

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

БУГЛАК ЮРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.951

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2021

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано у Донецькому юридичному інституті МВС України, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор
Бесчастний Віктор Миколайович,
Конституційний Суд України,
керівник Секретаріату.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Дрозд Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник відділу докторантури та
ад'юнктури;

доктор юридичних наук, професор
Журавльов Дмитро Володимирович,
Офіс Президента України, заступник
Керівника Департаменту з питань
громадянства, помилування, державних
нагород-керівник управління з питань
помилування;

доктор юридичних наук, професор
Музичук Олександр Миколайович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, декан факультету №1.

Захист відбудеться 25 червня 2021 р. о 09.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Льва Ландау, 27.

Автореферат розісланий 25 травня 2021 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вже тривалий час знаходиться у центрі уваги юридичної науки. Підґрунтям виникнення подібної ситуації є проголошення в ст. 5 Конституції України здійснення народом влади безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, тобто можливості реалізації однакових функцій і завдань двома кардинально протилежними за своєю правовою природою суб'єктами влади.

У зв'язку з цим Конституцією України було закріплено основні положення щодо виконавчої влади та місцевого самоврядування, Верховною Радою України ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку законів й інших нормативно-правових актів, орієнтованих на визначення правового статусу, компетенції та повноважень як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. Незважаючи на реформу децентралізації, що здійснюється в Україні вже тривалий час, деякі позитивні результати реалізації її першого етапу в 2014–2019 рр. та заплановані заходи другого етапу в 2020–2021 рр., і на сьогодні місце самоврядування в Україні не набуло очікуваного розвитку, адже переважна частина територіальних громад є фінансово неспроможною для виконання не лише делегованих, а й власних повноважень. Відсутні чіткі концептуальні засади розмежування повноважень, недостатньо розробленими залишаються форми й методи його безпосереднього здійснення. Для місцевого рівня характерними є дуалізм влади, усе ще високий рівень централізації влади, дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, суперечливе делегування повноважень, що суттєво знижує якість системи управління державою, її фінансово-економічного забезпечення, оптимальність структури державного управління та ефективність вирішення проблем загальнодержавного та місцевого значення.

Хоча за часи незалежності в Україні було сформовано відповідне адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень, яке неодноразово переглядалося й вдосконалювалося, проте сучасний стан свідчить про його недостатню ефективність. Перегляду й оновлення потребують базові закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», уточнення й прийняття – проекти Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (2804 від 24.01.2020 р.) та про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (2598 від 13.12.2019 р.). Тому питання адміністративно-правового регулювання як базової передумови досягнення якісного й оптимального розмежування повноважень між

органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в країні й на сьогодні не втрачає своєї актуальності.

Водночас неефективність розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування є особливо відчутною в період політичної нестабільності, соціальної та фінансової кризи, коли постає об'єктивна необхідність у прийнятті суспільно значущих рішень як на законодавчому рівні, так і під час практичного вирішення нагальних питань, особливо на місцевому рівні.

Необхідність вирішення зазначених питань зумовлює актуальність наукових теоретичних і прикладних досліджень у цій сфері.

Окремі аспекти розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України, Європи та світу досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці: В. Б. Авер'янов, Р. Агранофф, В. Г. Афанасьєв, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. Л. Бачило, В. М. Бесчастний, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, О. М. Бориславська, Т. Браун, П. В. Ворона, Ю. В. Георгієвський, Д. І. Голосніченко, Б. Гурне, Р. Давид, І. Б. Заверуха, Ж. Зіллер, Н. В. Камінська, В. М. Кампо, М. В. Канавець, Ю. В. Ковбасюк, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, І. О. Кульчій, В. М. Литвин, Н. Р. Нижник, А. М. Онупрієнко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. Я. Тацій, В. В. Толкованов, О. Ф. Фрицький, Р. Хербут, Т. Хорват, Д. Д. Цабрія, Ю. С. Шемшученко, А. М. Школик та інші. Проте, незважаючи на значний науковий доробок з обраної проблематики, комплексні дослідження адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України практично відсутні, що зумовлює необхідність подальшої глибокої розвідки в цій сфері.

Таким чином, важливе значення чіткого та однозначного розмежування сфер, меж компетенції та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, недостатня розробленість концептуальних засад, форм і методів безпосереднього здійснення розмежування між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, недосконалість та невідповідність адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та іншим вимогам та принципам, визнаним в Європейському Союзі та інших розвинених країнах світу обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дисертаційна робота виконана відповідно до Стратегії реформування

державного управління України на період до 2021 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474 від 24.06.2016 (в редакції Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1034 від 11.12.2019)), Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» № 68/2016 від 26.02.2016, а також на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015).

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційної роботи є визначення сутності, принципів та особливостей розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, адміністративно-правових засад його здійснення та шляхів їх удосконалення з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та інших розвинених країн світу.

Для досягнення поставленої мети дисертаційної роботи вирішуються наступні задачі:

- визначити та проаналізувати основні етапи історичного генезису розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- обґрунтувати методологічні підходи до визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- з'ясувати сутність та межі здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, співвідносячи поняття правового статусу, компетенції та повноважень;

- сформулювати основні риси сучасного стану адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні;

- з'ясувати сутність поняття та обґрунтувати значення розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- визначити основні принципи та функції розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- установити форми, методи та запропонувати критерії розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- охарактеризувати адміністративно-правове регулювання порядку розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- окреслити сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами

місцевого самоврядування в Україні;

- уточнити види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;

- виявити особливості розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- з'ясувати особливості розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст;

- визначити концептуальні засади вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

- запропонувати шляхи вдосконалення адміністративно-правових форм і методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;

- виявити можливості для використання зарубіжного досвіду розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні;

- виокремити напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають в сфері адміністративно-правового регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження є розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Методи дослідження. Для досягнення мети дисертаційної роботи та забезпечення наукової обґрунтованості одержаних результатів було застосовано системний підхід і комплекс загальних та спеціальних методів наукового пізнання. Загальні методи (діалектичний, узагальнення, абстрагування, аналіз, синтез, індукція, дедукція, порівняння тощо) дозволили визначити сутність обґрунтувати значення, визначити принципи, методологічні підходи до розмежування компетенції та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 4.2, 4.4). На окремих етапах дослідження були застосовані спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, історико-правовий метод використано під час аналізу історичного генезису системи повноваження як складової компетенції та правового статусу органу державної влади (підрозділ 1.1). Метод структурно-функціонального аналізу дозволив визначити види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування,

функції такого розмежування, дослідити питання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділи 2.2, 3.2, 4.4). Логіко-семантичний метод сприяв вдосконаленню поняттєвого апарату з досліджуваної проблематики, зокрема, дефініцій повноваження, компетенції, правового статусу, розмежування тощо (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою юридичного методу та методу тлумачення норм права було охарактеризовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень, адміністративно-правове регулювання порядку їх розмежування, визначено проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.4, 2.4, 3.1). Аналітичний та порівняльно-правовий методи забезпечили можливість визначення концептуальних засад вдосконалення розмежування повноважень, шляхів покращення адміністративно-правових форм і методів розмежування, напрямів підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виявлення можливостей використання в Україні зарубіжного досвіду в цих сферах (підрозділи 4.1, 4.2, 4.3, 4.4).

Інформаційну та емпіричну базу дисертації склали основні положення теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права, нормативно-правові акти, вітчизняні та зарубіжні інформаційні та періодичні видання, статистичні дані та звіти Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, аналітичні висновки та експертні оцінки європейських та міжнародних організацій, громадських організацій, Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, Інституту системного аналізу та впровадження соціальних проектів «Соцінтел», Міжнародного центру перспективних досліджень, Українського освітнього центру реформ тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дана дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень у юридичній науці України, присвячених теоретико-правовим проблемам сутності, методологічних засад, принципів та особливостей розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, адміністративно-правових засад його здійснення та шляхів їх удосконалення з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та інших розвинених країн світу. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій. Зокрема:

вперше:

– запропоновано теоретико-правовий підхід до періодизації

історичного генезису системи повноваження як складової компетенції та правового статусу органу державної влади, що базується на виокремленні наступних етапів, виходячи з їх ключових характеристик: 1) часи Київської Русі (кінець IX ст. – середина XIV ст.); 2) доба магдебурзького права (середина XIV – середина XVII ст.); 3) доба козацтва (середина XVII ст. – XVIII ст.); 4) часи царської Росії (1721 – 1917 рр.); 5) доба Української Народної Республіки (1917-1921 рр.); 6) радянська доба, часи існування Української РСР (1917-1991 рр.); 7) часи становлення незалежної України (1990-1996 рр.); 8) розвиток державності в Україні (1996-2000 рр.); 9) сучасний етап реформування системи розмежування повноважень (2000 – дотепер);

– визначено сутність розмежування компетенції та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у встановленні (створенні та законодавчому затвердженні) чітких меж компетенції і повноважень, уникаючи їх дублювання щодо управління єдиним об'єктом – справами загальнодержавного та місцевого значення, – з метою підвищення його ефективності;

– обґрунтовано багатогранність значення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що полягає, передусім, у: 1) підвищенні функціональної, фінансово-матеріальної та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, забезпеченні високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць; 2) посиленні місцевої демократії, відкритості та ефективності управління на місцевому рівні, підвищенні рівня якості вирішення справ «місцевого значення»; 3) досягненні повноти й своєчасності задоволення інтересів і потреб населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці; 4) підвищенні ефективності місцевого управління справами «місцевого значення» та забезпечення реальних можливостей для оптимального виконання як власних, так і делегованих повноважень; 5) економії бюджетних коштів завдяки усуненню дублювання компетенції та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, «зайвих структур» у державному апараті тощо;

– сформульовано основні функції розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та уточнено їх сутність: 1) моніторингу – виявлення випадків необґрунтованого делегування повноваження, дублювання повноважень і компетенції тощо; 2) аналітичну – детальне визначення чинної законодавчої бази на предмет наявних колізій у цій сфері та шляхів їх нейтралізації чи повного усунення; 3) порівняльну – порівняння вітчизняної практики та зарубіжного досвіду з цього питання та ін.; 4) планування – прорахунок можливих витрат (збільшення чи зменшення)

унаслідок делегування повноважень тощо; 5) прогнозування – прорахунок сценаріїв зміни розподілу повноважень під впливом політико-правових чи соціально-економічних змін та інші;

– визначено критерії розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) правова природа органів; 2) визначеність та законодавче закріплення їх адміністративно-правового статусу (компетенції, предметів відання, повноважень, завдань, функцій, прав, обов'язків тощо); 3) адміністративно-територіальна визначеність відповідно до загальнодержавного адміністративно-територіального устрою; 4) соціально-економічна обґрунтованість та доцільність делегування передбачених законодавством повноважень; 5) фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та інші;

– уточнено та класифіковано види відносин, що обумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) за характером: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординаційні (відносини «зворотнього зв'язку»); 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо; 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо; 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні); 5) виходячи з предмета адміністративно-правового регулювання (матеріальні, процесуальні) та інші;

– виокремлено основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: 1) нормативно-правовий – чітке розмежування повноважень і відповідальності, нейтралізація подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; законодавче затвердження механізму й порядку взаємодії; 2) організаційний – розробка ефективного механізму взаємодії; планова та прогнозна діяльність; координація, консолідація чи кооперація сил і засобів для забезпечення ефективного врядування; перенесення акценту з контрольної діяльності на співпрацю у формі участі в спільних програмах, проектах та заходах; 3) інституційний – створення спеціальних дорадчих, консультативних, координаційних органів тощо; 4) інформаційний – проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, круглих столів, робочих зустрічей, прес-конференцій, громадських слухань тощо; 5) фінансовий – розробка спільних заходів з економічного та фінансового розвитку адміністративно-територіальної одиниці та

участь у них, та інші;

удосконалено:

– дефініцію правової категорії правового статусу органу державної влади, яка, на відміну від існуючих, полягає в юридичному відображенні призначення й місця, виду й характеру, мети й завдань, функцій, компетенції, владних повноважень, відповідальності, форм і методів, принципів, меж діяльності конкретного органу в системі органів державної влади, а також в урегульованому нормами права опосередкуванні ключових відносин, прав, обов'язків, інтересів держави, суспільства та окремих громадян задля забезпечення фактичної можливості реалізації органом державної влади покладених на нього завдань і функцій;

– теоретико-правовий підхід до трактування поняття компетенції органу державної влади, під яким запропоновано розуміти головний і водночас індивідуальний складник змісту правового статусу, що охоплює комплекс законодавчо встановлених повноважень і визначених у спеціальних компетенційних нормативно-правових актах предметів відання, що за своєю суттю полягає не у функціях органу державної влади, а безпосередньо в правах і обов'язках їх виконувати й, відповідно, у комплексі повноважень, необхідних саме для того, щоб їх реалізувати, приймаючи відповідні рішення, організовуючи й контролюючи їх виконання за допомогою засобів правотворчого й правозастосовного характеру;

– визначення правової категорії повноваження органу державної влади, що, на відміну від існуючих, висвітлено як основний складник компетенції та правового статусу органу, що полягає у встановленій у нормах права на законодавчому та підзаконному правових рівнях системі кореспондуючих прав і обов'язків («правообов'язків»), якими орган державної влади наділений, і які зобов'язаний реалізовувати в передбачених законодавством межах для реалізації покладених на нього функцій;

– класифікацію принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що в двох основних групах охоплює наступні принципи: 1) загальні: законності, верховенства права, єдності, об'єктивності, обґрунтованості, повноти, ефективності та результативності, відповідальності, підзвітності й підконтрольності, справедливості, неупередженості, публічності, гласності, прозорості, відкритості; 2) спеціальні: субсидіарності, самостійності, додатковості делегованих повноважень щодо власних, фінансово-матеріальної спроможності, цільового використання бюджетних коштів для виконання власних і делегованих повноважень, добровільності виконання делегованих повноважень; заборони субделегування, урахування

місцевих і державних інтересів, гарантованості місцевого самоврядування тощо;

– класифікацію методів (способів) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких запропоновано віднести: 1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, зокрема первинний розподіл під час створення нових органів тощо, перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень; 2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України; 3) договірні: укладання адміністративних договорів і угод між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень;

– концептуальні засади підвищення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що на відміну від існуючих передбачають: 1) вирішення проблем правового характеру: внесення конституційних змін в продовження реформи децентралізації (проєкт 2598 від 13.12.2019 р.), перегляд й оновлення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», уточнення й прийняття проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України» (2804 від 24.01.2020 р.), слідування положенням Європейської хартії місцевого самоврядування тощо; 2) удосконалення системи адміністративно-правового устрою держави: становлення й розвиток трирівневої системи – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; 3) узгодження реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави; 4) чітке визначення змісту й меж сфер компетенції, обсягу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування різного рівня на основі принципів субсидіарності та децентралізації; 5) фактичну децентралізацію повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів (передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень); 6) передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; 7) забезпечення ресурсної й, зокрема, фінансової спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; 8) подолання дуалізму місцевих державних адміністрацій, що впливає з Конституції тощо;

– шляхи покращення методів і форм розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що на відміну від загальноприйнятих мають базуватися на: 1) чіткому та

однозначному застосуванні нормативно-правових методів конституційного та законодавчого встановлення й закріплення меж та обсягу повноважень на основі принципів субсидіарності, децентралізації, ефективності та законності; 2) активізації договірного методу розподілу чи перерозподілу окремих повноважень (спільні проекти, співробітництво територіальних громад, оформлення договором делегованих державою органами місцевого самоврядування повноважень тощо); 3) поширенні договірного методу добровільного об'єднання та перерозподілу повноважень у випадку об'єднання територіальних громад, їх укрупнення; 4) зменшення використання методу делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, переведення делегованої форми основної маси повноважень у форму власних, якщо реалізація тих чи інших повноважень є доцільною, базуючись на принципі субсидіарності тощо;

дістали подальшого розвитку:

– обґрунтування комплексного методологічного підходу, що доцільно застосовувати під час визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і який базується на обґрунтованому поєднанні таких основних методологічних підходів: 1) системного; 2) синергетичного (системно-інформаційного); 3) філософсько-світоглядних (діалектичного, матеріалістичного, антропоцентричного, емпіричного, раціонального тощо); 4) структурного та інших;

– класифікація та уточнення форм розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема: 1) правотворча (закріплення повноважень, їх розподілу чи перерозподілу у відповідному нормативно-правовому акті – Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні місцеві адміністрації» тощо); 2) правозастосовна (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах, узгодження рішень, взаємне інформування тощо);

– узагальнення та характеристика негативних чинників, що обумовлюють незадовільний сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні: 1) концептуальні; 2) адміністративно-правові; 3) інституціональні; 4) матеріальні та фінансові;

– сфери розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) виключна сфера органів виконавчої влади (сфери забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо); 2) суміжні сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (сфери соціально-економічного розвитку відповідних територій);

бюджету, фінансів та цін, їх планування та обліку; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян та інші); 3) сфера власних повноважень органів місцевого самоврядування (сфери управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; містобудування, мобілізаційної роботи тощо);

– обґрунтування особливостей розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: 1) законодавчо закріплені повноваження обласних і районних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не розподілені належним чином, не є конкретизованими й однозначно зрозумілими, зважаючи на повний або частковий збіг сфер компетенції, дублювання тощо, містять посилання на інші нормативно-правові акти; 2) проблема «двовладдя» та «протистояння» органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на обласному та районному рівні; 3) відсутність на рівні району та області виконавчих органів районних та обласних рад (виконавчих комітетів тощо); 4) переважна більшість повноважень обласних і районних рад полягають в організації безпосередньо роботи рад та їх органів порівняно з обсягом повноважень, націленим на вирішення поставлених перед ними завдань; 5) місцеві органи виконавчої влади здійснюють не лише контроль-наглядові повноваження щодо місцевого самоврядування та його органів, а й централізують основний обсяг повноважень із здійснення управління областями та районами тощо;

– домінантні особливості розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст: 1) на рівні сіл, селищ, міст публічне управління здійснюється одночасно органами місцевого самоврядування відповідної територіальної громади та місцевими органами виконавчої влади, проте безпосередньо на цьому рівні чинним законодавством не передбачено існування органів виконавчої влади загальної компетенції, тому фактично органами виконавчої влади є районні та обласні державні адміністрації; 2) законодавством чітко не визначені межі компетенції, і не розподілені належним чином повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст; переважна більшість повноважень місцевого самоврядування збігається (поглинається) з аналогічними повноваженнями місцевих державних адміністрацій, що призводить до необґрунтованого зростання бюджетних витратків на утримання управлінського апарату й до зниження

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

– можливості використання в Україні зарубіжного досвіду розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) перехід до системи розщепленої ієрархії з поєднанням інтегрованої й дуальної систем розмежування повноважень (досвід Данії, Норвегії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швеції); 2) застосування моделі «розвиток зсередини», орієнтованої на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень (досвід розвинених країн світу); 3) перехід до партисипативної демократії, заснованої на принципах безпосереднього управління державою, суспільством та окремою територією співтовариством вільних громадян (досвід розвинених європейських країн світу); 4) звернення до доктрини «муніципальної влади поза політикою» (досвід демократичних держав світу); 5) орієнтація на моделі децентралізації та місцевої автономії (досвід Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Швейцарії тощо); 6) максимальне законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (досвід Франції, Іспанії, Італії та ін. європейських країн); 7) визначення головним суб'єктом місцевої публічної влади територіальної громади (колективу) й префекта (досвід Франції) та інші.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що одержані в результаті дослідження висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані:

– у науково-дослідній сфері – під час подальших наукових досліджень з проблем адміністративно-правового регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України (*акт впровадження результатів наукового дослідження в науково-дослідну роботу Донецького юридичного інституту МВС України № від 10.12.2020*);

– у законотворчості – для вдосконалення національного адміністративного законодавства, яке регулює сферу розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

– у правозастосовній діяльності – у процесі практичної

реалізації реформ у контексті децентралізації в Україні та оптимізації розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, удосконалення його форм і методів;

– у *навчальному процесі* – при проведенні лекційних і семінарських занять, під час написання монографій, підручників, посібників, розроблення методичних рекомендацій із досліджуваного питання, при проведенні тренінгів для працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (*акт впровадження результатів наукового дослідження в навчальний процес Донецького юридичного інституту МВС України № 4 від 11.03.2021*).

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана здобувачем самостійно з використанням останніх досягнень теорії права, адміністративного права та процесу. Усі сформульовані в ній положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У дисертації ідеї та розробки належать автору. Усі публікації здійснені без співавторства.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, викладені в дисертації, обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету № 2 Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України.

Підсумки розробки проблеми загалом, окремі її аспекти, отримані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях, з-поміж яких: «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (Одеса, 17–18 січня 2020 р.), «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (Одеса, 13–14 березня 2020 р.), «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності»: (Львів, 19–20 квітня 2019 р.), «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (Одеса, 8–9 лютого 2019 р.), «Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції» (Одеса, 8–9 червня 2018 р.), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (Київ, 27-28 січня 2017 р.) та «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (Одеса, 7–8 квітня 2017 р.).

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції були відображені у одноосібній монографії, вісімнадцяти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, чотирьох статтях – у наукових виданнях іншої держави, а також у восьми тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять 16 підрозділів, висновків, списку використаних

джерел, додатків. Повний обсяг дисертації складає 376 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 420 найменувань на 48 сторінках. Додатки на 7 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, її зв'язок з науковими програмами, планами, визначаються об'єкт, предмет і методи дослідження, його мета та задачі, розкриваються наукова новизна, теоретичне і практичне значення дисертаційної роботи, надаються відомості про структуру дисертаційної роботи та апробацію результатів дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» складається з 4 підрозділів і присвячений визначенню та аналізу основних етапів історичного генезису розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, обґрунтуванню методологічних підходів до визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з'ясуванню сутності та меж здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, аналізу сучасного стану адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні.

У *підрозділі 1.1 «Історичний генезис системи повноваження як складової компетенції та правового статусу органу державної влади»* досліджено історичний генезис системи повноваження як складової компетенції та правового статусу органу державної влади. Визначені та проаналізовані основні етапи історичного генезису розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а саме: 1) часи Київської Русі (кінець IX ст. – середина XIV ст.) – перші прояви децентралізації влади, поділ держави на князівства, поява перших органів місцевого самоврядування – віче тощо; 2) доба магдебурзького права (середина XIV – середина XVII ст.) – організація управління в містах, утворення гільдій, цехів, магістратів; 3) доба козацтва (середина XVII ст. – XVIII ст.) – закріплення терміна «повноваження» в тексті Конституції Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 року, що регламентував повноваження гетьмана, генеральної ради та генерального суду; у триступеневій структурі військового управління державою (генеральний, полковий і сотенний уряди) повноваження органів місцевого самоврядування відігравали полкові та сотенні козацькі ради; 4) часи царської Росії (1721 – 1917 рр.) – утворення міських дум, земств; 5) доба Української Народної Республіки (1917-1921

пр.) – зародження базових принципів державної адміністрації, місцевого управління й місцевого самоврядування, прийняття Конституції Української Народної Республіки, універсалів, де закріплювалось розмежування повноважень органів місцевого самоврядування; 6) радянська доба, часи існування Української РСР (1917-1991 рр.) – занепад інституту місцевого самоврядування, надання повноважень лише місцевим органам виконавчої влади – радам народних депутатів, що мали «двоєдину» природу; 7) часи становлення незалежної України (1990-1996 рр.) – відновлення інституту місцевого самоврядування, законодавче закріплення основ розподілу повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх практичне втілення з прийняттям Законів України «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве й регіональне самоврядування»; 8) розвиток державності в Україні (1996-2000 рр.) – прийняття Конституції України й офіційне закріплення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; 9) сучасний етап реформування системи розмежування повноважень (2000 – до сьогодні) – орієнтований на вирішення колізійності інституту делегованих повноважень, усунення дублювання функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.2 «Методологічні підходи до визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» визначено сутність поняття методологічного підходу до визначення предметів відання і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як основного складника методології юридичної науки, що являє собою, з одного боку, основоположну вихідну позицію, аксіоматичну ідею (у т.ч. напрям дослідження, принципи, переконання) щодо визначення предметів відання і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і, з іншого боку, – комплекс взаємообумовлених і взаємопов'язаних методів юриспруденції, які на основі обраної базової позиції та принципів дослідження віддзеркалюють способи й прийоми визначення, розгляду й впливу на предмети відання і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що при визначенні предметів відання і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно застосовувати саме комплексний методологічний підхід, який базується на обґрунтованому поєднанні таких основних методологічних підходів: 1) системного; 2) синергетичного (системно-інформаційного); 3) філософсько-

світоглядних (діалектичного, матеріалістичного, антропоцентричного, емпіричного, раціонального тощо); 4) структурного; 5) функціонального; 6) діяльнісного; 7) інституціонального; 8) порівняльного; 9) логічного; 10) історичного; 11) герменевтичного; 12) кібернетичного тощо.

У підрозділі 1.3 «Сутність та межі здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» з'ясовано співвідношення правових категорій повноваження, компетенції та правового статусу органу державної влади, що є тісно взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Найширшим за змістом є поняття «правового статусу органу державної влади», частковим щодо якого є поняття «компетенції органу державної влади», яке, зі свого боку, охоплює поняття «повноваження органу державної влади».

Визначено, що правовий статус органу державної влади є юридичним відображенням призначення й місця, виду й характеру, мети й завдань, функцій, компетенції, владних повноважень, відповідальності, форм і методів, принципів, меж діяльності конкретного органу в системі органів державної влади, а також урегульованим нормами права опосередкуванням ключових відносин, прав, обов'язків, інтересів держави, суспільства та окремих громадян задля забезпечення фактичної можливості реалізації органом державної влади покладених на нього завдань і функцій. Компетенція органу державної влади є головною й водночас індивідуальною складовою змісту правового статусу органу державної влади й охоплює комплекс законодавчо встановлених повноважень і визначених в спеціальних компетенційних нормативно-правових актах предметів відання, що за своєю суттю полягає не у функціях органу державної влади, а безпосередньо в правах і обов'язках їх виконувати і відповідно комплексі повноважень, які необхідні саме для того, щоб їх реалізувати, приймаючи відповідні рішення, організовуючи й контролюючи їх виконання за допомогою засобів правотвірного й правозастосовного характеру. Повноваженням органу державної влади є основний складник компетенції та правового статусу органу, що полягає в установленій у нормах права на законодавчому та підзаконному правових рівнях системі кореспондуючих прав і обов'язків («правообов'язків»), якими орган державної влади наділений і які зобов'язаний реалізовувати в передбачених законодавством межах для реалізації покладених на нього функцій.

У підрозділі 1.4 «Стан адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України» обґрунтовано доцільність закріплення понять «повноваження», «компетенція», «правовий статус» у ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» задля однозначного їх розуміння й уникнення

термінологічних суперечностей з метою ефективного розподілу повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Акцентовано увагу на тому, що в Україні адміністративно-правове забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування хоча і є нормативно достатнім, проте фактично сучасний його стан є неефективним, виходячи з наявних недоліків і законодавчих колізій у досліджуваній сфері правовідносин.

Сформульовано основні риси сучасного стану адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні: 1) основні адміністративно-правові засади врегульовані Конституцією України, законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня; 2) українське законодавство не повною мірою узгоджено з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (принципи повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування, не втручання органів державної влади тощо); 3) недосконалий і суперечливий інститут делегування повноважень (відсутність закріпленої чіткої процедури делегування, відмови від взяття делегованих повноважень у разі неспроможності їх виконувати, чіткого переліку повноважень, які можуть бути делеговані, однозначних суб'єктів делегування – наразі й місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування – окремі повноваження органів виконавчої влади тощо); 4) відсутність однозначних і конкретних меж компетенції й повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування – дублювання функцій, завдань, повноважень, що призводить до неоднозначного бачення компетенції того чи іншого органу; 5) історично сформована й досі не викорінена практика позиціонування повноважень органів місцевого самоврядування як «державних органів на місцях», що нехтує природою повноважень саме органів місцевого самоврядування; 6) недостатня ресурсна база, у т.ч. адміністративно-методична й фінансова, що унеможливує фактичну реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування; 7) відсутність законодавчого закріплення чітких і конкретних повноважень кожного окремо взятого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування (з урахуванням територіальних особливостей, потужностей, кількості населення тощо); 8) практично неврегульована законодавством практика укладення

договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі окремих повноважень у тих чи інших сферах життєдіяльності для підвищення ефективності їх реалізації тощо.

Розділ 2 «Загальна характеристика розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» складається з 4 підрозділів і присвячений з'ясуванню сутності поняття та обґрунтуванню значення розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначенню принципів і функцій розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, установленню форм, методів і критеріїв розмежування, характеристиці адміністративно-правового регулювання порядку його здійснення в Україні.

У підрозділі 2.1 «Поняття та значення розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» визначено сутність розмежування компетенції та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає в установленні (створенні та законодавчому затвердженні) чітких меж компетенції й повноважень, уникаючи їх дублювання щодо управління одним об'єктом – справами загальнодержавного та місцевого значення, – з метою підвищення його ефективності.

Обґрунтовано значення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що полягає, передусім, у: 1) підвищенні функціональної, фінансово-матеріальної та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, забезпеченні високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць; 2) посиленні місцевої демократії, відкритості та ефективності управління на місцевому рівні, підвищенні рівня якості вирішення справ «місцевого значення»; 3) досягненні повноти і своєчасності задоволення інтересів і потреб населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченні якості та доступності надання різноманітних публічних послуг органами місцевого самоврядування; 4) підвищенні ефективності місцевого управління справами «місцевого значення» та забезпеченні реальних можливостей для оптимального виконання як власних, так і делегованих повноважень; 5) сприянні створення ефективної системи влади в Україні в цілому; 6) забезпеченні відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення; 7) ефективному використанні ресурсів регіонів для сталого розвитку; 8) економії бюджетних коштів завдяки усуненню дублювання компетенції та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, «зайвих структур» у державному апараті; 9) посиленні контролю та відповідальності за виконання делегованих

повноважень.

У підрозділі 2.2 «Принципи та функції розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» запропоновано під принципами розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування розуміти законодавчо закріплені фундаментальні положення, ключові ідеї та орієнтири, основні засади розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Уточнюються та класифікуються основні принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме: 1) загальні принципи: законності, верховенства права, єдності, об'єктивності, обґрунтованості, повноти, ефективності та результативності, відповідальності, підзвітності й підконтрольності, справедливості, неупередженості, публічності, гласності, прозорості, відкритості; 2) спеціальні принципи: субсидіарності, самостійності, додатковості делегованих повноважень щодо власних, фінансово-матеріальної спроможності, цільового використання бюджетних коштів для виконання власних і делегованих повноважень, добровільності виконання делегованих повноважень; заборони субделегування, урахування місцевих і державних інтересів, гарантованості місцевого самоврядування тощо.

Визначено функції розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як напрями діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, урегульовані чинним законодавством і орієнтованих на чітке визначення повноважень і компетенції цих органів, усунення їх дублювання й підвищення якості управління на місцевому рівні та на рівні держави в цілому. Основними функціями визначено такі: 1) моніторингу – виявлення випадків необґрунтованого делегування повноваження, дублювання повноважень і компетенції тощо; 2) аналітичну – детальне визначення чинної законодавчої бази на предмет наявних колізій у досліджуваній сфері та шляхів їх нейтралізації чи повного усунення; 3) порівняльну – порівняння вітчизняної практики та зарубіжного досвіду з цього питання тощо; 4) планування – прорахунок можливих витрат (збільшення чи зменшення) унаслідок делегування повноважень тощо; 5) прогнозування – прорахунок сценаріїв зміни розподілу повноважень під впливом політико-правових чи соціально-економічних змін тощо; 6) організаційну – визначення та закріплення повноважень і компетенції; 7) координаційну – налагодження взаємодії, участі у спільних заходах тощо; 8) контрольну – контроль за виконанням делегованих повноважень, підзвітність даних органів тощо.

У підрозділі 2.3 «Форми, методи та критерії розмежування

повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» проаналізовано основні методи (способи) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема: 1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, за допомогою актів Президента України тощо, у т. ч. розподіл повноважень (первинний, при створенні нових органів і т. п.), перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень; 2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, як наслідок тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України; 3) договірні: укладання адміністративних договорів і угод між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень.

Узагальнено та уточнено форми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а саме: 1) правотворча (закріплення повноважень, їх розподілу чи перерозподілу у відповідному нормативно-правовому акті – Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» тощо); 2) правозастосовна (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах, узгодження рішень, взаємне інформування тощо).

Обґрунтовано, що для ефективного застосування комплексу форм і методів розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування необхідним є визначення критеріїв такого розмежування, зокрема, наступних: 1) правова природа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 2) визначеність та законодавче закріплення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (компетенції, предметів відання, повноважень, завдань, функцій, прав, обов'язків тощо); 3) адміністративно-територіальна визначеність відповідно до загальнодержавного адміністративно-територіального устрою; 4) соціально-економічна обґрунтованість та доцільність делегування передбачених законодавством повноважень; 5) фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; 6) достатність матеріальних, організаційних, методологічних, інформаційних та інших умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо; 7) неприпустимість дублювання компетенції й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 8) відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за виконання тих чи інших повноважень в

інтересах розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці та задоволення потреб населення; 9) делеговані повноваження не повинні бути перешкодою на шляху виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування; 10) заборона делегування одним суб'єктом делегованих йому згідно із законодавством чи адміністративно-правовим договором повноважень іншим суб'єктам тощо.

У підрозділі 2.4 «Адміністративно-правове регулювання порядку розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України» з'ясовано, що на сьогодні і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування – окремі повноваження органів виконавчої влади, що спричиняє суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні. Водночас чіткого й однозначного розмежування повноважень між органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування наразі не закріплено в актах вітчизняного адміністративного законодавства. Відповідно, на практиці поширені випадки, коли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування наділені однаковою компетенцією, хоча наразі останні можуть суттєво відрізнятись за чисельністю населення в місті, селі, селищі їх економічним потенціалом, фінансово-матеріальною базою та бюджетною самодостатністю, у зв'язку з чим переважна більшість передбачених повноважень фактично не може бути реалізованою.

Звернено особливу увагу на проблеми фактичної централізації, значного дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх необґрунтованого делегування, що не лише знижує ефективність публічного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях, якість і своєчасність вирішення нагальних питань місцевого значення, але й ускладнює систему й структуру управління, нерационально збільшує бюджетні видатки, призводить до суперечливих і конфліктних ситуацій поміж органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зниження відповідальності уповноважених органів та посадовців за виконання делегованих повноважень.

Запропоновано низку відповідних заходів для підвищення ефективності правового регулювання порядку розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Розділ 3 «Особливості розмежування повноважень окремих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні» складається з 4 підрозділів і присвячений дослідженню сучасного стану та проблем розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в

Україні, уточненню видів відносин та сфер, які його зумовлюють, виявленню особливостей розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст.

У підрозділі 3.1 «Сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні» обґрунтовано, що в цілому сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні є незадовільним і зумовлений такими проблемами: 1) концептуальні: історично успадкована й тривалий час використовувана модель централізованого державного управління; недосконалість і незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою в країні; високий рівень централізації повноважень органів виконавчої влади та ресурсної бази для їх реалізації; дуалізм виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні; залежність моделі та стану розмежування повноважень від політичної ситуації та настроїв у країні; адміністративний тиск на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб зі сторони місцевих органів виконавчої влади та їх посадових осіб; недосконалість конституційних і законодавчих засад закріплення повноважень і порядку їх розмежування тощо; 2) адміністративно-правові проблеми: прогалини та колізії в адміністративно-правовому регулюванні порядку закріплення та розмежування повноважень, відносна неузгодженість конституційних та законодавчих норм, положень нормативно-правових актів, прийнятих у різні часи; наявність значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів, які надають підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різного рівня; відсутність гармонізації вітчизняної законодавчої бази з європейським стандартами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування; 3) проблеми інституціонального характеру: недосконалість і суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні, а також його невідповідність європейській практиці (інститут договірних повноважень); відсутність закріпленої процедури делегування повноважень і передбачених можливостей відмови від виконання делегованих повноважень (наприклад, у випадку ресурсної неспроможності); дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, наявність суміжних сфер компетенції; подвійний статус місцевих державних адміністрацій –

одночасно суб'єктів виконавчої влади й виконавчих органів місцевих рад тощо; 4) проблеми матеріального та фінансового характеру: обмеженість матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, низький рівень фінансової самостійності й, відповідно, високий ступінь залежності органів місцевого самоврядування від органів виконавчої влади та інші.

У підрозділі 3.2 «Види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування» уточнено, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування відбувається в таких основних сферах їх повсякденної діяльності: 1) виключна сфера органів виконавчої влади, повноваження щодо якої не можуть бути передані органам місцевого самоврядування (сфери забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо); 2) суміжні сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повноваження щодо яких можуть передаватися державою органам місцевого самоврядування, базуючись на доцільності делегування, принципі субсидіарності, показниках бюджетної самостійності та фінансової спроможності (сфери соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та цін, їх планування та обліку; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства й дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян та інші); 3) сфера власних повноважень органів місцевого самоврядування (сфери управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту й зв'язку; містобудування, мобілізаційної роботи тощо).

Обґрунтовано, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між цими органами влади: 1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординаційні (відносини «зворотнього зв'язку»); 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо; 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо; 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні); 5) виходячи з предмету адміністративно-правового регулювання: матеріальні, процесуальні; 6) за кількістю учасників відносин:

двосторонні, багатосторонні; 7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні, пасивні; 8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами тощо.

У підрозділі 3.3 «*Особливості розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування*» сформульовано визначальні особливості розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема наступні: 1) законодавчо закріплені повноваження обласних і районних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не розподілені належним чином, не є конкретизованими й однозначно зрозумілими, зважаючи на повний або частковий збіг сфер компетенції, дублювання тощо, містять посилання на інші нормативно-правові акти; 2) проблема «двовладдя» та «протистояння» органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на обласному та районному рівні; 3) відсутність на рівні району й області виконавчих органів районних та обласних рад (виконавчих комітетів тощо); 4) переважна більшість повноважень обласних і районних рад полягають в організації безпосередньо роботи рад та їх органів порівняно з обсягом повноважень, націленим на вирішення поставлених перед ними завдань; 5) місцеві органи виконавчої влади здійснюють не лише контрольню-наглядові повноваження щодо місцевого самоврядування та його органів, а й централізують основний обсяг повноважень із здійснення управління областями та районами; 6) делегування повноважень відбувається від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади; 7) місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідною районною чи обласною радою; 8) делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям повинно супроводжуватися передаванням фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; 9) суперечливість і неефективність «вимушеного» представлення обласними та районними державними адміністраціями одночасно інтересів і держави, і місцевого самоврядування тощо.

У підрозділі 3.4 «*Особливості розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст*» обґрунтовано, що розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст потребує вдосконалення, виходячи, передусім, з таких його

особливостей: 1) на базовому рівні сіл, селищ, міст публічне управління здійснюється одночасно органами місцевого самоврядування відповідної територіальної громади та місцевими органами виконавчої влади, проте безпосередньо на цьому рівні чинним законодавством не передбачено існування органів виконавчої влади загальної компетенції, тому фактично органами виконавчої влади – суб'єктами публічного управління на рівні сіл, селищ і міст – є районні та обласні державні адміністрації; 2) законодавством чітко не визначені межі компетенції, і не розподілені належним чином повноваження між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст; переважна більшість повноважень місцевого самоврядування збігається (поглинається) з аналогічними повноваженнями місцевих державних адміністрацій, що призводить до необґрунтованого зростання бюджетних видатків на утримання управлінського апарату й до зниження ефективності публічного управління на місцевому рівні в цілому; 3) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями, серед яких не виправдано превалюють делеговані, оскільки більшість повноважень державного рівня, які мали б бути реалізовані виконавчими органами відповідної територіальної громади делегуються виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад; через надмірно широку сферу делегованих повноважень органи місцевого самоврядування втрачають свою адміністративно-правову самостійність; 4) місцеві державні адміністрації у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст здійснюють фактично не лише контрольні повноваження, але й «самоврядні», витісняючи таким чином органи місцевого самоврядування від здійснення публічного управління на місцях; 5) відсутність чіткості й однозначності в розподілі повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст зумовлює суперечливість не лише інституту делегованих повноважень, але й юридичної відповідальності досліджуваних органів публічного управління, яка залишається наразі невизначеною належним чином; 6) непоодинокими є випадки дублювання власних і делегованих повноважень, необґрунтованого та не виправданого «розширення» сфер і об'єктів компетенції, на які здійснюється управлінський вплив органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 7) фактично унеможливленим є слідування конституційно проголошеному принципу заборони втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих власних повноважень; 8) органи місцевого самоврядування в процесі адміністративно-правової діяльності змушені керуватися розпорядженнями та вказівками органів виконавчої влади вищого рівня

замість інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст, які наразі досить часто не узгоджуються, тощо.

Розділ 4 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України» складається з 4 підрозділів і присвячений визначенню концептуальних засад вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, шляхів вдосконалення адміністративно-правових форм і методів розмежування, можливостей використання зарубіжного досвіду його реалізації в Україні, напрямів підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

У підрозділі 4.1 «Концептуальні засади вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України» обґрунтовано, що вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні неможливе без внесення концептуальних системних змін до Конституції України, яка безпосередньо визначає основи системи влади.

Визначено такі концептуальні засади вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) вирішення проблем правового характеру: внесення конституційних змін у продовження реформи децентралізації (проект 2598 від 13.12.2019 р.), перегляд й оновлення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», уточнення й прийняття проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (2804 від 24.01.2020 р.), слідування положенням Європейської хартії місцевого самоврядування тощо; 2) удосконалення системи адміністративно-правового устрою держави: становлення та розвиток трирівневої системи – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; 3) узгодження реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави; 4) чітке визначення змісту й меж сфер компетенції, обсягу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування різного рівня, на основі принципів субсидіарності та децентралізації; 5) фактична децентралізація повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів (передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень); 6) передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; 7) забезпечення ресурсної і, зокрема, фінансової спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати

власні й делеговані повноваження; 8) подолання дуалізму місцевих державних адміністрацій, що випливає з норм Конституції України; 9) створення виконавчих органів районних і обласних рад, закріплюючи за ними відповідні повноваження; 10) ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв (префектів) з контрольно-наглядовими і координаційними (не виконавчими) функціями; 11) утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; 12) забезпечення державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України; 13) чітке визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, обравши «позитивний», «негативний» способи або їх комбінацію тощо.

У підрозділі 4.2 «Удосконалення адміністративно-правових форм і методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування» з'ясовано, що використовувані форми та методи розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування потребують суттєвого вдосконалення, зважаючи на такі передумови: 1) колізійність положення щодо добровільності укладення договорів, зокрема, у випадку делегування повноважень органами виконавчої влади; 2) неможливість органів місцевого самоврядування відмовитися від прийняття делегованих державою повноважень, навіть у випадку фінансової та функціональної неспроможності їх виконувати; 3) нерозробленість судових методів (оскарження) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 4) нерозвиненість договірної форми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 5) нерегульованість питання відповідальності щодо реалізації делегованих повноважень тощо.

Відповідно запропоновано такі шляхи вдосконалення форм і методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) чітке та однозначне застосування нормативно-правових методів конституційного та законодавчого установлення й закріплення меж та обсягу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, базуючись на принципах субсидіарності, децентралізації, ефективності та законності; 2) активізація договірного методу розподілу чи перерозподілу окремих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (спільні проекти, співробітництво територіальних громад, оформлення договором делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень тощо); 3) поширення

договірною методу добровільного об'єднання та перерозподілу повноважень у випадку об'єднання територіальних громад, їх укрупнення; 4) зменшення використання методу делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, переведення делегованої форми основної маси повноважень у форму власних повноважень, якщо реалізація тих чи інших повноважень є доцільною, базуючись на принципі субсидіарності; 5) вирішення питання контролю та відповідальності органів державної влади за виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень; 6) обов'язкове врахування фінансової та функціональної спроможності територіальних громад під час делегування повноважень; 7) розширення можливостей органів місцевого самоврядування для використання судових методів розмежування повноважень (оскарження в суді делегування у випадку фінансової неспроможності тощо); 8) обов'язкове підкріплення делегованих повноважень достатніми ресурсами для їх реалізації; 9) гарантування можливості відмови від прийняття делегованих повноважень чи підписання договору за винятком окремих законодавчо визначених випадків делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування; 10) законодавче закріплення власне форм і методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і випадків їх доцільного застосування; 11) стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад з метою підвищення їх спроможності тощо.

У підрозділі 4.3 «Зарубіжний досвід розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та можливості його використання в Україні» обґрунтовано, що в Україні є доцільним поміркуване й науково обґрунтоване використання зарубіжного досвіду з урахуванням впливу таких чинників: 1) сучасного стану розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) виявлених проблем і недоліків у цій сфері; 3) наявності реальних можливостей щодо практичного запровадження зарубіжного досвіду (фінансових, кадрових, інформаційних, технологічних тощо); 4) соціально-політичного та фінансово-економічного становища в державі; 5) історичного підґрунтя становлення системи розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 6) менталітету народу; 7) схожості вихідних умов реформування в Україні та країні, досвід якої запозичується, тощо.

Визначено, що Україна тяжіє більшою мірою до континентальної моделі розподілу повноважень, проте з наявними елементами колишньої системи рад, характерної для адміністративно-командної системи

колишнього Радянського Союзу. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні наразі відбувається в межах інтегрованої системи місцевого самоврядування за моделлю «розвиток згори», на відміну від провідних розвинених країн світу, де переважають моделі «розвитку зсередини» та «розщепленої ієрархії». Наголошено, що в Україні необхідно досягти фактичного впровадження проголошених Європейською хартією місцевого самоврядування основоположних принципів демократичної моделі розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: децентралізації, субсидіарності та реального місцевого самоврядування (права та здатності), що наразі не знаходять належного закріплення у вітчизняному законодавстві та його практичного впровадження.

Запропоновано в Україні використати такі можливості зарубіжного досвіду розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) перехід до системи розщепленої ієрархії з поєднанням інтегрованої і дуальної систем розмежування повноважень (досвід Данії, Норвегії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швеції); 2) застосування моделі «розвиток зсередини», орієнтованої на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень (досвід розвинених країн світу); 3) перехід до партисипативної демократії, заснованої на принципах безпосереднього управління державою, суспільством та окремою територією співтовариством вільних громадян (досвід розвинених європейських країн світу); 4) звернення до доктрини «муніципальної влади поза політикою» (досвід демократичних держав світу); 5) орієнтація на моделі децентралізації та місцевої автономії (досвід Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Швейцарії тощо); 6) слідування принципу субсидіарності (країни Європейського Союзу та інші розвинені країни світу); 7) запровадження позитивного регулювання повноважень органів місцевого самоврядування (досвід США, Великобританії та інших країн англосаксонської системи місцевого самоврядування); 8) повна врегульованість чинним законодавством всіх питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії та ін. європейських країн); 9) максимальне законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (досвід Франції, Іспанії, Італії та ін. європейських країн); 10) децентралізація повноважень, передусім, на економічному рівні задля забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування реалізувати відповідні повноваження (досвід Франції, Польщі та ін. європейських країн); 11) ліквідація системи нагляду з боку

держави й заміна її контролем законності рішень (досвід Франції та ін. європейських країн); 12) визначення головним суб'єктом місцевої публічної влади територіальної громади (колективу) й префекта – урядового представника у відносинах з населенням з чітко окресленим колом повноважень (досвід Франції); 13) глибока децентралізація повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (досвід Польщі) та інші аспекти зарубіжного досвіду.

У підрозділі 4.4 «Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні» обґрунтовано, що на сьогодні в Україні взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні характеризується суперечностями, конфліктами через відсутність чіткого бачення меж їх компетенції та повноважень і, як наслідок, низьким рівнем ефективності.

Виокремлено такі основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: 1) нормативно-правовий – чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між органами місцевого самоврядування різного рівня; нейтралізація подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; законодавче затвердження механізму й порядку їх взаємодії; 2) організаційний – розробка ефективного механізму взаємодії; планова та прогнозна діяльність; координація, консолідація чи кооперація сил і засобів для забезпечення ефективного врядування; перенесення акценту з контрольної діяльності на співпрацю у формі участі в спільних програмах, проектах та заходах; 3) інституційний – створення спеціальних дорадчих, консультаційних, координаційних органів тощо; 4) інформаційний – проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, круглих столів, робочих зустрічей, прес-конференцій, громадських слухань тощо; 5) методичний – надання методичної та консультативної допомоги; 6) аналітичний – надання висновків, аналітичних звітів, оглядів спільної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого управління; 7) фінансовий – розробка спільних заходів з економічного та фінансового розвитку адміністративно-територіальної одиниці та участь у них тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, принципів та особливостей розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, адміністративно-правових засад його здійснення та шляхів їх удосконалення з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та інших розвинених країн світу. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку

концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, орієнтованих на досягнення поставленої мети.

Визначені та проаналізовані основні етапи історичного генезису розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, зокрема: 1) часи Київської Русі (кінець IX ст. – середина XIV ст.) – поділ держави на князівства, поява перших органів місцевого самоврядування – віче тощо; 2) доба магдебурзького права (середина XIV – середина XVII ст.) – організація управління в містах, утворення гільдій, цехів, магістратів; 3) доба козацтва (середина XVII ст. – XVIII ст.) – закріплення терміну «повноваження» в тексті Конституції Пилипа Орлика 1710 р.; повноваження органів місцевого самоврядування відігравали полкові та сотенні козацькі ради; 4) часи царської Росії (1721 – 1917 рр.) – утворення міських дум, земств; 5) доба Української Народної Республіки (1917-1921 рр.) – зародження базових принципів державної адміністрації, місцевого управління й місцевого самоврядування, прийняття Конституції Української Народної Республіки, універсалів, де закріплювалось розмежування повноважень; 6) радянська доба, часи існування Української РСР (1917-1991 рр.) – занепад інституту місцевого самоврядування, надання повноважень лише радам народних депутатів, що мали «двоєдину» природу; 7) часи становлення незалежної України (1990-1996 рр.) – відновлення інституту місцевого самоврядування, законодавче закріплення основ розподілу повноважень та їх практичне втілення з прийняттям Законів України «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»; 8) розвиток державності в Україні (1996-2000 рр.) – прийняття Конституції України й офіційне закріплення розмежування повноважень, прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»; 9) сучасний етап реформування системи розмежування повноважень (2000 – дотепер) – орієнтований на вирішення колізійності інституту делегованих повноважень, усунення дублювання функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що під час визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно застосовувати саме комплексний методологічний підхід, який базується на обґрунтованому поєднанні таких основних методологічних підходів: 1) системного; 2) синергетичного (системно-інформаційного); 3) філософсько-світоглядних (діалектичного, матеріалістичного, антропоцентричного, емпіричного, раціонального тощо); 4) структурного; 5) функціонального; 6) діяльнісного; 7) інституціонального; 8) порівняльного; 9) логічного;

10) історичного; 11) герменевтичного; 12) кібернетичного тощо.

Визначено, що правовий статус органу державної влади є юридичним відображенням призначення й місця, виду й характеру, мети й завдань, функцій, компетенції, владних повноважень, відповідальності, форм і методів, принципів, меж діяльності конкретного органу в системі органів державної влади, а також урегульованими нормами права опосередкуванням ключових відносин, прав, обов'язків, інтересів держави, суспільства та окремих громадян задля забезпечення фактичної можливості реалізації органом державної влади покладених на нього завдань і функцій.

З'ясовано, що компетенція органу державної влади є головним і водночас індивідуальним складником змісту правового статусу органу державної влади й охоплює комплекс законодавчо встановлених повноважень і визначених у спеціальних компетенційних нормативно-правових актах предметів відання, що за своєю суттю полягає не у функціях органу державної влади, а безпосередньо в правах і обов'язках їх виконувати й, відповідно, у комплексі повноважень, необхідних саме для того, щоб їх реалізувати, приймаючи відповідні рішення, організовуючи й контролюючи їх виконання за допомогою засобів правотворчого й правозастосовного характеру.

Запропоновано під повноваженням органу державної влади розуміти основний складник компетенції та правового статусу органу, що полягає у встановленій в нормах права на законодавчому та підзаконному правових рівнях системі кореспондуючих прав і обов'язків («правообов'язків»), якими орган державної влади наділений, і які зобов'язаний реалізувати в передбачених законодавством межах для реалізації покладених на нього функцій.

Сформульовані основні риси сучасного стану адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні: 1) основні адміністративно-правові засади врегульовані Конституцією України, законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня; 2) українське законодавство не повною мірою гармонізовано з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (принципи повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування, невтручання органів державної влади тощо); 3) недосконалий і суперечливий інститут делегування повноважень (відсутність закріпленої чіткої процедури делегування, відмови від взяття делегованих повноважень у разі неспроможності їх виконувати, чіткого переліку

повноважень, які можуть бути делеговані, однозначних суб'єктів делегування – наразі й місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, й органи місцевого самоврядування – окремі повноваження органів виконавчої влади тощо; 4) відсутність однозначних і конкретних меж компетенції і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування – дублювання функцій, завдань, повноважень, що призводить до неоднозначного бачення компетенції того чи іншого органу; 5) історично сформована й досі не викоренена практика позиціонування повноважень органів місцевого самоврядування як «державних органів на місцях», що нехтує природою повноважень саме органів місцевого самоврядування та інші.

Визначено сутність розмежування компетенції та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, що полягає у встановленні (створенні та законодавчому затвердженні) чітких меж компетенції і повноважень, уникаючи їх дублювання щодо управління єдиним об'єктом – справами загальнодержавного та місцевого значення, – з метою підвищення його ефективності.

Обґрунтовано, що значення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування полягає, передусім, у: 1) підвищенні функціональної, фінансово-матеріальної та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, забезпеченні високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць; 2) посиленні місцевої демократії, відкритості та ефективності управління на місцевому рівні, підвищенні рівня якості вирішення справ «місцевого значення»; 3) досягненні повноти й своєчасності задоволення інтересів і потреб населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченні якості та доступності надання різноманітних публічних послуг органами місцевого самоврядування; 4) підвищенні ефективності місцевого управління справами «місцевого значення» та забезпечення реальних можливостей для оптимального виконання як власних, так і делегованих повноважень; 5) сприянні створенню ефективної системи влади в Україні в цілому; 6) забезпеченні відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення та в інших важливих аспектах.

Визначено основні принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: 1) загальні принципи: законності, верховенства права, єдності, об'єктивності, обґрунтованості, повноти, ефективності та результативності, відповідальності, підзвітності й підконтрольності, справедливості, неупередженості, публічності, гласності, прозорості, відкритості; 2) спеціальні принципи:

субсидіарності, самостійності, додатковості делегованих повноважень щодо власних, фінансово-матеріальної спроможності, цільового використання бюджетних коштів для виконання власних і делегованих повноважень, добровільності виконання делегованих повноважень; заборони субделегування, урахування місцевих і державних інтересів, гарантованості місцевого самоврядування тощо.

Сформульовано основні функції розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) моніторингу – виявлення випадків необґрунтованого делегування повноваження, дублювання повноважень і компетенції тощо; 2) аналітичну – детальне визначення чинної законодавчої бази на предмет наявних колізій у цій сфері та шляхів їх нейтралізації чи повного усунення; 3) порівняльну – порівняння вітчизняної практики та зарубіжного досвіду з цього питання та ін.; 4) планування – прорахунок можливих витрат (збільшення чи зменшення) унаслідок делегування повноважень тощо; 5) прогнозування – прорахунок сценаріїв зміни розподілу повноважень під впливом політико-правових чи соціально-економічних змін тощо; 6) організаційну – визначення та закріплення повноважень і компетенції; 7) координаційну – налагодження взаємодії, участі в спільних заходах тощо; 8) контрольну – контроль за виконанням делегованих повноважень, підзвітність цих органів та інші.

Визначено основні методи (способи) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, за допомогою актів Президента України тощо, зокрема розподіл повноважень (первинний, під час створення нових органів тощо), перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень; 2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, як наслідок тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України; 3) договірні: укладання адміністративних договорів і угод між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень.

Установлено основні форми розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) правотворчу (закріплення повноважень, їх розподілу чи перерозподілу у відповідному нормативно-правовому акті – Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні місцеві адміністрації» тощо); 2) правозастосовну (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах, узгодження рішень, взаємне інформування тощо).

Запропоновані такі критерії розмежування повноважень між

органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) правова природа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 2) визначеність та законодавче закріплення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (компетенції, предметів відання, повноважень, завдань, функцій, прав, обов'язків тощо); 3) адміністративно-територіальна визначеність відповідно до загальнодержавного адміністративно-територіального устрою; 4) соціально-економічна обґрунтованість та доцільність делегування передбачених законодавством повноважень; 5) фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; 6) достатність матеріальних, організаційних, методологічних, інформаційних та інших умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо; 7) неприпустимість дублювання компетенції і повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та інші критерії.

З'ясовано, що на сьогодні й місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування – окремі повноваження органів виконавчої влади, що, на нашу думку, спричиняє суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні. Чіткого й однозначного розмежування повноважень між органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування наразі не закріплено в актах вітчизняного адміністративно-правового забезпечення. Відповідно, на практиці поширені випадки, коли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування наділені однаковою компетенцією, хоча наразі останні можуть суттєво відрізнятися за чисельністю населення в місті, селі, селищі, економічним потенціалом, фінансово-матеріальною базою та бюджетною самодостатністю, у зв'язку з чим переважна більшість передбачених повноважень фактично не може бути реалізованою.

Звернено особливу увагу на проблемі значного дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх необґрунтованого делегування, що не лише знижує ефективність публічного управління на загальнодержавному та місцевому рівнях, якість і своєчасність вирішення нагальних питань місцевого значення, але й ускладнює систему й структуру управління, нераціонально збільшує бюджетні видатки, призводить до суперечливих і конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зниження

відповідальності уповноважених органів та посадовців за виконання делегованих повноважень.

Обґрунтовано, що в цілому сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні є незадовільним і зумовлений такими проблемами: 1) концептуальні: історично успадкована й тривалий час використовувана модель централізованого державного управління; недосконалість і безсистемність реформування адміністративно-територіального устрою в країні; високий рівень централізації повноважень органів виконавчої влади та ресурсної бази для їх реалізації; дуалізм виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні; недосконалість конституційних і законодавчих засад закріплення повноважень і порядку їх розмежування тощо; 2) адміністративно-правові: прогалини та колізії в адміністративно-правовому регулюванні, відносна неузгодженість конституційних та законодавчих норм, положень нормативно-правових актів, прийнятих у різні часи; наявність значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів, які надають підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування та інші; 3) проблеми інституціонального характеру: недосконалість і суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні, а також його невідповідність європейській практиці (інститут довірливих повноважень); відсутність закріпленої процедури делегування повноважень і передбачених можливостей відмови від виконання делегованих повноважень (наприклад, у випадку ресурсної неспроможності); недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з погляду надання їм того чи іншого обсягу повноважень; подвійний статус місцевих державних адміністрацій – одночасно суб'єктів виконавчої влади й виконавчих органів місцевих рад; недосконалість системи контролю за діяльністю органів виконавчої влади та, особливо, органів місцевого самоврядування тощо; 4) проблеми матеріального та фінансового характеру: обмеженість матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, низький рівень фінансової самостійності та інші.

Уточнено, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування відбувається в таких основних сферах їхньої повсякденної діяльності: 1) виключна сфера органів виконавчої влади (забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо); 2) суміжні сфери діяльності (соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та цін, їх планування та обліку; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального

захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян та інші); 3) сфера власних повноважень органів місцевого самоврядування (управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; містобудування, мобілізаційної роботи тощо).

Визначено, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між цими органами влади: 1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординації (відносини «зворотнього зв'язку»); 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо; 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо; 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні); 5) виходячи з предмету адміністративно-правового регулювання: матеріальні, процесуальні; 6) за кількістю учасників відносин: двосторонні, багатосторонні; 7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні, пасивні; 8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами тощо.

Виявлені основні особливості розмежування повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: 1) законодавчо закріплені повноваження обласних і районних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не розподілені належним чином, не є конкретизованими й однозначно зрозумілими, зважаючи на повний або частковий збіг сфер компетенції, дублювання тощо, містять посилання на інші нормативно-правові акти; 2) проблема «двовладдя» та «протистояння» органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на обласному та районному рівні; 3) відсутність на рівні району та області виконавчих органів районних та обласних рад (виконавчих комітетів тощо); 4) переважна більшість повноважень обласних і районних рад полягають в організації безпосередньо роботи рад та їх органів порівняно з обсягом повноважень, націленим на вирішення поставлених перед ними завдань; 5) місцеві органи виконавчої влади здійснюють не лише контроль-наглядові повноваження щодо місцевого самоврядування та його органів, а й централізують основний обсяг повноважень із здійснення управління

областями та районами; 6) делегування повноважень відбувається від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади; 7) місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідною районною чи обласною радою; 8) делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям повинно супроводжуватися передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; 9) суперечливість і неефективність «вимушеного» представлення обласними та районними державними адміністраціями одночасно інтересів і держави, і місцевого самоврядування тощо.

Обґрунтовано, що розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст потребує вдосконалення, виходячи, передусім, із таких його особливостей: 1) на базовому рівні сіл, селищ, міст публічне управління здійснюється одночасно органами місцевого самоврядування відповідної територіальної громади та місцевими органами виконавчої влади, проте безпосередньо на цьому рівні чинним законодавством не передбачено існування органів виконавчої влади загальної компетенції, тому фактично органами виконавчої влади є районні та обласні державні адміністрації; 2) законодавством чітко не визначені межі компетенції, переважна більшість повноважень місцевого самоврядування збігається з аналогічними повноваженнями місцевих державних адміністрацій, що призводить до необґрунтованого зростання бюджетних видатків на утримання управлінського апарату й до зниження ефективності публічного управління; 3) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст наділені власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями, серед яких не виправдано превалюють делеговані, оскільки більшість повноважень державного рівня, які мали б бути реалізованими виконавчими органами відповідної територіальної громади делегуються виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад; через надмірно широку сферу делегованих повноважень органи місцевого самоврядування втрачають свою адміністративно-правову самостійність; 4) місцеві державні адміністрації у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст здійснюють фактично не лише контрольні повноваження, але й «самоврядні», відтісняючи таким чином органи місцевого самоврядування від здійснення публічного управління на місцях; 5) непоодинокими є випадки дублювання власних і делегованих повноважень, необґрунтованого «розширення» сфер і об'єктів компетенції, на які здійснюється управлінський вплив органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо.

Визначені такі концептуальні засади вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) вирішення проблем правового характеру: внесення конституційних змін в продовження реформи децентралізації (проєкт 2598 від 13.12.2019 р.), перегляд й оновлення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», уточнення й прийняття проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (2804 від 24.01.2020 р.), слідування положенням Європейської хартії місцевого самоврядування тощо; 2) розроблення науково та юридично обґрунтованого, чіткого й однозначно зрозумілого порядку розмежування компетенції, повноважень, функцій і завдань органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (причому обсяг делегованих повноважень повинен бути зведеним до мінімально можливого й не перевищувати обсяг власних повноважень), що пропонується закріпити у проєкті Закону України «Про розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування й порядок їх делегування»; 3) удосконалення системи адміністративно-правового устрою держави: становлення й розвиток трирівневої системи – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування; 4) узгодження реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави; 5) фактична децентралізація повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів (передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень); 6) подолання дуалізму місцевих державних адміністрацій, що впливає з норм Конституції України; 7) передбачення виконавчих органів районних і обласних рад, закріплюючи за ними відповідні повноваження; 8) ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв (префектів) з контрольно-наглядовими й координаційними (не виконавчими) функціями; 9) утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; 10) чітке визначення способу конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, з обранням «позитивного», «негативного» способу або їх комбінації тощо.

Запропоновано такі шляхи вдосконалення методів і форм розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) чітке та однозначне застосування нормативно-правових методів конституційного та законодавчого встановлення й закріплення меж та обсягу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, децентралізації, ефективності та законності; 2)

активізація договірному методу розподілу чи перерозподілу окремих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (спільні проекти, співробітництво територіальних громад, оформлення договором делегованих державою органами місцевого самоврядування повноважень тощо); 3) поширення договірному методу добровільного об'єднання та перерозподілу повноважень у випадку об'єднання територіальних громад, їх укрупнення; 4) зменшення використання методу делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, переведення делегованої форми основної маси повноважень у форму власних повноважень, якщо реалізація тих чи інших повноважень є доцільною, базуючись на принципі субсидіарності; 5) вирішення питання контролю та відповідальності органів державної влади за виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень; 6) обов'язкове врахування фінансової та функціональної спроможності територіальних громад при делегуванні повноважень; 7) розширення можливостей органів місцевого самоврядування для використання судових методів розмежування повноважень (оскарження в суді делегування у випадку фінансової неспроможності) та інші.

Запропоновано в Україні використати такі можливості зарубіжного досвіду розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) перехід до системи розщепленої ієрархії з поєднанням інтегрованої й дуальної систем розмежування повноважень (досвід Данії, Норвегії, Польщі, Угорщини, Фінляндії, Чехії, Швеції); 2) застосування моделі «розвиток зсередини», орієнтованої на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень (досвід розвинених країн світу); 3) перехід до партисипативної демократії, заснованої на принципах безпосереднього управління державою, суспільством та окремою територію співтовариством вільних громадян (досвід розвинених європейських країн світу); 4) звернення до доктрини «муніципальної влади поза політикою» (досвід демократичних держав світу); 5) орієнтація на моделі децентралізації та місцевої автономії (досвід Франції, Іспанії, Італії, Польщі, Швейцарії тощо); 6) слідування принципу субсидіарності (країни Європейського Союзу та інші розвинені країни світу); 7) запровадження позитивного регулювання повноважень органів місцевого самоврядування (досвід США, Великобританії та інших країн англосаксонської системи місцевого самоврядування); 8) повна урегульованість чинним законодавством всіх питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (досвід Франції, Іспанії, Італії

та ін. європейських країн) та інші можливості.

Виокремлено такі основні напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: 1) нормативно-правовий – чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між органами місцевого самоврядування різного рівня; нейтралізація подвійного статусу місцевих державних адміністрацій; законодавче затвердження механізму й порядку їх взаємодії; 2) організаційний – розробка ефективного механізму взаємодії; планова та прогнозна діяльність; координація, консолідація чи кооперація сил і засобів для забезпечення ефективного врядування; перенесення акценту з контрольної діяльності на співпрацю у формі участі в спільних програмах, проектах та заходах; 3) інституційний – створення спеціальних дорадчих, консультативних, координаційних органів тощо; 4) інформаційний – проведення нарад, засідань, конференцій, семінарів, круглих столів, робочих зустрічей, прес-конференцій, громадських слухань тощо; 5) методичний – надання методичної та консультативної допомоги; 6) аналітичний – надання висновків, аналітичних звітів, оглядів спільної діяльності органів; 7) фінансовий – розробка спільних заходів з економічного та фінансового розвитку адміністративно-територіальної одиниці та участь у них тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії

1. Буглак Ю. О. Адміністративно-правове регулювання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України : монографія. Харків : Панов, 2019. 352 с.

Наукові праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

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

3. Буглак Ю.А. Методологические подходы к определению предмета ведения и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. *Научно-методический журнал*

«Право и Политика». 2017. № 2. С. 47-51.

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

5. Буглак Ю.О. Удосконалення адміністративно-правових форм і методів розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Випуск 43. Т. 3. С. 65-69.

6. Буглак Ю.А. Принципы разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2018. № 2. С. 67-72.

7. Буглак Ю.А. Зарубежный опыт разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления и возможности его использования в Украине. *Международный научно-практический журнал «Право и Закон»*. 2018. № 3. С. 41-45.

8. Буглак Ю.О. Напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 3. С. 123-127.

9. Buglak Yu. O. Features of the distribution of powers between bodies executive power and local self-government bodies cities, villages, settlements. *Visegrad journal on human rights*. 2018. № 4. P. 34-38.

10. Буглак Ю.О. Форми, методи та критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №10. С. 56-60.

11. Буглак Ю.О. Сучасний стан та проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №11. С. 63-66.

12. Буглак Ю.О. Види відносин та сфери, які обумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. №12. С. 60-63.

13. Буглак Ю.О. Історичний генезис розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2 (34). С. 37-44.

14. Буглак Ю.О. Значення розмежування компетенції та

повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2018. № 1 (35). С. 75-80.

15. Буглак Ю.О. Сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. *Правовий часотис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 77-84.

16. Буглак Ю.О. Сутність і способи розмежування повноважень органів державної влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 1 (33). С. 83-90.

17. Буглак Ю.О. Класифікація правовідносин між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. *Юридична наука*. 2019. № 7. С. 301-307.

18. Буглак Ю.О. Поняття та значення розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Юридична наука*. 2019. № 8. С. 222-227.

19. Буглак Ю.О. Сучасний стан і недоліки в розмежуванні повноважень обласних і районних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Юридична наука*. 2019. № 9. С. 256-261.

20. Буглак Ю.О. Проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування міст, сіл, селищ. *Юридична наука*. 2019. № 10. С. 198-203.

21. Buhlak, Y. The Authority as a Part of the Competence and the Legal Status of Public Body. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2020. № 04 (28). Available at: https://sp-sciences.io.ua/s2746245/buhlak_yurii_2020_the_authority_as_a_part_of_the_competence_and_the_legal_status_of_public_body_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_04_28 (accessed 17 November 2020).

22. Buhlak, Y. The Essence of the Concept of Powers of Executive Authorities and Local Government Bodies. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2020. № 03 (27). Available at: https://sp-sciences.io.ua/s2750636/buhlak_yurii_2020_the_essence_of_the_concept_of_powers_of_executive_authorities_and_local_government_bodies_social_and_human_sciences_polish-ukrainian_scientific_journal_03_27 (accessed 25 August 2020).

23. Buhlak, Y. Administrative and Legal Regulation of the Order of Distribution of Powers Between Executive Authorities and Bodies of Local Self-Government. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2019. № 04 (24). Available at: https://sp-sciences.io.ua/s2750635/buhlak_yurii_2019_administrative_and_legal_regulation_of_the_order_of_distribution_of_powers_between_executive_authorities

Матеріали наукових конференцій:

24. Буглак Ю.О. Стан адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ 27-28 січня 2017 року). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 32-34.

25. Буглак Ю.О. Поняття розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67-69.

26. Буглак Ю.О. Функції розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 7–8 квітня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 41–44.

27. Буглак Ю.О. Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання порядку розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 17–18 січня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 61–63.

28. Буглак Ю.О. Форми розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 18–19 січня 2019р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 41-44.

29. Буглак Ю.О. Методи розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин* : Матеріали міжнародної науковопрактичної конференції (м. Одеса, Україна, 13–14 березня 2020 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 25–28.

30. Буглак Ю.О. Критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. *Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19-20 квітня 2019

р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 66-69.

31. Буглак Ю.О. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 лютого 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 51–54

АНОТАЦІЯ

Буглак Ю. О. Адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. — *На правах рукопису*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2021.

Дисертаційну роботу присвячено комплексному дослідженню сутності, методологічних засад, принципів та особливостей розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, адміністративно-правових засад його здійснення та шляхів їх удосконалення з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу та інших розвинених країн світу. У роботі детально досліджено історичний генезис системи повноваження як складової компетенції та правового статусу органу державної влади. Проаналізовано методологічні підходи до визначення предметів відання й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Досліджено сутність та межі здійснення повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено стану адміністративно-правового забезпечення здійснення повноважень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Охарактеризовано поняття та значення розмежування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, принципи, функції, форми, методи та критерії розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Детально проаналізовано адміністративно-правове регулювання порядку розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Вивчено сучасний стан і проблеми, а також особливості розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні. З'ясовано види відносин та сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої

влади й органами місцевого самоврядування. Надано пропозиції та рекомендації з удосконалення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України з урахуванням концептуальних положень, національних особливостей і зарубіжного досвіду в цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові засади, делегування, децентралізація, компетенція, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, розмежування повноважень.

АННОТАЦІЯ

Буглак Ю. А. Административно-правовые засады разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2021.

Данная диссертационная работа является одним из первых комплексных исследований в юридической науке Украины, посвященных теоретико-правовым проблемам сущности, методологических основ, принципов и особенностей разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины, административно-правовых основ его осуществления и путей их совершенствования с учетом опыта стран Европейского Союза и других развитых стран мира. В результате проведенного исследования сформулировано ряд новых научных положений, выводов, рекомендаций и предложений.

В работе подробно исследован исторический генезис системы полномочия как составляющей компетенции и правового статуса органа государственной власти. Проанализированы методологические подходы к определению предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Исследовано сущность и пределы осуществления полномочий органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Особое внимание уделено состоянию административно-правового обеспечения осуществления полномочий органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины. Охарактеризованы понятия и значение разграничения компетенции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, принципы, функции, формы, методы

и критерии разграничения полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Детально проанализировано административно-правовое регулирование порядка разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины. Изучено современное состояние и проблемы, а также особенности разграничения полномочий между отдельными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в Украине. Выяснено виды отношений и сферы, которые обуславливают разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Даны предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правовых засад разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины с учетом концептуальных положений, национальных особенностей и зарубежного опыта в этой сфере.

SUMMARY

Buglak Yu. Administrative and legal bases of delimitation of powers between executive bodies and local self-government bodies of Ukraine. – *On the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of legal sciences on a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2021.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the essence, methodological principles, principles and features of delimitation of powers between executive bodies and local governments of Ukraine, administrative and legal bases of its implementation and ways to improve them taking into account the experience of the European Union and other developed countries. The historical genesis of the system of authority as a component of competence and legal status of a public authority is studied in detail in the work. Methodological approaches to defining the subjects of competence and powers of executive bodies and local self-government bodies are analyzed. The essence and limits of the exercise of powers by executive authorities and local governments have been studied. Particular attention is paid to the state of administrative and legal support for the exercise of powers by the executive authorities and local governments of Ukraine. The concept and significance of delimitation of competence of executive bodies and local self-government, principles, functions, forms, methods, and criteria of delimitation of powers of executive bodies and local self-government bodies are characterized. The administrative and legal regulation of the procedure for delimitation of powers

between executive bodies and local self-government bodies of Ukraine is analyzed in detail. The current state and problems, as well as the peculiarities of the division of powers between individual executive bodies and local governments in Ukraine have been studied. The types of relations and spheres that determine the division of powers between the executive authorities and local self-government bodies have been clarified. Proposals and recommendations for improving the administrative and legal framework for the separation of powers between the executive authorities and local governments of Ukraine, taking into account the conceptual provisions, national characteristics and foreign experience in this area.

Key words: administrative-legal bases, administrative-legal regulation, administrative-legal status, competence, decentralization, delegation, delimitation of powers, executive bodies, local self-government bodies, powers.

Підписано до друку _____

Формат паперу 60x84 1/16. Папір для множних апаратів
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 1,1

Тираж 100 прим.

Надруковано у копії-центрі «Panda-Print»

(ФО-П Панарін В.С.)

61050, м. Харків, м. Фейсрбаха, 11-б