. Реалізація природоохоронних повноважень виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 33–37.

145. Козін А.О. Розвиток публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території України в XX столітті. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 верес. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

146. Козін А.О. Сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об’єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності. *Науково-практичні засади розвитку*

юридичної науки на сучасному етапі державотворення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15–16 лют. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

147. Козін А.О. Сучасна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. *Юридичний вісник.* 2024. № 5. С. 50–55.

148. Козін А.О. Тенденції взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад з реалізації делегованих повноважень. *Право та державне управління.* 2024. № 2. С. 206–211.

149. Козін А.О. Тенденції розвитку реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2024. № 3. С. 116–122.

150. Козін А.О. Теоретико-правова характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 40–43.

151. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 55–59.

152. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 лют. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 71–73.

153. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник Київського національного університету*. Серія : Міжнародні відносини. 2003. № 27. С. 198–204.

154. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 205 с.

155. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

156. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системноструктурної організації : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 236 с.

157. Конституційне право : підручник / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, О. М. Лисенко, А. А. Мелешевич ; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. 528 с.

158. Конституційне право України. Академічний курс : у 2 т. Т. 2 / заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2006. 800 с.

159. Конституція Польської Республіки. *Центр політико-правових реформ*. URL: http://pravo.org.ua/img/books/ files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf.

160. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

161. Конституція України : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. : В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків : Право ; Київ : Ін Юре, 2003. 808 с.

162. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text.

163. Копиленко М. Л., Копиленко О. Л. Місцеве самоврядування та місцева адміністрація Української гетьманської держави. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції.* Київ, 1994. С. 17–27.

164. Корнієнко М. В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 379–384. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/96

165. Корнієнко М. В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з Національною поліцією у забезпеченні публічного порядку. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021 (т). № 1. С. 7–14.

166. Костенко С. О., Мамчур С. М. Компаративний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та деяких країн світу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 53–56.

167. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 192 с.

168. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

169. Кравченко В. І. Місцеве самоврядування в історії України. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції*. Київ, 1994. С. 8–17.

170. Крестовская Н. Н. Теория государства и права : Элементарный курс. Харків : Одиссей, 2007. 384 с.

171. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

172. Крупчан О. Д. Держава, органи місцевого самоврядування: реалізація прав і свобод громадян. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 2. С. 17–22.

173. Крупчан О. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2 (29). С. 47–59.

174. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 1999. 19 с. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cff7bb77-3c2f-4ab0-affc-297bd2f89de5/content.

175. Кузьменко О. А. Правовий розподіл бюджетних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування: проблемні питання. *Публічне право.* 2011. № 2. С. 63–70. URL: http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/kuzmenko.pdf.

176. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні : монографія. Львів : Літопис, 2001. 375 с.

177. Куйбіда В., Казюк Я., Ганущак Ю. Щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування при формуванні його спроможності. *Інвестиції: практика та досвід.* 2024. № 6. С. 221–228.

178. Кулик Т. О. Конституційні засади взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в місті Києві : монографія. Київ : Алерта, 2016. 198 с.

179. Куриленко Р. М. Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл компетенції, взаємозалежність функцій / Вищий навчальний заклад укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі». Полтава, 2021. 78 с.

180. Курило В. І., Ладиченко В. В., Піддубний О. Ю., Гулак О. В. Устрій об’єднаних територіальних громад поствоєнного періоду: теоретико-правовий аспект. *Інтернаука*. Серія : Юридичні науки. 2023. № 10. С. 42–48.

181. Лазор А. О., Лазор О. Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Аналіз співвідношення у правовому та науковому вимірах. *Держава та регіони*. Серія : Державне управління. 2011. № 1. С. 58–66.

182. Лахижа М. І., Шкурін М. М. Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних організацій: досвід Республіки Польща.

Проблеми сучасник трансформацій. Серія : Право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 12. URL: https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-12-02-13.

183. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.

184. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Гельветика, 2016. 452 с.

185. Ленгер Я. І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 36–38. URL: http://lsej.org.ua/3_2017/10.pdf.

186. Литвин І. І. Характер і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2007. № 4. С. 9–12.

187. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12. 00. 02. Київ, 2003. 19 с.

188. Лісніченко А. Територіальні громади як суб'єкти адміністративного права України. *Національний юридичний журнал : теорія та практика*. 2019. SEPTEMBRIE. С. 67–71.

189. Лозінський В. О. Адміністративно-правовий статус об'єднаної територіальної громади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23), т. 5, ч. 1. С. 131–135.

190. Лощихін О. М. Теоретико-правові характеристики економічної функції сучасної держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ., 2010. 453 с.

191. Любченко П. М. Компетенція суб`єктів місцевого самоврядування : монографія. Харків : Модель всесвіту, 2001. 224 с.

192. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.

193. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво.* 2012. № 1. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/6622/1/05.pdf.

194. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2011. 54 с.

195. Макаров Г. В., Держалюк О. М., Каплан Ю. Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2011. 54 с. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/vzaemodiya-organiv-derzhavnoi-vladi-ta-miscevogo-samovryaduvannya-u-mezhakh.

196. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.

197. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

198. Мальчин Ю. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського*. Серія : Історичні науки. 2017. Т. 28 (67), № 1. С. 25–31.

199. Манько Д. Г. Легалізація як правова процедура : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 205 с.

200. Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської. *Форум права*. 2011. № 1. С. 624–628.

201. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/ november /issue-11/article-32046.html.

202. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

203. Мельник Ю. В. Місцеві органи виконавчої влади в системі держаних органів. *Юриспруденція: теорія і практика.* 2006. № 6 (20). С. 71–75.

204. Методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних і програмних документів стосовно розвитку культури на регіональному та місцевому рівні : затв. наказом Міністерства культури та інформаційної політики України від 31.05.2023 р. № 306. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0306921-23#Text

205. Мірошниченко М. І. , Мірошниченко В. І. Історія вчень про державу і право : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 224 с.

206. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії : огляд. Sweden : SKL International, 2020. 84 с.

207. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.

208. Міщук І. В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2023. № 61. С. 18–21.

209. Могилевська Л. До проблеми взаємодії Національної поліції з громадськістю та іншими органами державної влади у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 225–229. DOI: https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.39.

210. На Черкащині формують обласну координаційну раду з питань громадського здоров’я. 2024. *Черкаська обласна державна адміністрація*. URL:

https://ck-oda.gov.ua/novyny-cherkaskoyi-oblasti/na-cherkashhini-formuyut-oblasnu-koordinacijnu-radu-z-pitan-gromadskogo-zdorovya/.

211. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.

212. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2006. 210 с.

213. Ніколаєнко Н. Сутність поняття «соціальна солідарність» у працях Леона Дюгі та Максима Ковалевського. *Юридична Україна*. 2014. № 6. С. 14–20.

214. Нікончук А.М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2011. № 5. С. 5–8.

215. Новак А. О. Делеговані державні повноваження у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та деяких європейських країнах. *Publishing House "Baltija Publishing"*. 2020. С. 821–850.

216. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / укл. : В. Яременко, О. Сліпушенко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 1. 941 с.

217. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. : 42 000 слів / уклад. : проф. В. В. Яременко, канд. філолог. наук О. С. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2000. 3690 с.

218. Новіченко А. Взаємодія поліції та органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку в Україні. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 52–57. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/14804.

219. Овчар О., Сьомова Т. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 2. С. 172–176.

220. Олексюк Г. В., Попадинець Н. М., Самотій Н. С. Управління територіальними громадами на засадах територіального маркетингу: теоретико-методологічні аспекти. *Регіональна економіка*. 2021. № 3. С. 15–27.

221. Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518.

222. Орлов П. І. Інформація та інформатизація: нормативно-правове забезпечення : наук.-практ. посіб. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 576 с.

223. Основи децентралізації влади : метод. реком. / Д. О. Лукін, В. П. Гордієнко, Г. О. Мірошниченко та ін. ; за ред. Д. А. Лукіна. Суми : ГО «Рада молодих вчених», 2015. 144 с.

224. Основи менеджменту : навч. посіб. / за наук. ред. проф. В. Г. Федоренка. Київ : Алерта, 2007. 420 с.

225. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2015. № 10. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909.

226. Остапенко О. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2016. № 4. С. 26–29.

227. Остропілець В. Р. Сутність та особливості взаємодії органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України з іншими правоохоронними органами. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : Юриспруденція. 2014. Вип. 12 (2). С. 167–170.

228. Павленко Ж. О. Поняття інформаційної функції держави. *Проблеми законності.* 2011. Вип. 117. С. 202–211.

229. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен : Укр. Вільна Академія наук в Німеччині, 1963. 194 с. URL: https://diasporiana.org.ua/wpcontent/uploads/books/25298/file.pdf.

230. Панчишин Р. Перспективні напрями розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 3 (8). С. 47–53. DOI: https://doi.org/10.30970/jcl.3.2018.4.

231. Панчишин Р. І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2018. № 6, ч. 2. С. 108–120.

232. Пахомова Т. М. Місце дозвільної системи в механізмі адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 26. С. 158–162.

233. Петришина М. О., Петришин О. О. Інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3 (11). С. 64–72.

234. Пишна А. Г. Взаємодія органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 385–387. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/97.

235. Піддубний О., Олексюк В. Нормативно-правове забезпечення створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. *Право. Людина. Довкілля* : наук.-практ. журн. 2020. № 11 (4). С. 112–120.

236. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80#Text.

237. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

238. Погорілко В. Ф., Батанов О. В. Місцеве самоврядування. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 731.

239. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. No2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13. Ст. 556.

240. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01. Київ, 2003. 248 с.

241. Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2022 р. № 1400. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text.

242. Положення про Національну раду з відновлення України від наслідків війни : затв. Указом Президента України від 21.04.2022 р. № 266/2022 *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text.

243. Попко В. В. Правове регулювання організації місцевого самоврядування у Фінляндській Республіці. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 281–286.

244. Попко В. В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 353–358.

245. Попко В. В. Шведська модель місцевого самоврядування. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2017. Вип. 2. С. 42–56.

246. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. 199 с.

247. Правові засади організації соціальної роботи в сільських громадах України / О. Васюк, О. Гулац, В. Шуст, С. Марченко, А. Халай, В. Халай. *Європейський журнал сталого розвитку*. 2002. Т. 9, № 3. С. 503–512.

248. Правознавство : підручник / А. І. Берлач, С. С. Бичкова, Д. О Карпенко, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, В. І. Осадчий. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. 792 с.

249. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text.

250. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14.

251. Про Державний бюджет України на 2024 рік : Закон України від 15.12.2023 р. № 300-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. №№ 97–100. Ст. 393. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text.

252. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання : Закон України від 20 лют. 2003 р. № 549-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 23. Ст. 148. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15/ed20190203#n44.

253. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text.

254. Про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text.

255. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text.

256. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Голос*

України. 2020. 5 серпня. (№ 156). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text.

257. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо надання громадянам соціальної підтримки за принципом "єдиного вікна" та виїзної роботи "мобільного соціального офісу" : наказ Міністерства соціальної політики України від 14.03.2012 р. № 137. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0137739-12#Text.

258. Про затвердження Положення про порядок здійснення перевезення радіоактивних матеріалів територією України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1373. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1373-2004-%D0%BF.

259. Про затвердження Порядку видачі, переоформлення та припинення дії (відкликання, визнання недійсними) дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459 : Постанова Кабінету Міністрів України вид 13.03.2002 р. № 321. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 590. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2002-%D0%BF#Text.

260. Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг : наказ Мінекономрозвитку України та Мінрегіон України від 08.09.2016 р. № 1501/248. *Офіційний вісник України*. 2016. № 85. Ст. 2791. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16#Text.

261. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. *Офіційний вісник України*. 1999. № 10. Ст. 390. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text.

262. Про затвердження Порядку проведення у 2005 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2005 р. № 828. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2005-%D0%BF.

263. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/2067-2003-%D0%BF.

264. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 563. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1677. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF#Text

265. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : затв. Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. Ст. 943. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text.

266. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14.

267. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

268. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

269. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 37–38. Ст. 366. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text.

270. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text.

271. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text.

272. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 4. Ст. 28. (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/94-вр#Text.

273. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.

274. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. №1689-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 47. Ст. 383. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text.

275. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 р. № 1626-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 26. Ст. 361. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text.

276. Про питання організації управління районами в місті Києві : рішення Київської міської ради від 09.09.2010 р. № 7/4819. URL: https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/company.nsf/0/2BED40FA419A3306C225833D005ADEF6/$file/%D0%A0%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%B2%D1%96%D0%B4%209%20%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BD%D1%8F%202010%20%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%20N%207-4819.pdf.

277. Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення : Постанова Кабінету

Міністрів України вид 10.08.1992 р. № 459. *Урядовий кур'єр.* 1992. 28 серпня. (№ 35). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF#Text.

278. Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 02.09.2014 р. № 1664-VII. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1664-18#Text.

279. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 38. Ст. 249.

280. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text.

281. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text.

282. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15.

283. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01. 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.

284. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

285. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text.

286. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В.-В. Кісіль. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 553 с.

287. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : кол. монографія / за заг. ред. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 528 с.

288. Регіональне управління : підручник / ред.: Ю. В. Ковбасюк, В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий. Київ : НАДУ, 2014. 740 с.

289. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : аналіт. звіт / К. Меддок та ін. Київ : Проект ЄС «Підтримка політики регіон. розвитку в Україні», 2014. 452 с.

290. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. 2022. *Центр експертизи доброго врядування.* URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43152.pdf.

291. Реформа децентралізації. Дорожня карта. *Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури*. URL: https://mtu.gov.ua/content/reforma-decentralizacii-dorozhnya-karta.html.

292. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Ttpdu_2014_2_26.

293. Роман В. Ф. Поняття, переваги та характеристики децентралізації влади. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 40. С. 73–80.

294. Сердюк О. І., Ситник А. П., Чорна А. С. Удосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості у вирішенні економічних питань місцевого значення. *Держава та регіони*. Серія : Публічне управління і адміністрування. 2022. № 1 (75). С. 130–134.

295. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2013. Вип. 26. С. 3–15.

296. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 43–48.

297. Сидор М. Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 20 с.

298. Синкова О. М. Підзвітність в органах виконавчої влади: особливості суб'єктного складу. *Держава і право* : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. 2009. Вип. 44. С. 278–284.

299. Синявська О. Ю. Принципи взаємодії персоналу органів внутрішніх справ з населенням. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2010. Вип. 2 (49). С. 91–98. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_49/49/7.pdf.

300. Сисоєва В. Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки.* Серія : Культура і соціальні комунікації. 2012. Вип. 3. С. 154–155.

301. Сінькевич О. В. Місцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18 : Економіка і право. 2010. Вип. 10. С. 164–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2010_10_28.

302. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

303. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2008. 656 с.

304. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-е вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

305. Сливка С. С. Філософсько-правові проблеми професійної культури юриста : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2002. 405 с.

306. Словник української мови : в 11 т. / редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН Української РСР ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9 : С. 917 с.

307. Словник української мови : в 11 т. / редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН Української РСР ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1974. Т. 5 : Н–О. 840 с.

308. Словник української мови : в 11 т. / редкол. : І. К. Білодід (голова) та ін. ; АН Української РСР ; Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наук. думка, 1972. Т. 3 : З. 744 с.

309. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. *Проблеми законності* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 129. С. 59–68. URL: http://oaji.net/articles/2016/3229-1459861209.pdf.

310. Співвідношення понять повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади. *Становлення сучасного Українського суспільства: політичні, управлінські, економічні та правові аспекти* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 25 березня 2015 р. Київ, 2015. С. 54–57.

311. Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об’єднання територіальних громад) : рішення Конституційного Суду

України від 18.06.2002 р. № 12-рп/2002. Справа № 1-16/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 26. Ст. 1233. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02.

312. Стогова О. В. Децентралізація публічної влади: досвід Данії. Актуальні питання вітчизняної юридичної науки: мат. четвертої Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Суми, 13-14 квітня 2017 р.). Суми, 2017. С. 72–75.

313. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. *Українські наукові записки*. 2005. №4. С. 231–236.

314. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : ухв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/ 2015.

315. Стрільчук В. А. Муніципалізація концепту стійкого (збалансованого) розвитку. *Правова держава.* 2018. № 31. С. 25–30.

316. Субботенко О. Проблематика правомочності здійснення права власності обласними та районними радами щодо майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної адміністративно-територіальної одиниці. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 73–76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2017_4_16

317. Сухінін Д. В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. *Актуальні проблеми державного управління*. 2005. № 16/17. С. 262.

318. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування. *Право України.* 2001. № 6. С. 28–31.

319. Теорія держави і права : навч. посіб. / за ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копєйчикова. Київ : Юрвнком Інтер, 2003. 368 с.

320. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : наук. доп. / А. П. Павлюк та ін. Київ : НІСД, 2016. 61 с.

321. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія. Київ : Основи, 2002. 750 с.

322. Ткач Г. Принципи державного управління. *Адміністративне право України : Академічний курс* : підручник. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. С. 275–276.

323. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій республіці. *Місцеве самоврядування*. 1997. № 1–2. С. 84–89.

324. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 120 с.

325. Ткачук В. А. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності місцевих органів влади (зарубіжний досвід). *Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку.* URL: https://nonproblem.net/wpcontent/uploads/2019/12/2013_05_050.pdf

326. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія. Київ : УАДУ. 2001. 256 с.

327. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект / за ред. Г. В. Балабанова, В. П. Нагірної, О. М. Нижник. Київ, 2003. 341 с.

328. Трещов М. М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад:теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.

329. Федіна Н., Мельник Н., Шевців М. Співвідношення органів державної влади та місцевого самоврядування та їхня роль у формуванні демократичного суспільства. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 13–18. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2023/2.pdf.

330. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах - учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.

331. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.

332. Фесюнін В. М. Організаційно-правові засади взаємодії Державної податкової служби з населенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.

333. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 217 с.

334. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарук. Київ : Абрис. 2002. 742 с.

335. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. посіб. / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська та ін. ; за заг. ред. В. М. Князєва. Київ : НАДУ, 2012. 220 с.

336. Фролов О. О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : монографія. Харків : Юрайт, 2014. 192 с.

337. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія».* Серія : Державне управління. 2010. Т. 130, вип. 117. С. 66–70.

338. Хартія Ради Європи (Європейська хартія місцевого самоврядування) : підписана від 15.10.1985 р. ; в ред. від 16 лист. 2009 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/ laws/main. cgi?nreg=994_036

339. Хван Р. М. Муніципальна політика держави: онтологічні та нормативні підходи до визначення елементного складу. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 2. С. 173–179.

340. Хомич І. М. Філософське-методологічне підґрунтя феномену педагогічної взаємодії суб'єктів навчального процесу в системі сучасної мистецької освіти. *Наукові записки [Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова].* Серія : Педагогічні та історичні науки. 2014. Вип. 121. С. 236–242. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzped_2014_121_34

341. Челембітько Л. В. Правові основи взаємодія державної влади та місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 187–190. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11523/1/Chelombitko.pdf.

342. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 93–96.

343. Шевченко С. І. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національної поліції України та органів місцевого самоврядування та перспективи нормативно-правового регулювання в питанні організації захисту публічного порядку. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2022. № 7. С. 576–579. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/139.

344. Шевчук О. М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія : Юриспруденція. 2014. № 8. С. 126–129.

345. Шевчук С. Принцип рівності у європейському та порівняльному конституційному праві (до рішення Конституційного Суду України у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу). *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 4. С. 124–134.

346. Шелест Ю. Р. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті процесів децентралізації в ЄС. *Ефективність державного управління*. 2024. № 1 (78/79). С. 90–95. URL: https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/view/565

347. Шестопалова Л. М. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2006. 197 с.

348. Шинкаренко І. Р. Проблеми організації взаємодії підрозділів боротьби з контрабандою митної служби з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ прикордонних регіонів при розкритті контрабанди. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України*. 2000. Спец. вип. С. 102–106.

349. Шоптенко С. С. Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів в Україні : монографія / за заг. ред. О. М. Музичука. Харків : Константа, 2018. 436 с.

350. Шульга М. В., Ігнатенко І. В. Правові аспекти розширення повноважень місцевих рад у галузі земельних відносин. *Теорія і практика правознавства*. 2016. Вип. 2 (10). URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11718/1/Shulga_Ignatenko_TIPP_2_2016.pdf.

351. Шумовська К. Е. Методологія дослідження місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=384.

352. Щоткевич О. Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони.* Серія : Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187.

353. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. 672 с.

354. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т 5 : П–С. 736 с.

355. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 438 с.

356. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія : Право. 2021. С. 211–215.

357. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Local Government. Public Adninistration and Local Government.* 2016. № 2 (29). С. 183–189.

358. Ященко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2016. Вип. 2 (29). С. 183–189.

359. Allain-Dupre D. Assigning Responsibilities across Levels of Government: Trends. Challenges and Guiding Principles for Policy-makers, OECD. Paris. 2018. P. 3–7. URL: https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2018/10/ASSIGNING-RESPONSIBILITIES-ACROSS-LEVELS-OF-GOVERNMENT.pdf.

360. Bahl R., Martinez-Vazquez J. Sequencing Fiscal Decentralization The World Bank. Policy Research Working Paper Series. – 05.2006. – № 3914.

361. Bahrenberg West Germany: from decentralization in theory to centralization in practice' in Bennett (ed) Territory and administration in Europe (1989) 255 et seq; Leder/Friedrich (n 3) 20.

362. Bonfils I., Bengtsson S. Danish disability research across half a century. Supplement: Nordic disability research. 2013. Vol. 15. Issue S1. P. 13– 37.

363. Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the «third sector». Environment and Planning. C. : Government and Policy, 2000. Vol. 18. P. 3–16.

364. Cedergren L. Health and quality assurance and improvement in Sweden. Stockholm, 1996. P. 17.

365. Committee of the Regions of the EU. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. 2012. URL: https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf

366. Dugy L. Constitutional law: General theory of the state. Legal literature, 2005, p. 320.

367. Dumke C. Public services, competition and local self-government in the area of the liberalized energy industry. KWI report: University of Potsdam, 2015. 180 p.

368. E-Government Development Index (EGDI). URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index

369. Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). Warszawa : Dom wydawniczy ABC, 2006. S. 163.

370. Fiszbein A. The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. World Development. 1997. DOI: https://doi.org/10.1016/S0305-750X(97)00020-X.

371. Gunlicks A. Local Government in the German Federal System. Durem: Duke University Press, 1986. 247 p.

372. Halaskova R., Halaskova M. Local governments in EU countries: Competences and financing of public services. *Scientific Papers of the University of Pardubice.* Series D: Faculty of Economics and Administration. 2017. № 24. P. 49–60.

373. Humes I. Local Governance and National Power. London : IULA, 1991. URL: https://scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=2494000.

374. Kanestrom J. Norwegian municipalities lack legal safeguards. URL: http://sciencenordic.com/norwegian-municipalities-lack-legal-safeguards

375. Knosala E. Nauka administracji. Warszawa, 2006. S. 121–135, 136–167.

376. Knosala E. Organizacja Administracji Publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego. Warszawa, 2004.

377. Kozin A. Foreign experience of exercising powers by local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 8. Pp. 63–69.

378. Kozin A. Problems of non-compliance with the principle of decentralisation of power in interaction between local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 7. Pp. 59–64.

379. Kozin A., Kozin S., Kondratiuk T. International cooperation in public controlof local governments: lessons for Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Issue78. P. 72–80. DOI: https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.6.

380. Kozin Anastasiia, Kozin Serhii, Kovach Denis, Brulevych Volodymyr, Kovach Olena. Sustainable Municipal Reform in Ukraine: Theoretical Foundations and European Integration Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*. 2025. Vol. 1. Issue 13. P. 283–294. DOI: https://doi.org/10.14207/ejsd.2025.v14n1p283.

381. Kozin Anastasiia, Kozin Serhii. Implementation of European standards in the activities of local government bodies. *Edelweiss Applied Science and Technology*. 2025. Vol. 3. Issue 9. P. 279–285. DOI: https://doi.org/10.55214/25768484.v9i3.5205**.**

382. Ladychenko V., Gulac O., Yemelianenko K., Danyliuk Yu., Kurylo V. Ensuring Sustainable Development of Local Self Government: Foreign Experience for Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. № 10 (4), P. 167–178. URL: https://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/1270/

383. Leoński Z. Nauka administracji. Warszawa : C. H. BECK, 2004. S. 28–35, 58–92.

384. Lodden P. The «Free Local Government» Experiment in Norway. Local Government in Europe. Trends and Developments / Eds. R. Batley and G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 198–209.

385. Łukasiewicz J. Zarys Nauki administracji, wyd. II. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, 2005.

386. OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Publishing, Paris. 2018. URL: https://doi.org/10.1787/9789264272866-en.

387. OECD/CoR. Infrastructure Planning and Investment across Levels of Government: Current Challenges and Possible Solutions, OECD, Paris, 2005.

388. Palacios Garay J. P., Toledo-Córdova M. F., Miranda-Aburto E. J., Flores Farro A. Public policies and local participatory governance. *Revista Venezolana De Gerencia.* 2021. № 26 (95). P. 564–577.

389. Panejko J. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. Wilno, 1934. S. 131.

390. Resolution No. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos Charter). 1983. URL: https://rm.coe.int/6th-europeanconference-of-ministers-responsible-for-regionalplanning/16807

391. Robbins S. P., DeCenzo D. A. Podstawy zarządzania. Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2002. S. 235–236.

392. Swift N., Kervella G. A complex system aims to bring French local government closer to the people. 2003. URL: http://www.citymayors.com/france/france_gov.html

393. The Digital Economy and Society Index (DESI). URL: https://digital-strategy.ec. europa.eu/en/policies/desi.

394. The General Assembly (1969), The Resolution 2542 (XXIV) "Declaration on Social Progress and Development". URL: http://www.un.org/documents/decl_conv/declarations/ socdev.shtml.

395. Tselios V. Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe. Environment and Planning A. 2012. DOI: https://doi.org/10.1068/a44334.

396. Vapniarchuk V. V., Puchkovska I. I., Tavolzhanskyi O. V., Tashian R. I. Protection of ownership right in the court: the essence and particularities. *Asia Life Science*. 2019. № 21 (2), P. 1–19.

397. Vesperini G. Regional and Local Government in Italy: An Overview. SSRN Electronic Journal, 2009. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762.

398. Wiktorowska A. Prawne determinante samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjne. Warszawa : LIBER, 2002. S. 49.

399. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Włydyka Wiedza o społeczeństwie. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. S. 53, 365

400. Wojcik M. Local Government Reforms in Poland and European Integration: a report. Warsaw : KSAP. 2019.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

наукові праці, в яких опубліковано основні результати дисертації:

статті в періодичних наукових фахових виданнях України:

1. Kozin A. Problems of non-compliance with the principle of decentralisation of power in interaction between local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law.* 2023. № 7. P. 59–64.

2. Kozin A. Foreign experience of exercising powers by local self-government bodies and executive authorities. *Entrepreneurship, Economy and Law.* 2023. № 8. P. 63–69.

3. Козін А.О. Зарубіжний досвід забезпечення функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 2. С. 64–70.

4. Козін А.О. Тенденції взаємодії органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад з реалізації делегованих повноважень. *Право та державне управління.* 2024. № 2. С. 206–211.

5. Козін А.О. Вплив зарубіжних країн на становлення та розвиток муніципальної влади в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 74–80.

6. Козін А.О. Тенденції розвитку реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2024. № 3. С. 116–122.

7. Козін А.О. Забезпечення доступності муніципальних послуг шляхом використання цифрових технологій. *Київський часопис права*. 2024. № 3. С. 62–66.

8. Козін А.О. Проблеми нормативного закріплення визначення понять повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право.* 2024. № 3. С. 18–21.

9. Козін А.О. Реалізація природоохоронних повноважень виконавчими органами рад як органами місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 3. С. 33–37.

10. Козін А.О. Проблема функціонування місцевого самоврядування в сфері екологічних відносин у період правового режиму воєнного стану. *Держава та регіони.* Серія: Право. 2024. № 3 (85). С. 56–60.

11. Козін А.О. Проблеми нормативно-правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 119–123.

12. Козін А.О. Особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Juris Europensis Scientia.* 2024. Вип. 4. С. 63–65.

13. Козін А.О. Особливості реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки в період воєнного стану. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 4(57). С. 30–33.

14. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 55–59.

15. Козін А.О. Проблеми забезпечення виконання повноважень деякими органами місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами в період воєнного стану. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 38–43.

16. Козін А.О. Сучасна взаємодія органів місцевого самоврядування та органів національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. *Юридичний вісник.* 2024. № 5. С. 50–55.

17. Козін А.О. Практичний досвід функціонування та взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 6. С. 49–53.

18. Козін А.О. Інструменти безпосередньої участі громади у вирішенні питань здійснення видатків з місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2024. № 9. С. 45–47.

19. Козін А.О. Правове регулювання запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень.* 2024. Вип. 34. С. 96–101.

20. Козін А.О. Проблемні аспекти функціонування місцевого самоврядування у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2024. № 70. С. 33–35.

статті в наукових періодичних виданнях інших держав:

21. **Kozin A.**, Kozin S., Kondratiuk T. International cooperation in public controlof local governments: lessons for Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2024. Vol. 13. Iss. 78. P. 72–80. DOI: https://doi.org/10.34069/AI/2024.78.06.6 ***(Web of Sciense)***.

22. **Kozin A.**, Kozin S., Kovach D., Brulevych V., Kovach O. Sustainable Municipal Reform in Ukraine: Theoretical Foundations and European Integration Perspectives. *European Journal of Sustainable Development*. 2025. Vol. 1. Issue 13. P. 283–294. DOI: https://doi.org/10.14207/ejsd.2025.v14n1p283 ***(Web of Sciense)***.

23. Козін А.О. Визначення поняття та характерних ознак взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкту адміністративно-правового дослідження. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2025 № 1 (69). С. 161–165. DOI: https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.23 (Республіка Польща).

24. **Kozin A.**, Kozin S. Implementation of European standards in the activities of local government bodies. *Edelweiss Applied Science and Technology*. 2025. Vol. 3. Iss. 9. P. 279–285. DOI: https://doi.org/10.55214/25768484.v9i3.5205 ***(Scopus).***

публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

25. Козін А.О. Ключові функції взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25–26 січ. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

26. Козін А.О. Сутність взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративно-правового дослідження та предмет внутрішньо управлінської діяльності. *Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 15–16 лют. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 117–120.

Козін А.О. Магдебурзьке право, як історичний прообраз сучасної моделі органів місцевого самоврядування. *Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 16–17 квіт. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

28. Козін А.О. Завдання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 44–46.

29. Козін А.О. Принципи взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

30. Козін А.О. Розвиток публічно-правових відносин щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на території України в XX столітті. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 верес. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 136–139.

31. Козін А.О. Форми взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 лют. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 71–73.

32. Козін А.О. Теоретико-правова характеристика адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення*: матеріали другої міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 4–5 черв. 2025 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2025. С. 40–43.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор
Сергій КОРОЄД
«30» вересня 2025р.

А К Т
впровадження результатів дисертаційного дослідження Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія в складі: завідувача відділу докторантури і аспірантури, доктора юридичних наук, професора Сороки Лариси Володимирівни (голова комісії), завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, професора Куркової Ксенії Миколаївни, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертації Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній діяльності наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, та використовуються Інститутом в межах реалізації науково-дослідної теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0120U105390).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» вважати впровадженими у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права, під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем адміністративно-правового механізму взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Голова комісії: **Лариса СОРОКА**

Члени комісії: **Ксенія КУРКОВА**

Костянтин ШКАРУПА

Додаток В

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор
Сергій КОРОЄД
«30» вересня 2025 р.

АКТ
упровадження результатів дисертаційного дослідження Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія в складі: завідувача відділу докторантури і аспірантури, доктора юридичних наук, професора Сороки Лариси Володимирівни (голова комісії), завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, професора Куркової Ксенії Миколаївни, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертації Козін Анастасії Олегівни на тему «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» (на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються в освітньому процесі. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисципліни, яка викладається у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК:

результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правовий механізм взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування: теоретичні та праксеологічні аспекти» Козін Анастасії Олегівни вважати впровадженими в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми».

Голова комісії: **Лариса СОРОКА**

Члени комісії: **Ксенія КУРКОВА**

Костянтин ШКАРУПА