

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ДВНЗ «УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

**Т. О. Карабін**

# **РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

*Монографія*



ББК 67.401 (4УКР)

К 21

Монографія присвячена комплексному дослідженню проблем теорії, методології і практики розподілу повноважень публічної адміністрації. Розкрито зміст правових характеристик розподілу повноважень, його форм та інструментів. Значна увага приділена аналізу ролі європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації, а також децентралізації як динамічному виразу даного розподілу. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, по-горизонталі та повноважень між органами із різною природою проведений на основі чинної вітчизняної нормативно-правової бази, адміністративних актів владних суб'єктів, а також судової практики адміністративних судів.

Може бути рекомендована для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних навчальних закладів, працівників публічної служби та використана при вивченні дисципліни «Адміністративне право».

Рецензенти:

**Битяк Ю. П.** – доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, перший проректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Кузьміченко С. О.** – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України

**Тищенко М. М.** – доктор юридичних наук, професор, член-кор. Національної академії правових наук України, зав. кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»

*Рекомендовано до друку Вченою радою ДВНЗ «УжНУ»  
(протокол № 4 від 21.04.2016 р.)*

ISBN 978-966-176-122-2

© Тетяна Кабін, 2016  
© Видавництво «Гражда», 2016

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b>	<b>4</b>
<b>Розділ I. Теоретико-методологічні засади розподілу повноважень публічної адміністрації в Україні</b>	<b>7</b>
1.1. Характеристика змісту категорії «публічна адміністрація»	7
1.2. Повноваження органів публічної адміністрації як основа їх правового статусу	26
1.3. Місце забезпечення прав та свобод людини і громадянина у розподілі повноважень публічної адміністрації	52
1.4. Роль європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації	64
<b>Розділ II. Правові характеристики розподілу повноважень публічної адміністрації</b>	<b>74</b>
2.1. Форми та правові інструменти розподілу повноважень публічної адміністрації	74
2.2. Децентралізація як динамічний вираз розподілу повноважень публічної адміністрації	93
<b>Розділ III. Розподіл повноважень публічної адміністрації на різних рівнях управління</b>	<b>107</b>
3.1. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-горизонталі та забезпечення балансу повноважень	107
3.2. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-вертикалі та засади субсидіарності	128
3.3. Розподіл повноважень між органами публічної адміністрації зі змішаною природою	156
<b>Висновки</b>	<b>189</b>
<b>Список використаної літератури</b>	<b>195</b>

## ПЕРЕДМОВА

Сучасний розвиток технологічних галузей, транспорту, соціальної комунікації стають визначальними у процесі правового регулювання організації та діяльності органів публічної адміністрації. Однак, прагнення до прогресу та зростання рівня життя населення у питанні побудови владної структури та наділення її повноваженнями не виключає іншу сторону: забезпечення верховенства права, соціальної справедливості та чутливої реакції владних суб'єктів до потреб окремих громадян і спільнот.

У зв'язку із цим, питання розподілу повноважень публічної адміністрації в сучасній науці адміністративного права та науці державного управління не перестає бути актуальним у світових наукових дослідженнях. Протягом двадцятого століття роль держави у світі значно змінилася. Виникнення держави загального добробуту призвело до того, що така держава взяла на себе зобов'язання щодо урівняння можливостей в отриманні медичних і освітніх послуг, захисту окремих категорій громадян, регулювання економічних процесів. Однак, процеси глобалізації, що відбуваються останніми десятиліттями, зробили свій вплив і на сферу адміністрування. Зростання демократизації, яке змушує змінювати ставлення до громадян як до джерела публічної влади, дало поштовх тенденції децентралізації і підвищення ролі управління та самоврядування на місцевому рівні. Сучасна система публічного управління стає все більш складною, взаємозалежною та багаторівневою. Відповідно обґрунтований та раціональний розподіл повноважень публічної адміністрації є запорукою її ефективною діяльності і успішної взаємодії між наднаціональними, національними, регіональними та місцевими владними суб'єктами.

В Україні розподіл повноважень публічної адміністрації є на даний час центральним питанням не тільки адміністративної реформи, що здійснюється, але й усіх політичних та соціально-економічних перетворень. Завдання системної перебудови суспільства, що стоять на сучасному етапі державотворення в Україні, можуть бути вирішені тільки при наявності ефективного системи управління на всіх організаційних рівнях публічної влади. Відповідно, розподіл повноважень публічної адміністрації повинен базуватися на науково обґрунтованих концепціях та стратегіях, які би могли забезпечити співвідношення централізації та децентралізації в управлінні, принцип субсидіарності як при вертикальному, так і горизонтальному розподілі повноважень, раціональне використання функціональних та галузевих засад адміністрування.

Зовнішньополітична стратегія на євроінтеграцію також вимагає від держави приведення організації та діяльності публічної адміністрації у відповідність до стандартів Європейського Союзу і Ради Європи. Правовими актами, де містяться відповідні стандарти є, переважно, ати, що належать до «м'якого права» і мають рекомендаційний характер. Ними, зокрема, є Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(95)19 про застосування принципу субсидіарності від 12 жовтня 1995 року, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(2007)12 про належне адміністрування; Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18 вересня 1998 року; Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги від 31 січня 2007 року. Тим не менше, не дивлячись на те, що стандарти є лише взірцями, їх доцільно застосовувати та втілювати у правореалізаційну практику в силу їх практичної цінності.

Питання правового регулювання організації та діяльності публічної адміністрації в Україні, розподіл її повноважень досліджувалося та продовжує досліджуватися у спеціальній літературі у працях вітчизняних представників наук адміністративного права та наук з державного управління таких як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, Н. А., Є. А. Гетьман, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Я.В. Лазур, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельник, М. І. Лахижа, Н. Р. Нижник, В. П. Тимощук, В. К. Колпаков, А. Пухтецька, А. О. Селіванов, О. Н. Ярмиш та інших дослідників.

Дане питання є незмінним предметом досліджень науково-експертного середовища. Так, Центром політико-правових реформ, Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького, Інститутом законодавства Верховної Ради України, Національним інститутом стратегічних досліджень, Інститутом громадянського суспільства, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні та іншими державними і громадськими інституціями проведено ґрунтовні дослідження та розроблено низку пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових засад функціонування публічної адміністрації (удосконалення системи місцевої влади у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи, дослідження досвіду зарубіжних країн, зокрема країн-членів ЄС щодо розбудови публічної адміністрації, нормативних засад функціонування спроможної місцевої влади, бюджетної децентралізації тощо).

Тим не менше, більшість досліджень, що є абсолютно закономірним, зосереджуються на окремих проблемних аспектах розподілу повноважень публічної адміністрації. Частіше за все це стосується роз-

поділу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Якщо досліджується принцип субсидіарності, то, переважно аналізується або його соціально-філософський аспект, або прив'язується, знову ж таки, винятково до проблеми становлення та розвитку інституту самоврядування в Україні.

Відповідно, метою даної роботи є комплексне теоретико-практичне адміністративно-правове дослідження розподілу повноважень публічної адміністрації. Дана мета досягається шляхом узагальнення трактувань категорії «публічна адміністрація» та виокремлення органів публічної адміністрації, визначенні правових характеристик розподілу повноважень, його форм та інструментів. Значна увага приділена аналізу ролі європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації, а також децентралізації як динамічному виразу даного розподілу. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, по-горизонталі та повноважень між органами із різною правовою природою проведений на основі чинної вітчизняної нормативно-правової бази, адміністративних актів владних суб'єктів, а також судової практики адміністративних судів.

# РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

## 1.1. Характеристика змісту категорії «публічна адміністрація»

Розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини, реалізація процесів щодо європейської інтеграції та організації діалогу щодо членства ЄС зумовили використання у науковій, правотворчій та правозастосовчій площині нових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках і заміняють старі поняття новими. Серед таких є категорії «публічна влада», «публічне управління» та «публічна адміністрація». Так, зокрема, поняття «публічна адміністрація» широко використовується та є стрижневою адміністративного права зарубіжних країн, як системи континентального, так і загального права. Тим не менше, у вітчизняній доктрині не знайшло свого єдиного розуміння і тлумачення.

Тут варто також відмітити, що проблема невідповідності категоріального масиву є характерною не тільки для української системи права, але і для інших країн, спадкоємиць радянської системи управління. Яскравим свідченням цього є положення «Принципів публічної адміністрації» що SIGMA (організація з підтримки та вдосконалення врядування в країнах Центральної та Східної Європи) розробила для країн, які прагнуть до вступу в ЄС, у зв'язку із тим, що Європейська комісія виділила шість ключових напрямів реформування<sup>1</sup>. Так, у тексті звертається увага, що визначені принципи охоплюють «public administration», що у деяких країнах (країнах Західних Балкан) відображається поняттям «state administration». Однак, тут же застерігається, що дане поняття крім власне державного управління охоплює також незалежні конституційні органи, парламент і судову систему в рамках здійснення контрольних повноважень за діяльністю державної адміністрації<sup>2</sup>.

У сучасній вітчизняній адміністративно-правовій літературі є усталеною позиція, що поняття «публічна адміністрація», перейшовши із європейської адміністративно-правової доктрини, за змістом є

---

<sup>1</sup> «Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015», Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2014) 700 final, 8.10.2014 Brussels.

<sup>2</sup> Principles of Public Administration <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

близьким до категорії «державне управління», але повністю з ним не збігається<sup>1</sup>.

У такому разі є очевидним, що в першу чергу, слід проаналізувати значення терміну «публічна адміністрація» у зарубіжній літературі. Тим не менше, навіть побіжний аналіз дає змогу визначити, що дане поняття вживається дуже часто, проте не часто визначається та пояснюється. Навіть у довідниковому виданні зафіксована думка, що «публічна адміністрація не має загальноприйнятого визначення», тому що «сфера його настільки велика і настільки суперечлива, що легше пояснити, ніж визначити»<sup>2</sup>.

В загальному та недиференційованому варіанті «public administration» це, з одного боку, реалізація державної політики, а з іншого – академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і у різні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами»<sup>3</sup>, засновується на розмежуванні політики і управління<sup>4</sup>, або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною<sup>5</sup>.

Сучасне визначення та характеристика типів публічно-адміністративної діяльності в адміністративно-правовій науці спирається на традицію, яку започаткував Ернст Форстгофф у своїй праці «Система публічної адміністрації як надавача послуг». Він обґрунтував поняття

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – С. 125, Адміністративное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 28., Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 16.

<sup>2</sup> Kernaghan, Kenneth. «Public administration» in The Canadian Encyclopedia. Available online at: <http://thecanadianencyclopedia.ca/index,cfm?PqNm=TCE&PararnsA1ART0006540AccessedAugust20,2010>

<sup>3</sup> Aderibigbe, Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70

<sup>4</sup> Адміністративное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С.29

<sup>5</sup> Aderibigbe, Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70



«забезпечення нормальних умов життєдіяльності»<sup>1</sup>, поєднавши соціологічний аналіз і юридичну догматику. На думку сучасних дослідників у галузі адміністративного права, саме вчення про забезпечення нормальних умов життєдіяльності відкрило для адміністративно-правової догматики можливість враховувати зміни в державних завданнях і привело її від надто нормативістського до інституційно-телеологічного формування понять<sup>2</sup>. З іншого боку, поняття забезпечення нормальних умов життєдіяльності до цього часу залишилося непевним. Якщо спочатку воно визначало лише послуги держави, потрібні для існування, то пізніше під ним стали розуміти всі послуги системи публічної адміністрації без огляду на те, є вони потрібними для життя чи ні. Відзначається також відмінність між вузьким поняттям, пов'язаним із послугами органів публічної адміністрації, та ширшим поняттям забезпечення нормальних умов життєдіяльності, яке обіймає також і грошові виплати, особливо соціальні послуги. Досі тривають суперечки щодо того, чи це поняття наділене догматичною чи лише евристичною функцією. Незважаючи на таку непевність, поняття забезпечення нормальних умов життєдіяльності відкрило перед адміністративно-правовою наукою «новий вимір», оскільки вдалося визначити потребу окремої особи у юридичних гарантіях порівняно з новим та інакше структурованим адміністративним завданням.

В кінці 1980-х років виникла нова теорія публічної адміністрації під назвою «новий публічний менеджмент», що пропонує використовувати моделі, організаційні ідеї і цінності приватної сфери з метою підвищення ефективності та забезпечення сервісної орієнтації державного сектора<sup>3</sup>. Її послідовники відстоюють необхідність розщеплення великих управлінських структур на більш дрібні, більш фрагментовані задля розвитку конкуренції між різними структурними одиницями публічної адміністрації, а також заохочення конкуренції між публічними та приватними суб'єктами.

Зміни до розуміння змісту діяльності публічної адміністрації внесло останні десятиліття трактування громадян як споживачів або клі-

---

<sup>1</sup> Forsthoff, Ernst. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart: Kohlhammer, 1959, s 22 ff

<sup>2</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 190.

<sup>3</sup> Aucoin, Peter (2008). New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada, Conference on «New Public Management and the Quality of Government», SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13-15 November 2008, p. 14.

ентів послуг на кшталт приватноправового сектора<sup>1</sup>. Звичайно, дана концепція нового публічного менеджменту у деяких аспектах не витримує критики. Так, до прикладу, є недоречним пряме запозичення з приватної сфери моделі, в якій фізична особа є, за прикладом суб'єкта підприємницької діяльності, засобом для досягнення мети (переважно прибутку), а не джерелом влади (її власником і основним втілювачем), як має мати місце у відносинах із публічною адміністрацією. Послідовники теорії нового публічного менеджменту тлумачать громадян не як учасників демократичного процесу, а як економічні одиниці. Проте, ця модель досі широко аплікується до владних суб'єктів на різних владних рівнях і в багатьох країнах ОЕСР<sup>2</sup>.

Наприкінці минулого століття як альтернатива новому публічному менеджменту була обґрунтована теорія «New Public Service», що може бути перекладена українською мовою як теорія публічного обслуговування<sup>3</sup>. Її прибічники обґрунтовують, що завданням публічної адміністрації є переважно допомога громадянам у вираженні та реалізації своїх інтересів, а не у контролі або управлінні суспільством. Виникнення даної теорії зумовило те, що науковцями та практиками замість зосередження на наданні послуг і контролі за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації акцент не виправдано переноситься у площину дискусії, а чим саме публічна адміністрація повинна займатися: «кермувати чи веслувати». І, оскільки сфера публічної адміністрації все частіше стала відмовлятися від ідеї веслування і прийняла на себе відповідальність за рульове управління, це стало підставою для ствердження про передачу влади та повноважень керованим суб'єктам. Однак, насправді, як вірно відмічено, «ті, хто керує човном, мають набагато більше влади по шляху судна, ніж ті, хто веслує»<sup>4</sup>. Відповідно, перехід від веслування до кермування не тільки не звузив повноваження публічної адміністрації у виборі цілей, постановці завдань та наміченні шляхів для їх досягнення, але і надав більше

---

<sup>1</sup> Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al, «New public management is dead: Long live digital era governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, (July 2006) <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467.abstract>

<sup>2</sup> Diane Stone, (2008) «Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks», 7 February 2008 *Policy Studies Journal* Volume 36, Issue 1

<sup>3</sup> Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*, 60: 549–559. 17 DEC 2002

<sup>4</sup> Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 427 pages, p.32

влади, щоб зреалізувати наведене. Тому засновники та послідовники теорії публічного обслуговування вважають найбільш важливим при визначенні керманіча пам'ятати, хто є власником човна. Відповідно, публічна адміністрація повинна зосередитися на своєму обов'язку обслуговувати та розширювати права і можливості громадян, розбудувати державні установи, означені чесністю та чуйністю<sup>1</sup>.

Як підсумок у огляді теорій публічної адміністрації не можна оминати влучний висновок стосовно сучасних трансформаційних процесів публічної адміністрації провідного теоретика адміністративного права Ернста Форстгоффа: «якщо говорити відверто, то сьогодні відбувається «еміграція» публічної адміністрації зі світу організаційних форм Макса Вебера, тобто зі світу високоформалізованої та високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, «фрактальної» організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами»<sup>2</sup>. При цьому наголошується, що дану тенденцію розвитку слід правильно розуміти: ієрархічно організовані структури ухвалення рішень і в майбутньому відіграватимуть важливу роль. Однак їхні зовнішні форми та визначальні чинники змінюються, поряд зі вказівками з'являються інструменти стратегічного й оперативного контролінгу<sup>3</sup>.

Таким чином, підводячи ризику під оглядом зарубіжних трактувань і теорій публічної адміністрації, цілком слушним видається узагальнення, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як:

- а) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- б) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- с) сфера управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. *Public Administration Review*, 60: 549–559.

<sup>2</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 279.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / А. Пухтецька; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2010. – С. 140.

Що стосується публічної адміністрації як вітчизняної правової категорії, то авторитетною є думка, що вона має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, а при організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади<sup>1</sup>.

Звичайно, що наведена позиція не є бездоганною і не позбавлена недоліків. Так, справедливо відмічається, дане визначення зумовлює виникнення щонайменше двох питань: по-перше, а чи дійсно лише «органи» входять до складу публічної адміністрації та, по-друге, а чи дійсно публічна адміністрація задіяна у здійсненні (реалізації) публічної влади у всіх формах її прояву?<sup>2</sup> Дійсно, відповідно до ст. 6 Конституції України<sup>3</sup> державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, однак вірно відмічено, що це не означає, що публічна влада є синонімом поняття державна влада, оскільки зі змісту положень ст. 7 Конституції України випливає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади. Крім того, інститут делегування повноважень також розширює суб'єктний склад публічної влади. Тому справедливим є критичне зауваження, що висловлюється на сторінках наукових видань, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади та закінчуючи окремими фізичними особами, тому більш точною буде характеристика публічної адміністрації в якості системного утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи (фізичні та юри-

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – 520; с. 23 Курс адміністративного права України : [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 338; Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів між-нар. відносин / Школик А. М. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – С. 10 .

<sup>2</sup> Патерило І.В. «До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація» // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014. – №9-1. – С.84

<sup>3</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР . – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

дичні), задіяні у реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу<sup>1</sup>.

Тим не менше, в підтримку процитованому визначенню варто відмітити, що, як видається, його автор мав на меті не стільки дати вичерпну характеристику поняттю «публічна адміністрація», скільки означити основні її виміри у вітчизняній юридичній науці. Так, очевидно, що дане питання є відправним у подальших пошуках зваженого визначення, доктринальних характеристик змісту та суб'єктного складу публічної адміністрації.

Тут слід звернути увагу, що у вітчизняній доктрині визначення сутності поняття «публічна адміністрація» здійснюється переважно або через характеристику суміжних понять таких як «публічне управління»<sup>2</sup>, «публічний інтерес»<sup>3</sup>, або через його суб'єктний склад<sup>4</sup>.

Вихідною точкою у дослідженні даної категорії зазвичай береться позиція В. Б. Авер'янова, котрий, обґрунтовуючи однорідність виконавчих функцій місцевого самоврядування і виконавчої влади та наголошуючи на тому, що і місцеве самоврядування, і державна влада є формами реалізації публічної влади загалом<sup>5</sup>, під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції<sup>6</sup>. Однак, в той же час, він залишав простір для подальших наукових дискусій, зазначаючи, що наведена тенденція є одним із можливих перспективних напрямів дослідження<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Патерило І. В. «До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація» // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014. – №9-1. – С.48

<sup>2</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг.ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С.51.

<sup>3</sup> В. В. Галуцько. Публічний інтерес в адміністративному праві // Форум права. – 2010. – №4. – С 178-182

<sup>4</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – С. 127.

<sup>5</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 14.

<sup>6</sup> Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С 117.

<sup>7</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 14.

Інші дослідники зосереджуються на тому, що у цьому випадку йдеться не про просту заміну одного терміна іншим, а про суттєву зміну сутності адміністративно-правових відносин, які позбуваються своєї обов'язкової ознаки «владного характеру», що має, зокрема, своїм наслідком розширення кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам<sup>1</sup>.

Таким чином, продовжуючи наукову дискусію з приводу категорії «публічна адміністрація», варто відзначити, що більшість вітчизняних дослідників за зарубіжним взірцем продовжують тлумачити це поняття у двох площинах: організаційній – як сукупність органів та посадових осіб, і функціональній – як діяльність з реалізації публічної влади. Таке трактування, на нашу думку, є помилковим і зумовлене морфологічними відмінностями англійської та української мов. Іменник «administration» при перекладі з англійської мови на українську, означаючи так звану функціональну спрямованість та виражаючи абстрактне поняття «керування», повинен, як усі віддієслівні іменники з словотвірним значенням узагальненої дії або продукту дії творитися за допомогою суфіксів -анн(я), -енн(я), -іння (я)<sup>2</sup>. Тобто, у значенні адміністративної діяльності цей термін повинен перекладатися як «управління», «керування», «адміністрування», «врядування» тощо, а не адміністрація.

З приводу того, яке з наведених понять найбільш точно виражає його зміст, то у цій роботі дискутуватися нами не буде. Тим не менше, варто привести одну з позицій, яка видається аргументованою та заслуговує на зайняття достойного місця в адміністративно-правовій доктрині. Відзначається, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людський дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості<sup>3</sup>. Характерними ознаками «public administration» є наявність таких основних ознак як публічність, демократизація тощо. Тому, приводячи адміністративно-правову доктрину та практику нормотворення до «європейських стандартів», поряд з поняттям управління необхідно обґрунтовувати і поняття адміністрування. І це, в першу чергу, не тому, що це відповідає світовим трендам, а тому, що на-

---

<sup>1</sup> Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку // Право України. – 2010. – № 8. – С. 119; Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 56.

<sup>2</sup> Плющ М. Я. Граматика української мови: Ч. 1. – К. «Вища школа», 2005 (ч.1). – С. 39.

<sup>3</sup> Тихонов А. В. Социология управлением / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Канон РООИ «Реабилитация», 2007. – С. 181.

дати старому поняттю повністю нове значення – завдання непросте та до того ж недоцільне. І, абсолютно вірною є думка, що теорія публічної адміністрації повинна стати методологічною основою адміністративного права, а дане поняття у формуванні адміністративно-правових відносин повинне використовуватися як базове<sup>1</sup>.

Отже, повертаючись до визначення категорії «публічна адміністрація», вважаємо, що вірне її розуміння розкривається тільки у, так званому, організаційно-структурному аспекті, як сукупності органів та посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності.

У цьому сенсі дискусійним має бути тільки питання, які саме суб'єкти наповнюють її змістом. Варто навести думки, що відображають різні, деколи протилежні позиції їх авторів.

Так, найменш дискусійним та близьким до загальноприйнятої є позиція, що основним, стрижневим елементом публічної адміністрації є органи виконавчої влади<sup>2</sup>, оскільки саме їх функцією є виконання Конституції та законів.

Хоча і тут можна знайти розбіжності у розумінні. Так, загальновідомо, що до органів виконавчої влади належать Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства інспекції) та підпорядковані їм органи на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади<sup>3</sup>. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні ор-

---

<sup>1</sup> Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: альтернативний погляд / В. К. Колпаков // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. – 2011. – Т. 1. – № 4. – С. 212

<sup>2</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 29.; Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 523; Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* / Н. Гнидюк // Законодавство України: науково-практичні коментарі : юрид. журн. – 2006. – № 10. – С. 75; Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 51; Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : [монографія] / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – С. 16.

<sup>3</sup> Про Кабінет міністрів України: закон України від 27.02.2014. – № 794-VII. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

гани виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів. Відповідно до положень Конституції та Закону «Про Кабінет Міністрів України» до його основних завдань належать забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Крім того, у ст. 6 згаданого закону та Законі України «Про державну службу» зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Тобто, у даному сенсі мова йде про уряд як політичний орган і про його членів як політиків, що забезпечують вироблення та реалізацію політики держави.

Тим не менше, у відповідності до положень законодавства діяльність Кабінету Міністрів України в той же час спрямовується і на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, тощо<sup>1</sup>. Тобто, тут мова йде про орган організаційно-розпорядчої діяльності, що у нашому розумінні охоплюється поняттям «публічна адміністрація». Отже, підтримуємо висновок, що публічна адміністрація (а саме, Кабінет Міністрів України) у певних випадках може діяти не тільки як суб'єкт публічного управління та публічно-сервісної діяльності (що охоплюється категорією виконавчо-розпорядча діяльність<sup>2</sup>), але і як суб'єкт політичної діяльності<sup>3</sup>.

Принагідно треба також зазначити, що в деяких дослідженнях публічна адміністрація детермінується як новий суб'єкт локального управління: система територіальних утворень виконавчих органів державної виконавчої влади на місцях і відповідних органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, обраних громадами, наділених

---

<sup>1</sup> Про Кабінет міністрів України: закон України від 27.02.2014. – № 794-VII. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

<sup>2</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 20.

<sup>3</sup> Патерило І. В. «До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація» // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 9-1. – С. 48



правом самостійно або через утворювані ними органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України<sup>1</sup>. Звичайно, що таке розуміння «публічної адміністрації» має право на існування, не дивлячись на те, що у науковому середовищі воно здобуло більше критики, ніж схвалення<sup>2</sup>. Аргументовано апелюється, що у пропонуваному тлумаченні не враховано низку центральних органів виконавчої влади, що очолюють систему інституцій публічного управління: Кабінет Міністрів України, міністерства, служби, агентства, інспекції. Відстоювання позиції, що місцеве самоврядування є формою публічної влади, ще не означає, що публічна адміністрація складається лише з представницьких та виконавчих владних суб'єктів на місцях.

Крім того, на наше глибоке переконання, крім визначеності та ясності будь-яка термінологія, в тому числі і юридична, повинна мати своє призначення, бути корисною для наукового використання (процесі теоретичного дослідження) та (або) для практики. Для цього поняття повинні відображати суттєві властивості та зв'язки явищ матеріального світу. Відповідно, якщо розуміти під поняттям «публічна адміністрація» лише ті органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження на місцевому рівні, то стає незрозуміло, чим зміст їх діяльності відрізняється від таких самих органів, що здійснюють ту саму діяльність на рівні центральних органів виконавчої влади. Адже форми, методи, інструменти їх діяльності ті самі, відрізняється тільки територіальним аспектом.

У деяких дослідженнях категорія «публічна адміністрація» розуміється занадто широко, зокрема, як законодавчо-організуюча діяльність всіх органів публічної влади, їх посадових осіб, що здійснюється з метою практичної реалізації поставлених цілей і завдань держави у всіх сферах суспільного життя<sup>3</sup>. Тобто, тут охоплюється діяльність усіх органів публічної влади в державі. Звичайно, і таке трактування

---

<sup>1</sup> Делія Ю. В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня 218 докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Делія. – К., 2014. – С. 6.

<sup>2</sup> Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – № 6. – 2014. – С. 30.

<sup>3</sup> Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>; Світличний, О. П. Щодо співвідношення понять «державне управління» і «публічна адміністрація» [Текст] / О. П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. – К., 2011. – Вип. 165, ч. 2. – С. 191.

нарівні з іншими має право на існування, однак, тут так само слід звернутися до призначення наукової термінології. На рівні наукового узагальнення адміністративно-правової науки використовувати розширене поняття «публічної адміністрації» немає ніякої потреби. І тут ми так само згодні з В.Б.Авер'яновим, який, обстоюючи «вузьке» розуміння терміну «державне управління» відмічав, що для визначення всієї сукупності напрямів реалізації влади з боку держави загалом в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства доцільніше знайти інший прийнятний термін – на кшталт «державний вплив на суспільні процеси»<sup>1</sup>.

Найбільш розповсюдженим розумінням категорії «публічна адміністрація» у сьогоднішній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині є її визначення як сукупність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)<sup>2</sup>. Тобто, визначається її суб'єктний склад є наступний: 1) органи державної влади, 2) органи влади Автономної Республіки Крим, 3) органи місцевого самоврядування, 4) їх посадові і службові особи, 5) інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі і на виконання делегованих повноважень<sup>3</sup>.

Тобто, крім органів публічної влади до публічної адміністрації відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції<sup>4</sup>. Таке розуміння у цілому відповідає Rekomе-

---

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. Ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 14.

<sup>2</sup> Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект, розроблений експертами Центру політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf)

<sup>3</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С.122; Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : [монографія] / [Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.]; за заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – с.16; Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* / Н. Гнидюк // Законодавство України: науково-практичні коментарі : юрид. журн. – 2006. – № 10. – С. 74.

<sup>4</sup> Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2001. – № 2. – С. 27

ндації Комітету міністрів РЄ від 11.09.1984р. № R (84) 15 стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду<sup>1</sup>, до якої і апелюють його прихильники. У наведеній Рекомендації надається визначення терміну «публічна влада» як: а) будь-який суб'єкт публічного права будь-якого виду чи рівня (державного, регіонального, місцевого, незалежний суб'єкт публічного права; б) будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

У розрізі даного тлумачення не слід оминати той факт, що наведена дефініція має свої «варіативні» відмінності, що стосуються віднесення до органів публічної адміністрації усіх органів місцевого самоврядування, чи тільки виконавчих органи місцевого самоврядування. Так, у наукових джерелах поряд із органами державної виконавчої влади і підприємствами, установами, та організаціями визначаються наступним суб'єктом виконавчі органи місцевого самоврядування<sup>2</sup>, оскільки саме вони в системі місцевого самоврядування реалізують виконавчо-розпорядчі повноваження.

Тим не менше ми погоджуємося з позицією, що вказана діяльність безпосередньо стосується не тільки місцевих виконавчих органів, але й представницьких органів місцевого самоврядування<sup>3</sup>. Із положень Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельного кодексу України тощо випливає, що до повноважень сільських, селищних, міських, районних та обласних рад належить: утворювати підзвітні та підконтрольні виконавчі органи місцевого значення, затверджувати їх структуру та загальну чисельність, скасовувати протиправні акти таких органів та заслуховують звіти їх посадових осіб тощо. Таким чином, до складу публічної адміністрації і функціонально, і структурно належать разом з виконавчими і представницькі органи місцевого самоврядування.

Проте, не тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження. Відомо, що і у структурі законодавчого органу, Верховної Ради України, є орган, який здійснює правове, організаційне, документальне, інфор-

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to member states //relating to public liability//. –[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/administrative\\_law\\_and\\_justice/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/)

<sup>2</sup> Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 523

<sup>3</sup> Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України № 6/2014. – С. 30

маційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності парламенту<sup>1</sup>. На цій підставі, та з огляду на те, що згідно положень КАС України (ст. 171<sup>1</sup>), до юрисдикції адміністративних судів належать справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, науковці приходять до висновку, що даний орган так само, як і органи виконавчої влади належать до органів публічної адміністрації<sup>2</sup>.

За таким же критерієм до публічної адміністрації віднесений Президент України. У підтвердження цього наводиться аргумент, що реалізація окремих його повноважень стосується публічного управління, а не політичної діяльності чи діяльності, яка регламентується нормами конституційного права, та відповідні рішення (дії) Президента України можуть бути оскаржені в адміністративному суді відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України<sup>3</sup>. У цитованому дослідженні також суб'єктом публічної адміністрації визнаються органи прокуратури, оскільки їх дії і рішення, прийняті у межах здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (за винятком Кримінально-процесуального кодексу України), можуть бути предметом оскарження в адміністративному суді, та мають адміністративно-правову природу. Сюди ж віднесені Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції, юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права на кшталт Українського центру з оцінювання якості освіти, державного підприємства поштового зв'язку «Укрпошта», юридичних осіб приватного права, державних вищих навчальних закладів, Аудиторської палати України, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури тощо.

Навіть фізичних осіб віднесено до суб'єктів публічної адміністрації, оскільки «в окремих випадках нормативними актами може бути передбачено залучення приватних осіб до реалізації публічного управління»<sup>4</sup>, коли вони наділяються частиною прав та обов'язків, які мають службовці (працівники) відповідного органу державної влади або органу

---

<sup>1</sup> Положення про Апарат Верховної Ради України : затверджено розпорядженням Голови Верховної Ради України. – № 769. – від 25 серпня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>

<sup>2</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С.122.

<sup>3</sup> Там само. – С. 124.

<sup>4</sup> Там само. – С. 129.

місцевого самоврядування. Як приклад наводяться норми Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», у відповідності до яких громадяни України, які підпадають під дію даного закону, зобов'язані брати активну участь в охороні громадського порядку і державного кордону, припиненні адміністративних правопорушень і злочинів та запобіганні їм, для реалізації чого вони мають право: вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, зокрема, на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено; у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів.

В той же час, автори цієї класифікації відмічають, що вона не є абсолютною, оскільки одні й ті самі суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп. Наприклад, суб'єкти владних повноважень наділені правом не лише здійснювати владні функції, а й виконувати повноваження публічного (невладного) характеру. А деякі суб'єкти публічної адміністрації (а саме: Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Національна школа суддів України, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація України, Вища рада юстиції, установи (заклади) публічного права, фонди публічного права, суб'єкти делегованих повноважень) не є постійними учасниками адміністративно-правових відносин і не наділені повноваженнями застосовувати всі передбачені законодавством інструменти діяльності публічної адміністрації (нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори). Ці суб'єкти вступають (залучаються) до адміністративно-правових відносин лише в разі наявності особливих приписів адміністративного законодавства. Відповідно, зміст і обсяг адміністративно-правового статусу установ (закладів) публічного права, фондів публічного права, суб'єктів делегованих повноважень, передбачені нормами адміністративного законодавства, – обмежуються адміністративно-правовими відносинами, у яких ці суб'єкти перебувають<sup>1</sup>.

Такі і подібні невизначеності та суперечності у доктрині адміністративного права зумовлені новими тенденціями у законодавстві та практиці публічного управління. І це стосується не тільки вітчизня-

---

<sup>1</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 134-135 .

ного адміністративного простору. Зарубіжні дослідники також відмічають, що огляд референтних сфер демонструє дуже різноманітні та незвичні для традиційного арсеналу форм явища. Плюралізація, спрямована всередину та назовні, охопила організацію публічної адміністрації, тому відмежування державної організації від приватних організацій приватних типів, особливо від економіки, стає дуже відносним. Однак ця відносність відповідає дійсності<sup>1</sup>.

Аргументовано доводиться, що приватизація та дерегуляція не скасовують дій держави, а змінюють їхні форми. Однак відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд. Такі тенденції з'являються при організації регулятивних завдань, наприклад, у законодавстві про засоби масової інформації, залізницю, пошту та телекомунікації. Тут накреслюється тенденція до створення спеціальних фахових установ високого рівня, які фактично чи навіть юридично діють вільно від вказівок. Різноманітні взаємодії державного апарату і суспільства утворюють такі проміжні форми, в яких приватним виконавцям доручаються публічні завдання. У таких рамках утворюються межові чи перехідні зони між публічно-адміністративною організацією та суспільною самоорганізацією, що призводить до виникнення нових структур відповідальності. Тут виникають труднощі із тим, кого за певних умов вважати адміністративною організацією: того, хто отримав доручення, уповноважену особу, співробітника органу публічної адміністрації, посередницьку установу. Те саме стосується питань адекватного представлення інтересів<sup>2</sup>.

У даному ракурсі, на нашу думку, слід звернути увагу на два принципові моменти.

По-перше, виконавчо-розпорядча діяльність для перелічених владних суб'єктів не є основною та визначальною. А тим більше, вони не здійснюють управлінську діяльність у науковому її розумінні (не дивлячись на те, що окремі дослідники помилково ці органи відносять до управлінських суб'єктів<sup>3</sup>), а тільки публічно-сервісну. Звісно, в окремих випадках та на виконання деяких повноважень дані суб'єкти

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 279.

<sup>2</sup> Там само. – С. 280.

<sup>3</sup> Патерило І. В. Основи формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014 – № 10-2. – Том 1. – С. 74.

діють як орган публічної адміністрації. Тим не менше, включення їх до суб'єктного складу публічної адміністрації та об'єднання їх під одним понятим, на нашу думку, аж ніяк не буде сприяти «налагодженню діяльності існуючих суб'єктів реалізації публічної влади шляхом виконання публічних функцій на єдиних засадах та за єдиними правилами»<sup>1</sup>. В той же час, формування «чистоти» категорії, однозначне її розуміння є вкрай важливим для науки адміністративного права та правозастосовної практики.

Таким чином, формування концепції публічної адміністрації України має обов'язково відбуватись на базі європейської практики розуміння публічної адміністрації, європейського досвіду побудови системи публічного управління, помилок, допущених на практиці при реалізації адміністративної реформи з тим, щоб попередити їх повторення, а також, безумовно, орієнтуючись на необхідність подолання проблем, невіршених за допомогою раніше застосованих урядом заходів.

По-друге, у всіх випадках долучення до органів публічної адміністрації суб'єктів, для яких виконавчо-розпорядчі повноваження не є основними, аргументується наявністю в їх рішеннях та діях адміністративно-правової природи та їх можливою участю в адміністративних правовідносинах. При посиланні на норми КАС України цитується статті 2 та 46 даного кодексу. Ст. 2 КАС України визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ<sup>2</sup>. Відповідно, ч.1 ст.48 визначає, що здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правоздатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самовряду-

---

<sup>1</sup> Патерило І. В. Основи формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014 – № 10-2. – Том 1. – С. 74;

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України. – № 2747-IV. – від 06.07.2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>

вання, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Тобто, виходить, що автори змішують поняття «суб'єкт адміністративного права» та «публічна адміністрація». Адже, як відомо у теорії права загальне юридичне становище всіх суб'єктів права, в тому числі і наведених, характеризується категорією «правосуб'єктність», яка означає потенційну здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав і обов'язків<sup>1</sup>. Тобто вона може бути охарактеризована як здатність певної особи бути суб'єктом права взагалі. Юридичний статус учасників адміністративно-правових відносин, характеризується категорією адміністративної правосуб'єктності. Вона є проявом загальної правосуб'єктності і, як і будь-яка інша галузева правосуб'єктність, визначається особливостями вказаної сфери. Тобто можливість виступати суб'єктом адміністративно-правових відносин пов'язана із потенційною здатністю особи мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права суб'єктивні права та обов'язки<sup>2</sup>, а саме із адміністративною правосуб'єктністю.

Очевидно, що перелічені суб'єкти, такі як Президент України, органи прокуратури, юридичні та фізичні особи тощо є суб'єктами адміністративного права та учасниками адміністративно-правових відносин. Однак, це не дає підстави усіх суб'єктів адміністративного права відносити до категорії «публічна адміністрація», оскільки два останні поняття будуть змістовно наповнені однаково, втратять своє призначення і перестануть бути корисними як у науковій, так і правореалізаційній площині.

Висловлена нами позиція опосередковано підтверджується і у окремих дослідженнях деяких вітчизняних дослідників. Так, при аналізі адміністративної процедури на сторінках наукового дослідження висловлена думка, що вимоги адміністративно-процедурного законодавства не повинні стосуватися підприємств, установ та організацій, тим більше недержавних, як це сьогодні передбачено Законом України «Про звернення громадян»<sup>3</sup>. Адже, підприємствам, установам та організаціям як державної, так і недержавної форм власності, що на-

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 5. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2002. – С. 50.

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 192.

<sup>3</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : [автор-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – С. 39



ділені окремими повноваженнями у сфері публічного управління, невластиве виконання функцій у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності держави, їх статутними завданнями є здійснення комерційної або некомерційної діяльності невідладного характеру.

Наведене є також важливим і при визначенні меж контролю адміністративних судів за діяльністю владних суб'єктів, таких як Верховної Ради України, Президента України, органів судової влади та прокуратури.

Сутнісна проблема, як нам видається, стоїть переважно у площині, чи відносяться органи такі як Національні комісії регулювання природних монополій та Служба безпеки України до суб'єктів публічної адміністрації, враховуючи той факт, що ці органи державної влади не віднесені не тільки до органів виконавчої влади, але і до жодної з гілок.

Тут слід привести положення Закону України «Про природні монополії», де відмічено, що основними завданнями комісій є регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дасть можливість ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках, формування цінової політики у відповідній сфері регулювання, а також сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій. Відповідно до покладених на них завдань Національні комісії регулювання природних монополій розробляють та затверджують спеціальні умови і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, контролюють їх дотримання, вживають у встановленому порядку заходів щодо запобігання порушенням цих умов і правил, видають ліцензії на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності, формують у відповідних сферах природних монополій цінову політику, визначають умови доступу споживачів до товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій, інформують громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність і діяльність суб'єктів природних монополій, оприлюднюють і надають інформацію за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» тощо<sup>1</sup>.

Що стосується Служби безпеки України, то згідно положень Закону України «Про службу безпеки України» на неї покладається захист

---

<sup>1</sup> Про природні монополії. Закон України від 20.04.2000. – № 1682-III – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>

державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян, а також попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України<sup>1</sup>. Тобто, завдання схожі до завдань, які стоять перед іншими правоохоронними органами України, що є частиною апарату держави та, відповідно, суб'єктами публічної адміністрації.

Отже, підводячи підсумки під наведеним, слід узагальнити, що організаційно публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є 1) органи виконавчої влади 2) органи місцевого самоврядування. Однак, сьогоденні реалії є такими, що функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але і органами, які не належать до перелічених. Тому при наступному аналізі розподілу повноважень публічної адміністрації буде враховуватися, що вони здійснюються і іншими суб'єктами, в тому числі і особами приватного права, не будучи структурно їх складовою.

## **1.2. Повноваження органів публічної адміністрації як основа їх правового статусу**

На початку аналізу повноважень як провідного елементу правового статусу будь-якого органу публічної влади, в тому числі і органу публічної адміністрації, слід побіжно зупинитися на питанні єдності органів та формуванні їх інтегративних внутрішніх зв'язків. В науковій літературі зміст поняття «система органів» вже достатньо чітко витлумачений. Особливо це стосується системи органів виконавчої влади, там де системоутворюючі зв'язки між органами проявляються найбільш яскраво.

Тим не менше, сучасні вітчизняні дослідження продовжують здійснюватися у напрямку систематики владних суб'єктів. Це зумовлено в тому числі і введенням нових категорій і понять, таких як «орган публічної влади», «публічна адміністрація», «орган публічної адміністрації». Відповідно робляться спроби застосувати загальноприйняті поняття теорії систем «структура» та «система» до нових явищ правової дійсності і категорій адміністративного права.

---

<sup>1</sup> Про Службу безпеки України. Закон України від 25.03.1992. – № 2229-XII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>

Безвідносно до юридичної науки термін «система» означає множину взаємопов'язаних елементів, що взаємодіє з середовищем, як єдине ціле і відокремлена від нього; єдине нерозривне ціле, яке є цілісною системою для нижчих ієрархічних рівнів, мають фіксовані зв'язки системи із зовнішнім середовищем; взаємозв'язана сукупність елементів, яка виділена із зовнішнього середовища об'єднана єдністю мети або загальними правилами поведінки; множина елементів, зв'язків між ними, які складають єдність, взаємодія між ними і зовнішнім середовищем, що утворюють притаманну даній системі цілісність, якісну визначеність цілеспрямованість; цілеспрямований комплекс взаємопов'язаних елементів будь-якої природи та відносин між ними. Відповідно, ознаками системи є безліч елементів, єдність головної мети для всіх елементів, наявність зв'язків між елементами, цілісність і єдність елементів, структура та ієрархічність, відносна самостійність.

Що стосується юридичної науки, то вихідним, на нашу думку, положенням є позиція засновника системного підходу до досліджень органів управління В. Б. Авер'янова, який стверджував, що поняття «система органів» має щонайменше потрібне смислове навантаження. Воно, по-перше, фіксує відокремлення певної групи суб'єктів, наділених публічною владою, що входять до конкретної системи, від усіх інших видів органів. По-друге, окреслює цілком визначений суб'єктивний склад даної системи. По-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо<sup>1</sup>.

Тому, при віднесенні тієї чи іншої сукупності органів до системи слід не тільки визначити групу цих суб'єктів, але і обґрунтувати єдність їх цільового призначення, функціональну самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації тощо.

Таким чином, обґрунтування наявності системи органів публічної адміністрації в Україні у деяких вітчизняних дослідженнях<sup>2</sup> зумовлює

---

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні [Текст] / В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Ін Юре, 1997. – С. 9.

<sup>2</sup> Ковбас І. В., Друцул Т. І. Особливості системи органів публічної адміністрації в Україні [Текст] / І. В. Ковбас, Т. І. Друцул // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 628. – Правознавство. – С. 104-109; Друцул, Тетяна Іванівна. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Друцул Тетяна Іванівна; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2015. – С. 14.

виникнення низки запитань, на які позитивні відповіді, на нашу думку, знайти не вдається. В першу чергу, питання стосуються виділення органів публічної адміністрації та окреслення визначеного суб'єктивного складу системи, під якою пропонується розуміти органи публічної адміністрації.

Так, в попередній частині нашої роботи ми аналізували суб'єктивний склад публічної адміністрації та приводили позиції науковців, які змістовно різняться, а подекуди є протилежними. Проведений аналіз наукової літератури дає підстави стверджувати, що єдиної позиції щодо визначення чіткого суб'єктивного складу публічної адміністрації юридична наука поки що не виробила.

Більше того, навіть ті автори, котрі послідовно обґрунтовують необхідність використання в теорії та правореалізаційній практиці поняття «публічна адміністрація» та обстоюють її «широкий» зміст, стверджують, що вона (публічна адміністрація), хоча і представлена численними суб'єктами, є «штучною», фіктивною особою, тобто такою, що становить собою вигадку, неіснуючий об'єкт<sup>1</sup>. Суть теорії фікцій зводиться до того, що для досягнення сукупності суспільних цілей, які не можна досягти розрізненими зусиллями окремих людських індивідів, створюються установи й корпорації, наділені майновими й іншими правами. Разом із тим правоздатностям бракує такого реального суб'єкта, який би міг вважатися їх власником, носієм. А, оскільки, прав безсуб'єктних бути не може, то цим і пояснюється необхідність використання фікцій, які передбачають створення (творення у людській уяві) вигаданої, «штучної» особи.

Однак, по відношенню до органів, що реалізують владні повноваження, на нашу думку, таке пояснення не зовсім є прийнятним, оскільки кожен із них уже є організаційно-відособленим із певним обсягом правоздатностей (про що детальніше буде йтися далі). Так, одним із визначень органу державної влади є його розуміння як частини державного апарату, що володіє певною структурою, компетенцією і штатом службовців, яка визначена державою для безперервного і безпосереднього здійснення своїх функцій<sup>2</sup>. Крім ознак, наведених у даному визначенні, виділяють ще й наступні: утворення державно-розпорядчим шляхом та володіння чітко вираженим організаційно-правовим відособленням<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – С. 125.

<sup>2</sup> Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – С. 89.

<sup>3</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – С. 9.

При формулюванні визначень поняття «органу державної влади» перелічених ознак дотримуються також автори і у сучасних дослідженнях. Враховуючи розгорнуту характеристику особливостей державної влади у юридичній літературі різних часів, можна визначити орган державної влади як організаційно відокремлену і відносно самостійну частину механізму держави<sup>1</sup>, створену державно-розпорядчим шляхом, яка наділена державно-владними повноваженнями для здійснення своїх завдань і функцій, має відповідну структуру та застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності<sup>2</sup>.

Відповідно, оскільки вважаємо, що органи місцевого самоврядування також належать до органів публічної адміністрації, слід окремо відмітити і їх особливості. Так, органи місцевого самоврядування, так само як і органи державної влади (зокрема виконавчої), – це організовані (інституційно оформлені) колективи або одноособові органи<sup>3</sup>, що мають відповідну структуру та наділені владними повноваженнями. Окремі дослідники їх відносять навіть до механізму держави<sup>4</sup>. Але на відміну від державних органів, діяльність органів місцевого самоврядування, хоч і визначається державою, але вони здійснюють владу, відмінну від державної<sup>5</sup>, їхні нормативно-правові акти діють не на всій території країни, а тільки на території тієї територіальної громади, якою вони формуються, і перед якою відповідають за неналежне здійснення своїх повноважень. Таким чином, діяльність органів місцевого самоврядування, як і державних органів носить публічний характер, хоча масштаби цієї діяльності різні. Особливістю органів місцевого самоврядування є також те, що вони, на відміну від системи органів державної влади, не підпорядковуються класичному принципу поділу влади. Якщо державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, то змістовна класифікація органів місцевого самоврядування зводиться до їх поділу на представницькі (ради) і виконавчі органи.

---

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – №8. – С. 28.

<sup>2</sup> Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, 2004. – С. 50.

<sup>3</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.- К.: Факт, 2003. – С. 69.

<sup>4</sup> Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект. – Право України. – 2003. – №4. – 12-17 с.

<sup>5</sup> Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: Юридична література, 2003. – С. 10.

Отже, повертаючись до теорії фіктивної юридичної особи, варто ще раз наголосити, що, очевидно, немає потреби утворювати абстрактну штучну особу під назвою «публічна адміністрація», тим паче заради створення «реального суб'єкта, який би міг вважатися власником та носієм правоздатностей». Елементи публічної адміністрації, органи влади, вже є тими фіктивними особами, які володіють повноваженнями (правами та обов'язками) заради реалізації публічного інтересу. А сама публічна адміністрація як узагальнена категорія не володіє компетенцією, а отже і повноваженнями.

Наступна ознака, яку виділили вище, системної побудови органів влади – наявність певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками. Із цими вимогами систему органів публічної адміністрації обґрунтувати взагалі неможливо.

Так, не викладає сумнівів, що органи виконавчої влади становлять собою систему ієрархічно побудовану, із субординаційними зв'язками та спільним цільовим призначенням. Найвищим органом в системі органів виконавчої влади є Кабінет міністрів України, рівень центральних органів виконавчої влади становлять міністерства, агентства, служби та інші органи, а територіальне управління здійснюють місцеві органи виконавчої влади. Органи виконавчої влади представлені в адміністративно-територіальних одиницях відповідними місцевими державними адміністраціями, а також територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Стан управлінських відносин між ними визначається підвідомчістю, підпорядкованістю, підзвітністю і відповідальністю, що характеризує взаємозв'язки між цими органами. Тобто, без сумніву тут присутні системоутворюючі зв'язки.

Тим не менше, система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. Наведене свідчить про те, що різні територіальні громади та їх органи не характеризуються спільними системоутворюючими ознаками і не становлять єдиної системи<sup>1</sup>. Це також свідчить про слабкий прояв зв'язків субординації в системі місцевого самоврядування. Такі зв'язки проявляються більшою мірою на рівні територіальної громади, в межах якої формуються сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а також обирається сільський, селищний, міський голова. На рівні ра-

---

<sup>1</sup> Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. Друге вид., доповнене. – К.: Атіка, 2002. – С. 399.

йону та області ради виступають організаційною формою асоціацій територіальних громад і в межах власних та делегованих повноважень представляють їх спільні інтереси. Це по суті відображає зв'язки «реординації» в системі місцевого самоврядування, коли суб'єкт наділяється правом вимоги стосовно іншого, зобов'язаного, суб'єкта, що не знаходиться в його підпорядкуванні.

Для системи місцевого самоврядування в Україні також характерні зв'язки координації. Згідно ст. 15 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільного об'єднання. Асоціаціям місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування, а тому закон їх розглядає як організаційну форму взаємодії та співпраці територіальних громад шляхом консультацій, створення та реалізації спільних програм соціального, економічного, культурного розвитку.

Що стосується інших суб'єктів, які пропонується віднести до суб'єктів публічної адміністрації, таких як юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, а також юридичні особи приватного права, які здійснюють повноваження, делеговані публічною адміністрацією, то, безумовно, вони не становлять самі по собі системи. Так само вони не мають системоутворюючих ознак із органами публічної влади: органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, зрозуміло, що немає сенсу говорити про систему органів публічної адміністрації. В той же час, не можна заперечити, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади, а також юридичні особи приватного права, які здійснюють повноваження, делеговані публічною адміністрацією, та інші суб'єкти при здійсненні ними функцій та повноважень публічної адміністрації перебувають у взаємовідносинах і між ними формуються взаємозв'язки. Однак це зв'язки носять функціональний характер, а не організаційний. Ці зв'язки пов'язані із правами та обов'язками, що реалізуються для забезпечення публічного інтересу. Тому подальше наше дослідження буде стосуватися саме компетенції та повноважень як її основної складової.

В теорії права загальне юридичне становище всіх суб'єктів права характеризується категорією «правосуб'єктність», яка означає потенційну здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку

бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав і обов'язків<sup>1</sup>. Тобто вона може бути охарактеризована як здатність певної особи бути суб'єктом права взагалі. Юридичний статус учасників адміністративно-правових відносин, якими є аналізовані нами органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, характеризується категорією адміністративної правосуб'єктності. Вона є проявом загальної правосуб'єктності і, як і будь-яка інша галузева правосуб'єктність, визначається особливостями вказаної сфери. Тобто можливість виступати суб'єктом адміністративно-правових відносин пов'язана із потенційною здатністю особи мати і реалізовувати (здійснювати) безпосередньо або через свого представника надані їй нормами права суб'єктивні права та обов'язки<sup>2</sup>, а саме із адміністративною правосуб'єктністю.

Адміністративна правосуб'єктність включає в себе два основних структурних елементи: по-перше, здатність мати суб'єктивні права і нести обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, – адміністративну правоздатність; по-друге, здатність самостійно усвідомленими діями здійснювати надані права і обов'язки – адміністративну дієздатність. В адміністративному праві право- і дієздатність органів та посадових осіб існують як нерозривні поняття<sup>3</sup>, тому правосуб'єктність іменується ще й адміністративною праводієздатністю.

Оскільки наявність адміністративної правосуб'єктності у певному сенсі випереджає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав і обов'язків, то постає необхідність у понятті, яке би охоплювало комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за суб'єктом адміністративного права. Таким поняттям виступає «адміністративно-правовий статус». Хоча в структуру правового статусу окремі науковці включають і загальну правоздатність<sup>4</sup>

Він включає суб'єктивні права і обов'язки особи, які реалізуються як в адміністративно-правових відносинах, так і поза ними<sup>5</sup>. Крім прав та обов'язків, адміністративно-правовий статус органу включає

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 5. – К.: Укр. енциклопедія, 2002. – С. 50.

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов.– К.: Юридична думка, 2004. – С. 192.

<sup>3</sup> Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – С. 235.

<sup>4</sup> Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 13.

<sup>5</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов.– К.: Юридична думка, 2004. – С.193.



функції, цілі, завдання, принципи діяльності, а також такі динамічні характеристики як взаємозв'язки з іншими органами, відносини всередині органу, місце в ієрархічній структурі органів влади, порядок вирішення установчих питань тощо<sup>1</sup>.

Виявлення правового статусу будь-якого державного органу, зазначав Б. М. Лазарєв, передбачає відповіді на наступні питання<sup>2</sup>:

– до якого виду органів він належить за основним змістом своєї діяльності;

– у який спосіб цей орган створюється, хто формує його персональний і керівний склад;

– кому він підзвітний, підконтрольний, перед ким відповідальний, хто вправі відмінити, зупинити, призупинити його акти;

– яка його компетенція;

– хто йому підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може сам відмінити, зупинити, призупинити, опротестовувати;

– яка юридична сила актів, що видає даний орган і їх назва;

– які джерела фінансування органу;

– чи володіє орган правом юридичної особи;

Відповіді на наведені питання, тобто елементи правового статусу органу публічної влади, можуть бути згруповані в групи. Так, зокрема, Атаманчук Г.В. виділяє три групи елементів правового статусу органу влади, що мають юридичне значення<sup>3</sup>. Перша група включає в себе місцезнаходження та природу органу влади і є основою для формування його правового статусу. Приналежність органу до виконавчої, законодавчої чи судової влади, або до органів місцевого самоврядування розкриває також лінії вертикальної та горизонтальної взаємодії та їх підпорядкування. По-друге, правовий статус органу включає до себе компетенцію органу влади, яка є його «несучим моментом». А до третьої групи пропонується віднести форми, методи і процедури діяльності органів публічної влади, а також юридичне закріплення їх організаційних структур.

Деякі вчені пропонують використовувати поняття «правовий статус» для загальної характеристики положення суб'єкта, оскільки тер-

---

<sup>1</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с. – С. 55; Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 247.

<sup>2</sup> Лазарєв Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит, 1988. – С. 239.

<sup>3</sup> Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М. ОАО «НПО Экономика», 2000. – С. 149.

мін «правове положення» часто використовується для характеристики суб'єкта у певному колі суспільних відносин. Правовий статус, таким чином, охоплює всі види зв'язків<sup>1</sup>.

Однак, не дивлячись на різноманіття поглядів дослідників стосовно визначення категорії «правового статусу» владного суб'єкта та класифікації його елементів, усі вони одностайні в тому, що базовою характеристикою і основною складовою правового статусу будь-якого органу є його компетенція. Це поняття слід відрізнити від правоздатності та правосуб'єктності органу влади. Це – різні правові явища, які не слід ототожнювати.

Органи та посадові особи, як і всі суб'єкти права, володіють правосуб'єктністю та правоздатністю і не тільки адміністративною. Якщо державний орган є суб'єктом цивільного права, тобто юридичною особою, то він володіє і цивільною правоздатністю. Але на відміну від усіх інших суб'єктів права, тільки органи та посадові особи володіють, крім того, ще й компетенцією. Вона є проявом правового статусу органу публічної влади.

Деякі вчені ставлять знак рівності між поняттями компетенції та правоздатності<sup>2</sup>, стверджуючи, що компетенція органу чи посадової особи є поняття, аналогічне правоздатності фізичної особи. Однак, не можна погодитися з такою точкою зору із двох причин.

По-перше, ототожнення правоздатності і компетенції призводить до висновку, що компетенція органу, стосується всіх його прав та обов'язків, в тому числі й тих, що витікають із норм цивільного права, а також із договірних відносин. Насправді ж компетенція, хоч і охоплює реальні права й обов'язки, однак можливість їх придбання при певних юридичних фактах, наприклад, при укладенні цивільно-правового договору, не є компетенцією. Правові норми, що адресуються органам, визначають не тільки їх компетенцію, але й принципи діяльності, мету, завдання. Зрештою, орган може мати права юридичної особи, які теж не входять до його компетенції, хоча разом із нею визначають правовий статус того чи іншого органу. Керуючись компетенцією, орган завжди діє саме як владний суб'єкт.

По-друге, правоздатність означає потенційну здатність мати права і нести обов'язки, а однією з особливостей компетенції є нерозривна єдність між володінням правами та обов'язками і необхідністю їх реалізації (про що детальніше буде сказано нижче). Тому очевидно,

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. акад. С. Ківа-лова. – Одеса: Юр. літ., 2003. – С. 65.

<sup>2</sup> Шевчук С. В. Делегування державних повноважень. – Автореф. ... дис. к. ю. н. – Х., 1996. – С. 10.

що поняття компетенції і правоздатності органу влади – це різнопланові категорії, вони містять ознаки, що виключають збіг їх обсягів. Тому вважаємо, що порівнювати компетенцію з правосуб'єктністю та шукати межі їх співпадіння є недоцільним.

На нашу думку, більш доцільно було б порівнювати компетенцію не з правоздатністю, а з такою базовою категорією права, як правосуб'єктність. Зокрема, категорія «правосуб'єктність», як і категорія «компетенція» включає до свого змісту поряд із «статичною» частиною (конкретні суб'єктивні права та обов'язки) і «динамічну» частину, яку становить реалізація цих прав та обов'язків. Тому в цьому плані порівняння поняття «компетенції» та поняття «правосуб'єктності» є корисним і виправданим. Однак в даному випадку потрібно враховувати специфіку різновидів правосуб'єктності, а саме: загальної, галузевої та спеціальної.

Між правосуб'єктністю і компетенцією органу публічної влади існує органічна єдність. Дані категорії настільки пов'язані, що у теоретико-правовій літературі склалася загальнопоширена, але не цілком точна думка, що правосуб'єктність органів, що виконують владні функції, і є їх компетенцією<sup>1</sup>. Адже як зазначено вище, адміністративна правосуб'єктність є потенційною здатністю особи мати і реалізовувати надані їй нормами адміністративного права суб'єктивні права та обов'язки, а зміст компетенції не вичерпується загальною абстрактною можливістю правоволодіння і несення обов'язків. Отже, наведене положення не можна беззастережно використовувати в галузевих науках.

Невипадково, що для доведення своєї позиції цитований автор був змушений використати такі поняття як активна і пасивна правосуб'єктність. На його думку, активна правосуб'єктність в адміністративному праві відрізняється від правосуб'єктності в інших галузях права. Нею володіють органи влади, і вона по суті і є їх компетенцією. Її основними особливостями є те, що вона неоднакова для різних органів влади і завжди конкретизована за змістом. Пасивна адміністративна правосуб'єктність – це правосуб'єктність, якою наділені суб'єкти підпорядкування, і вона є однаковою і рівною для всіх її суб'єктів.

На нашу думку, загальна правосуб'єктність як потенційна здатність мати і реалізовувати права та обов'язки проявляється в усіх галузях права однаково, в тому числі – адміністративному. Однак питання про конкретний обсяг прав і обов'язків, який без сумніву відрізняється у різних суб'єктів права, – це вже питання не правосуб'єктності, а питання правового статусу суб'єкта права, а стосовно органу влади – і питання його компетенції. Тому, що коли йдеться про поте-

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 138.

нційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права і виконувати обов'язки, мається на увазі його адміністративна правосуб'єктність, а якщо акцентується на наявних у того ж суб'єкта правах та обов'язках, то йдеться про його адміністративно-правовий статус<sup>1</sup>, а, отже, і про компетенцію.

Зміст діяльності органів публічної влади виражається компетенцією. Загальнопоширеною є точка зору, що компетенція (лат. *Competentia* – відповідність, узгодженість) – це сукупність встановлених в офіційній формі прав і обов'язків, тобто повноважень, будь-якого органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати чи контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо<sup>2</sup>.

Обсяг компетенції свідчить про ступінь самостійності та відособленості окремого органу в системі всього апарату, про певну самодостатність його владної діяльності. Обсяг компетенції зумовлюється місцем, яке займає той чи інший орган або посадова особа у системі органів влади. Вона, уточнюючи правове положення органу, виражає правові можливості здійснення діяльності<sup>3</sup>. Компетенція органів публічної влади спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не стоїть «над» громадянами, а існує для громадян, надає їм державні управлінські послуги, створює умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, здійснює захист їхніх інтересів<sup>4</sup>.

Дослідження питань компетенції органів публічної влади є необхідним, оскільки тільки так можна розкрити зміст діяльності владного суб'єкта, його реальні функції, а як наслідок – вносити обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо правового статусу органу, зміни та доповнення чинного законодавства. Компетенція органу закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні<sup>5</sup> (частіше всього встановлюється нормами

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 194.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2000. – 790с.; с. 96 Малай А.Ф. Государственная власть как правовая категория // государство и право. – 2001. – №3. – С. 196.

<sup>3</sup> Лазарев Б. М. Органі советского общенародного государства / Ред. кол.: Б. М. Лазарев, Б. Н. Топорнин (отв. ред.), М. А. Шафир. – М.: Наука, 1979. – С. 47.

<sup>4</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.- К.: Факт, 2003. – С. 120.

<sup>5</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.- К.: Ін-Юре, 2002. – С. 247.

не тільки адміністративного права, а й конституційного, земельного, фінансового та ін.), однак саме поняття компетенції в українському законодавстві не визначено, більш того, часто цей термін не застосовується навіть тоді, коли, по суті, йдеться про компетенцію.

Теоретичні основи компетенції органу розробили ще радянські вчені-правознавці та науковці сфери державного управління. Зокрема, Б. М. Лазарєв, характеризував компетенцію як систему повноважень органу по здійсненню державної влади. Компетенція, з його точки зору, включає в себе обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до об'єктів управління) здійснювати певні функції. Управлінські функції і управлінські об'єкти до складу компетенції не входять, оскільки головним в ній є права і обов'язки здійснювати вказані в законі функції по відношенню до певних об'єктів<sup>1</sup>.

Незважаючи на те, що поняття «компетенція» має довгу історію свого дослідження, у сучасних дослідженнях до її складових крім повноважень частіше всього відносять предмети відання, функції, завдання та цілі, які стоять перед органом, територію, на яку поширюється його діяльність, її методи та форми, відповідальність. В науковій і учбовій літературі зустрічається оцінка компетенції як сукупності владних повноважень із вказівкою на підвідомчість<sup>2</sup>. Зустрічається визначення компетенції владного суб'єкта як сукупної системи предметів відання, повноважень та виду органу<sup>3</sup>. Часто компетенція визначається як сукупність всіх повноважень (прав і обов'язків), якими в конкретній галузі своєї діяльності наділений будь-який орган, громадська організація чи посадова особа<sup>4</sup>.

На думку деяких науковців, що здійснювали свої дослідження у сфері методологічних основ правового статусу органів влади, компетенція – це сфера суспільних відносин, в яких діє орган державної влади або на які впливає орган<sup>5</sup>. У окремих випадках компетенція ро-

---

<sup>1</sup> Лазарєв Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 101.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 138.

<sup>3</sup> Харатян Ф. О понятии «компетенция органа государства» / Фруизе Харатян. Herald of the Social Sciences (Вірменія) – 1984. – № 7. – С. 28. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7\(18\).pdf](http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7(18).pdf)

<sup>4</sup> Бутко П. І., Шемшученко Ю. С. Місцеві ради і забезпечення законності. – К.: Наукова думка, 1973. – С. 12.

<sup>5</sup> Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. – С. 141.

зуміється як правоздатність органу і ототожнюється з нею<sup>1</sup>. Подекуди її визначення настільки розширюється, що не відображає чіткого розуміння змісту. Так, зокрема, компетенція – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або кого, передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання<sup>2</sup>.

Однією з найбільш поширених позицій в юридичній літературі стосовно визначення змісту компетенції є точка зору, що компетенція – це сукупність функцій органу, його прав і обов'язків, основних форм і методів роботи<sup>3</sup>. Подібної позиції дотримується також І. Л. Бачило, стверджуючи, що функції органу входять до його компетенції і визначають «що» робить орган<sup>4</sup>. Однак тісний органічний зв'язок у змісті категорій повноваження та функції, на нашу думку, не робить їх однопорядковими елементами компетенції органу. Переважна більшість дослідників схиляються до думки, що функції органу влади (як і його фактична діяльність) не є елементом компетенції органу, а відображаються в ній шляхом закріплення конкретних прав і обов'язків органу (його повноважень), тобто компетенція є не що інше, як юридичне відображення функцій органу<sup>5</sup>.

Безумовно, що будь-яка сфера публічної діяльності, а тим більше державної діяльності, не тільки органічно пов'язана з функціями держави, але і безпосередньо ними визначається. Тим не менше, існує місце сутнісна відмінність між функцією і компетенцією, яка полягає в тому, що остання виражає міру належного і можливого у діяльності певних суб'єктів, а функція – це певна частина реального, фактичного змісту їх роботи. Встановлюючи компетенцію, держава впливає на здійснення і розвиток функцій у відповідності з цілями і завданнями цих суб'єктів.

Крім того, спроба представити поняття функції як правову категорію призводить до неправильного уявлення про те, що функція, як

---

<sup>1</sup> Александров Н. Г. Правовые отношения в социалистическом обществе / Н. Г. Александров. – М.: Изд-во МГУ, 1954. – С. 24.; Басин Ю. Т. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий / Ю. Т. Басин // Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 35.

<sup>2</sup> Державне управління: навч. Посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-е вид., випр. і допов. – К.: Знання, 2004. – С. 329.

<sup>3</sup> Манохин В. М. Советское строительство. – Саратов. – 1982. – С. 85.

<sup>4</sup> Бачило И. Л. Функции органов управления. – М, 1976. – С. 53.

<sup>5</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 60; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М: Спарк, 2003. – С. 101.

така, може впливати на правовідносини, що «загальний напрямок діяльності та призначення органу тотожне його конкретним владним діям», а, отже, і будь-який державний орган «повинен у своїй владній діяльності керуватися не встановленим для нього переліком повноважень, а лише загальним напрямком їх прикладення – функцією як правовою категорією»<sup>1</sup>. Але в той же час слід мати на увазі, що компетенція встановлюється, виходячи із функцій, і є її вираженням<sup>2</sup>.

Іншим дискусійним стосовно аналізованого питання є включення чи не включення завдань діяльності органу до складу його компетенції<sup>3</sup>. Але, оскільки цілями і завданнями діяльності управлінського апарату є свідомі уявлення про напрями і очікувані результати цієї діяльності<sup>4</sup>, то, думається, що вони не повинні включатися до змісту компетенції. Вони, як зазначається в літературі, «предопределяют», а не визначають компетенцію<sup>5</sup>. Завдання витікають із тих цілей, на досягнення яких повинна бути направлена діяльність органу в рамках його компетенції.

Деякі дослідники, продовжуючи традиції радянської державознавчої літератури, у структурі компетенції органів публічної влади виділяють підвідомчість і повноваження, пояснюючи це тим, що саме таке поєднання дає можливість робити певний висновок про правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах<sup>6</sup>. Окрім того, визнаючи велику роль відповідальності органу за доручену йому справу, деякі автори включають і її до складу компетенції<sup>7</sup>, інші роблять акцент на територіальні масштаби діяльності органів держави та органів місцевого самоврядування<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 122.

<sup>2</sup> Там само. – С. 149.

<sup>3</sup> Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. – М: Наука, 1984. – С. 103.

<sup>4</sup> Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. – К: Наук. думка, 1990. – С. 9.

<sup>5</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид. лит., 1972. – С. 239.

<sup>6</sup> Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія С. Г. Серьогіна. – Харків: Право, 2011. – С. 490.

<sup>7</sup> Бачило И. Л. Функции органов управления. – М, 1976. – С. 54; Студеникин С. С. Советское административное право. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 9.

<sup>8</sup> Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісник Укр. акад. держ. управління. – 1996. – № 3. – С. 119 ; Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998. – С. 33; Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юрид. лит., 2001. – С. 49.

На нашу думку, відповідальність органу чи посадової особи не належить до їх компетенції, оскільки компетенція визначає, що орган може і повинен робити, в чому він повноважений. Відповідальність же проявляється в специфічних правовідносинах, пов'язаних із застосуванням до правопорушника заходів впливу<sup>1</sup> і тому не є складовою компетенції. Вона є своєрідним результатом нездійснення компетенції (чи неналежного здійснення), або виходом за її межі органом чи посадовою особою.

Окреслення територіальних масштабів діяльності органів держави та органів місцевого самоврядування як окремого елемента їх компетенції, що зустрічається в науковій літературі<sup>2</sup>, є, з нашої точки зору, теж недоцільним. Предмети відання, про які докладніше буде сказано нижче, і які є, як вважаємо, складовою компетенції, вже передбачають територіальні масштаби діяльності органу чи посадової особи. Юридичне визначення об'єктів та сфер реалізації повноважень органу неможливо здійснити без територіальної складової. Якщо ці сфери і об'єкти визначені, то безперечно з урахуванням і територіальних чинників. Тому ми вважаємо, що невиправданим є виділення територіальної сфери окремим елементом в структурі компетенції.

Найбільш поширеною у вітчизняних наукових дослідженнях є визначення компетенції як сукупності предметів відання і повноважень<sup>3</sup>. На нашу думку, таке тлумачення є перевагою при дослідженні правового статусу органів публічної влади. Адже будь-який орган реалізує свої функції в певній системі суспільних відносин і мета його створення вже передбачає ті основні сфери суспільних відносин, в яких він діє. Ось чому визначення компетенції органу влади починається із визначення поля його дії. Іншими словами, область діяльності органа повинна бути юридично визначена і знайти своє відображення в його компетенції. Вимога про розмежування сфер діяльності органів обумовлює і необхідність відповідних юридичних понять для їх позначення. Таким поняттям, яке позначає нормативно визначену сферу дії владного суб'єкта, є «предмети відання».

---

<sup>1</sup> Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – С. 204.

<sup>2</sup> Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К.: Атіка, 2003. – С. 497.

<sup>3</sup> Кутафін О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2000. – С.350; Батанов О. В. функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування // Автореф. дис. ... к. ю. н. – К., 2000. – С. 48; Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Харків: ООО Модель всесвіту, 2001. – С. 44.



Проте не всі вчені-правознавці погоджуються з тим, що предмети відання є елементом компетенції. На думку Б.М. Лазарева, вказівка на «предмети відання» у правових нормах про компетенцію органу не-обхідна для об'єктної характеристики повноваження. Самі ж суспільні відносини, керовані об'єкти та їх діяльність є елементами не компетенції, а того реального життя, на яке орган покликаний впливати. Отже, вказівка у правовій нормі на такий об'єкт або на таку сферу життя не можуть зробити їх елементами самої компетенції органу. До компетенції, вказував він, належать саме право й обов'язок вирішення тих чи інших питань або участь у їх вирішенні, а не питання самі по собі. Тому потрібно говорити не про питання, «що належать до компетенції», а про питання, які відносять до неї<sup>1</sup>.

Визнаючи аргументованість позиції цитованого автора, варто підкреслити, що предмети відання (за своїм визначенням) – доцільно тлумачити не як окремі питання чи сукупність питань, керовані об'єкти та їх діяльність, а як юридичне визначення чи окреслення певних сфер діяльності того чи іншого органу або посадової особи, без якого, по суті немає і самого повноваження. Щоб зробити висновок про те, чи діє орган або посадова особа в рамках своєї компетенції, необхідний аналіз сукупності предметів відання і повноважень. Ці дві категорії як елементи компетенції нерозривно пов'язані між собою і не існують одне без одного.

Тут для чистоти розуміння категорії «предмети відання» доцільно навести цитату про співвідношення повноважень та предметів відання. Воно (співвідношення), на думку Ф. Харатян, зводиться до співвідношення філософських категорій загального та одиничного. Конкретною формою всього існування одиничне повноваження зобов'язане тій системі зв'язків, що склалася із загальним предметом відання, всередині якого воно виникає. Виходячи саме з такого співвідношення предмети відання складно визначити поза зв'язками з повноваженнями органів публічної влади. Тому, як вважає цитований автор, предметам відання владних суб'єктів можна дати наступне тлумачення. Це визначені безпосередньо функціями держави сфери її діяльності, щодо яких проявляються повноваження органу чи посадової особи<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит, 1988. – С. 241-243.

<sup>2</sup> Харатян Ф. О понятии «компетенция органа государства» / Фруизе Харатян. Herald of the Social Sciences (Вірменія) – 1984. – № 7. – С. 18-28.- [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7\(18\).pdf](http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7(18).pdf)

Включення предметів відання до змісту поняття компетенції, на нашу думку, має як теоретичне, так і практичне значення. Теоретичне значення полягає в тому, що, за умови включення до змісту компетенції виключно повноважень, збігається зміст даних понять та стирається різниця між ними, хоча, насправді зміст поняття компетенція ширший і більш загальний, ніж зміст категорії «повноваження»: вони співвідносяться як частина і ціле<sup>1</sup>.

Практичне значення аналізу предметів відання в структурі компетенції полягає в тому, що такий підхід спрощує структуру компетенційних нормативно-правових актів, він спрощує можливість відмежування тих суспільних відносин, в яких орган компетентний, від суспільних з ними або подібних їм суспільних відносин, що знаходяться за межами компетенції, дозволяє більш чітко визначити сферу діяльності органу або посадової особи, а також дає можливість ефективніше вирішувати актуальну сьогодні проблему про розмежування компетенції державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. У нормотворчій діяльності законотворець займає аналогічну позицію, про що свідчить хоча б той факт, що останнім часом предмети відання в компетенційних нормативно-правових актах визначаються в окремих розділах або статтях окремо від повноважень<sup>2</sup>.

«Предмети відання» – складне правове поняття, тому правова наука поки що не виробила єдиного трактування його змісту. Певна частина авторів наукових розробок розглядає предмети відання як середовище, в якому суб'єкт реалізує свої функції<sup>3</sup>, суспільні відносини<sup>4</sup>, сфери діяльності<sup>5</sup>, інша – спосіб юридичного визначення сфер життя<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа // Юрид. практика. – 1997. – № 7. – С. 4.

<sup>2</sup> Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 року. – № 586-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

<sup>3</sup> Москалев А. В. Проблемы совершенствования местных советов. – Свердловск, 1988. – С. 53.

<sup>4</sup> Авакьян С. А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика. – М., 1980. – С. 20; Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Харків: ООО Модель всесвіту, 2001. – С. 48.

<sup>5</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2000. – С.351.

<sup>6</sup> Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Автореф. дис. ... к. ю. н. – К., 2002. – С.14.

Д.М.Бахрах, до прикладу, підкреслює, що предмети відання – це підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження<sup>1</sup>. До речі, остання точка зору, на нашу думку, найбільш точно розкриває суть явища. В дійсності, самі по собі, ні сфери суспільного життя, ні правовідносини, ні середовище, в якому діє суб'єкт, не є і не можуть бути частиною його компетенції. Елементом компетенції є юридичне визначення сфер та об'єктів діяльності, в яких діє даний орган або посадова особа. Крім того, компетенція є «критерієм відокремлення» одних органів від інших, «побудови їх системи»<sup>2</sup> і передбачає певний рівень самодостатності їх владної діяльності, тому досить логічним, на нашу думку, є розкриття змісту поняття предметів відання із вказівкою на їх підвідомчість.

Утвердження такої точки зору має не лише теоретичне, а й практичне значення. Адже цілком зрозуміло, що компетенція різних органів чи посадових осіб співпадати не повинна, тому, якщо на учасників суспільних відносин здійснюють владний вплив декілька органів, то, як правило, їхні повноваження не перехрещуються і суворо розподілені між органами. Але у випадку, коли повноваження мають конкуруючий характер (якщо один орган не прийняв рішення, інший у цій сфері може його прийняти<sup>3</sup>), то без врахування вимог ієрархії може скластися думка про співпадіння компетенції у тій чи іншій галузі стосовно тих чи інших питань.

Тут також може виникнути питання про спосіб нормативного закріплення предметів відання в актах. Так, предмети відання у зарубіжних країнах не закріплюються окремо у вигляді переліку<sup>4</sup>. Інформацію про об'єкти та правовідносини, на які поширюються владні повноваження, можна отримати, аналізуючи перелік повноважень цих органів виконавчої влади. Він може міститися і в конституції, і в законах, і підзаконних нормативних актах.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 28.

<sup>2</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 119.

<sup>3</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – Т. 2. – С. 374.

<sup>4</sup> Конституційне право зарубіжних країн. Т. 1: Загальна частина / Під ред. д.ю.н., проф. Н. В. Мішиної та доц. В. О. Міхальова. – Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2014. – С. 283; Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: монографія / Ю. В. Георгієвський. – К.: Логос, 2015. – С. 77.

Як вже було відмічено, компетенція є стрижневою і якісною характеристикою органу, який не має жодних суб'єктивних прав<sup>1</sup>. А визначальним елементом компетенції органу є його повноваження. Тлумачний словник російської мови визначає «повноваження» як офіційно надане будь-кому право будь-якої діяльності, ведення справ<sup>2</sup>. Юридична наука, зазвичай, використовує повноваження для позначення сукупності прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій<sup>3</sup>. Органи публічної влади свій управлінський вплив здійснюють, спираючись та використовуючи владу, як необхідний регулятор суспільних відносин. Повноваження, якими наділені відповідні органи є ознакою їх владної діяльності, вони закріплюють за ними реальну здатність здійснювати свою волю і називаються владними повноваженнями.

В законодавстві терміном повноваження охоплюються в однаковій мірі права і обов'язки<sup>4</sup>. Однак, обов'язки суб'єктів публічних правовідносин не є дзеркальним відображенням їх суб'єктивних прав, оскільки, якщо абстрагуватися від компетенції органів публічної влади і розглядати статус інших обов'язкових суб'єктів публічних правовідносин, то з'ясовується, що, наприклад, народ має право, але ні перед ким не зобов'язаний<sup>5</sup>.

У цьому контексті слід процитувати Ю. О. Тихомірова, який наголошував, що не слід плутати компетенцію як систему повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків, із «об'єктивним правом» – правовими нормами, які визначають компетенцію, однак до її складу не входять<sup>6</sup>.

Повноваження органу подекуди тлумачаться як права, які він зобов'язаний реалізувати за певних обставин<sup>7</sup>, тобто права органу є одночасно і його обов'язками, вони йому надаються для обов'язкової

---

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційні аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 21.

<sup>2</sup> Ткачук А., Агранофф А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – С. 57

<sup>3</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 4. – К.: Укр. енциклопедія, 2001. – С. 590.

<sup>4</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>5</sup> Лупарев Е. Б. Общая теория публичных правоотношений: монография / Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба, Т. В. Мокина. – М., 2011. – С. 212.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 42.

<sup>7</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М., 1995. – С. 142.

реалізації. Деякі науковці виносять обов'язки за рамки повноважень і вважають, що з'ясування особливостей компетенції вимагає характеристики ще одного її елементу, а саме, обов'язків та їх співвідношення з іншими елементами компетенції. «Повноваження і обов'язки – відмічає С.С.Алексеев – узгоджуються в рамках компетенції»<sup>1</sup>.

Безумовно, що між правами і обов'язками владного суб'єкта існує тісний зв'язок, і, на відміну від громадян, суб'єкт публічного права наділений обов'язком здійснювати свої права для забезпечення і захисту публічних інтересів. Майже кожне конкретне право органу виступає його конкретним обов'язком. Тому Б. М. Лазарев цілком слушно підкреслював, що орган, по-перше, не повинен ухилятися від реалізації своїх прав, а, по-друге, ні в якому разі не виходити за їх межі<sup>2</sup>. Очевидним є, що за наявності юридичних фактів орган публічної влади не може не реалізувати свої повноваження, водночас, виступаючи як носій суб'єктивного права щодо підвладного суб'єкта.

Наведене також обумовлюється тим, що компетенція органу визначається правовими нормами і, отже, виступає правовим явищем. Разом із тим, той факт, що владні повноваження органу чи посадової особи виступають зазвичай як «правообов'язки», це не означає, що можна не проводити різниці між ними. Права і обов'язки в межах компетенції мають відносно самостійний характер. При здійсненні управлінської діяльності орган отримує можливість самостійної оцінки ситуації і прийняття рішень для вжиття відповідних заходів. Права дають органам влади можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання, тобто, самостійно оцінити ситуацію, і якщо вона (ситуація) є такою, що потребує втручання органу влади, то виконати свій обов'язок і здійснити це втручання.

Натомість обов'язки не передбачають можливості вибору, а жорстко регламентують діяльність органу у тій чи іншій ситуації. Якщо у першому випадку орган повинен оцінити ситуацію і у відповідності до неї діяти, то тут ситуація вже ніби «оцінена» нормативно і чітко визначений спосіб, у який повинен діяти орган. Так, наприклад, міська рада має право скасовувати акт виконавчого комітету відповідної ради, якщо він не відповідає Конституції чи законам України, іншим актам законодавства<sup>3</sup>. Це є правом ради, однак, водночас, оскільки ра-

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права – правовое исследование. – Свердловск, 1964. – С. 129.

<sup>2</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 20.

<sup>3</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

да повинна забезпечувати і захищати публічні інтереси жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, то скасування незаконного акту свого виконавчого комітету є також і її обов'язком. Тому поняття «повноваження» краще виражає зв'язок прав і обов'язків у змісті категорії «компетенція».

Аналізуючи зміст таких категорій як «компетенція», «повноваження», «права та обов'язки», та з огляду на те, що побудова логічної системи категорій є однією з необхідних умов виявлення їх сутності, слід детальніше зупинитися на питанні, чи всі повноваження органу відносяться до його компетенції. Зокрема, існує думка, що до компетенції відносяться лише повноваження, звернені назовні. Прийняття регламенту, утворення комісій, обрання посадових осіб органу – це самоорганізаційні повноваження (тобто пропонують розрізняти повноваження «компетенційні» і «самоорганізаційні»), які до складу компетенції не входять<sup>1</sup>. Така позиція є у певному аспекті слушною, однак, як нам видається, критерієм відокремлення повноважень тих, що належать до компетенції, від тих, що не належать, повинна бути не їх спрямованість (назовні чи всередину), а наявність чи відсутність владного характеру. Компетенція характеризує виключно владну діяльність, тобто діяльність, яка пов'язана із «здатністю і можливістю впливати на волю іншого суб'єкта»<sup>2</sup>, «підпорядковувати інших своїй волі»<sup>3</sup>, надавати права учасникам суспільних відносин, а також встановлювати їх обов'язки, «використовуючи для цього спеціальні засоби»<sup>4</sup>.

Так, наприклад, при реалізації такого внутрішньоорганізаційного повноваження як обрання постійних комісій обласною радою для виконання покладених на неї функцій<sup>5</sup> здійснюється владна діяльність, оскільки внаслідок такого обрання утворюються нові владні суб'єкти, органи ради, які наділяються відповідними правами та обов'язками.

---

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – Т. 2., С. 186; Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

<sup>2</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 19.

<sup>3</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 2000. – С. 14.

<sup>4</sup> Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: Юридична література, 2003. – С. 10.

<sup>5</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

Щодо критеріїв включення тих чи інших повноважень до складу компетенції у науковій літературі існує також й інший підхід. Так, зокрема, Д. А. Ковачев, аналізуючи права публічних органів, доходить висновку, що вони бувають двох видів: права на пред'явлення певної вимоги стосовно зобов'язаного суб'єкта і права на прийняття рішень у визначеній юридичній формі з тих чи інших питань<sup>1</sup>. Цитований автор вважає, що перший вид прав викликає виникнення правовідносин тільки в тому випадку, якщо суб'єкт, що володіє цими правами, скористався ними, оскільки дані правовідносини є тимчасовими і тривають доти, поки не виконано передбаченого законом обов'язку. Другий же вид прав викликає виникнення правовідносин з моменту свого юридичного закріплення; ці правовідносини є постійними і тривають протягом всього часу, поки дані права належать органу. На основі цього автор робить до висновку, що до компетенції органу належить лише другий вид прав, а перший – до правоздатності органу, яка обумовлена його компетенцією.

На нашу думку, таке пояснення прав і компетенції органів публічної влади є не зовсім вірним. Перший вид прав органів, про який йшлося вище, – це так звані «реординаційні» повноваження, які здійснюються органами нижчого рівня в системі управління по відношенню до вищого<sup>2</sup>. Їх прикладом може, зокрема, слугувати повноваження обласної державної адміністрації вносити пропозиції про нагородження державними нагородами України. Другий вид прав, на яких наголошував автор, стосуються субординації та координації, і як результат – прийняття актів нормативного характеру.

Стосовно твердження, що другий вид прав викликає виникнення правовідносин з моменту свого юридичного закріплення, то хочемо наголосити на наступному. Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків<sup>3</sup>. Тобто правовідносини – це конкретна реалізація прав і обов'язків, а тому вони не можуть бути постійними і тривати протягом всього часу, поки відповідні права належать органу. Якщо орган скористався своїм правом, то це тягне за собою і виникнення правовідносин, а якщо ні – то відповідно немає і правовідносин.

---

<sup>1</sup> Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. – 1985. – № 4. – С. 45.

<sup>2</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.- К.: Факт, 2003. – С. 90.

<sup>3</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов.- К.: Юридична думка, 2004. – С. 178.

Так, і, насамкінець, для завершення логіко-структурного аналізу теоретико-методологічних основ правового статусу органів публічної влади, що має таку послідовність наукового аналізу категорій: «правовий статус», «компетенція», «предмети відання», «повноваження», потребує з'ясування питання структури владних повноважень.

Більшість дослідників схиляються до тієї думки, що складовими владних повноважень є: а) прийняття рішень, обов'язкових до виконання усіма громадянами, посадовими особами і організаціями, на яких поширюється компетенція органа держави; б) матеріальне забезпечення виконання прийнятих рішень (державний бюджет, позабюджетні фонди); в) охорона рішень від порушень шляхом застосування різних методів: переконання, виховання, заохочення, а також державного примусу<sup>1</sup>. Наведене структурування державно-владних повноважень дає можливість характеризувати їх як у вузькому, так і в широкому розумінні. Наведена схема дозволяє розмежувати такі важливі поняття як державний орган і недержавний, підприємство, установа та організація, пов'язуючи владні повноваження виключно з діяльністю адміністрацій останніх.

У науковій літературі відмічена також думка, що владні повноваження передбачають: утворення державного органу у встановленому порядку; вид його державної діяльності; загальнообов'язкову силу його актів<sup>2</sup>. Однак владні повноваження притаманні також органам місцевого самоврядування, хоча юридично вони не мають державного характеру. Тому наведена характеристика притаманна швидше державно-владним, а не владним повноваженням загалом.

Вже цитований нами вище вчений-юрист Ю. О. Тихомиров характеризує владне повноваження як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта певної поведінки або дій, звернену до фізичних і юридичних осіб<sup>3</sup>. Потрібно погодитися з думкою цитованого автора про виділення наступних елементів владного повноваження.

1. Наявність уповноваженого суб'єкта, тобто органу, організації або уповноваженої особи. Суб'єкти владних відносин завжди виступають суб'єктами публічно-правових відносин. Але, відмічає автор, не

---

<sup>1</sup> Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – С. 247; Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа // Юрид. практика. – 1997. – № 7. – С. 4.

<sup>2</sup> Фрицький. О. Ф. Конституційне право України. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 284.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 138.



завжди об'єм прав останніх співпадає з об'ємом владних повноважень, які властиві органам держави<sup>1</sup>. Органи державної влади володіють свого роду первинними повноваженнями. Державна влада в особі своїх органів за допомогою права визначає межі, міру і об'єми владних повноважень інших суб'єктів – громадських організацій, органів місцевого самоврядування та ін. Для них владні повноваження є вторинними, похідними від повноважень органів державної влади.

Переважна більшість українських вчених також погоджується з тим, що владні повноваження мають не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, але владні повноваження останніх не носять державного характеру<sup>2</sup>. У цьому контексті Л.В.Коваль владні повноваження умовно поділяв на державно-владні, що виражають волю держави і передаються нею службовим особам на підставі закону, та юридично-владні, що не виражають волю держави, але мають законний характер<sup>3</sup>. Офіційно представляючи державну владу і виконуючи покладені на них завдання і функції, ці суб'єкти наділені правами та іншими засобами виражати і проводити в життя державні інтереси. Для їх реалізації вони і наділені набором владних повноважень.

2. Владне повноваження є велінням (вимогою), зверненою до іншої сторони публічно-владних відносин. Це свого роду наказ, який виражений як юридичний імператив. В публічно-правових відносинах суб'єкт владних повноважень вправі вимагати від іншої сторони належної поведінки чи дій, і його владні веління підтримуються іншими аналогічними суб'єктами держави в цілому.

На нашу думку, автор, виділяючи даний елемент повноваження, не зовсім вірно охарактеризував його як «вимогу, звернену до іншої сторони». Звичайно, не можна відступити від вимог, що пов'язані з виконанням владних повноважень, їх потрібно виконувати послідовно і добросовісно. За невиконанням велінь слідує санкції, міри відповідальності, що застосовуються цим органом чи іншим (судом, ви-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 135.

<sup>2</sup> Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В Кравченка. – Наук.-практ. пос. – К.: Атіка, 2003. – С. 71-85. Тодыка Ю. Н., Супрунюк Е. В. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества. – Симферополь: Таврия, 1997. – С. 241-243.

<sup>3</sup> Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1998. – С. 50.

щестоящим чи контрольно-наглядовим органом). Однак саме повноваження – це ще не є вимогою чи велінням, воно є юридичною підставою для такого веління. Це юридично закріплене право чи обов'язок владного суб'єкта на здійснення певних дій владного характеру. А конкретне веління чи вимога, звернена до фізичних чи юридичних осіб, – це є здійсненням чи реалізацією повноважень.

3. Забезпечення владного повноваження законом. У цьому випадку автор запропонованої класифікації виділяє елемент, який розкриває його джерело, тобто закон. Закріплення і регламентація владних повноважень в законодавстві означає їх пов'язаність із правом. Владні повноваження визначаються перш за все конституцією і законами (хоча Основний Закон України передбачає регулювання повноважень і підзаконними нормативно-правовими актами<sup>1</sup>), а найповніший їх набір міститься в статутних законах та інших актах типу положень про органи. Самі вимоги також набувають правової форми, що пов'язане з прийняттям суб'єктом владних повноважень правових актів, обов'язкових для виконання. Можуть видаватися нормативні акти для введення правил поведінки тривалої дії та індивідуальні акти для вирішення конкретних завдань.

4. Для владного повноваження є характерним надійне забезпечення. Це забезпечення включає в себе систему гарантій, що сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності органів та осіб. Гарантії владних повноважень є досить різноманітними і включають в себе:

Наявність кадрів службовців і працівників у широкому розумінні, які здатні правильно оцінити ситуацію, прийняти вірне рішення та виконати інші управлінські дії. Професійна кваліфікація кадрів має першочергове значення, адже тільки високий професіоналізм гарантує високий рівень владарювання і управління.

Виділення матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для здійснення владних повноважень.

Можливість застосування примусу для реалізації владних повноважень. Примус – це один із найбільш специфічних елементів владних повноважень, оскільки в ньому виражається примусовий вплив на адресатів. Він може виражатися в способах жорсткої спонуки до виконання певних дій або утримання від них. Примус пов'язується з можливістю застосування санкцій і заходів відповідальності до осіб, які не виконали владні вимоги. Як відомо, існує дисциплінарна, адміністративна, матеріальна, кримінальна відповідальності. До гарантій Ю. О. Тихоми-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

ров додає ще й політико-управлінську відповідальність, відносячи до неї реорганізацію органів, зняття з посад керівників і відклик депутатів<sup>1</sup>.

Розглядаючи всю сукупність гарантій владних повноважень, можна дійти до висновку, що вони поділяються на дві групи: до першої входить гарантії, що створюють умови та визначають правовий механізм здійснення повноважень, а до другої – ті, що направлені на забезпечення захисту від посягань (можливість застосування санкцій і заходів відповідальності).

Для покращення правового регулювання компетенції важливе значення має класифікація владних повноважень. Її освоєння дозволяє правильно визначити повноваження, вірно їх оцінити і вміло застосувати.

Деякі автори класифікацію владних повноважень ставлять в залежність від виду компетенції, тобто власній компетенції відповідають постійні (власні) повноваження, делегованій – тимчасові (делеговані), договірній – повноваження, передані за договором<sup>2</sup>. Вважаємо, що є не до кінця вірним виділяти окремо договірні повноваження та делеговані як тимчасові, оскільки вони можуть співпадати. Як договірні повноваження є тимчасовими (строк визначається укладеним договором), так і делегування може здійснюватися за договором.

Зустрічається й інша класифікація повноважень, а саме: повноваження розділяють за способом виникнення на обов'язкові, факультативні (добровільні) та делеговані<sup>3</sup>. До добровільних повноважень належать ті, реалізація яких залежить від фінансових можливостей органу чи громади (якщо мова йде про органи місцевого самоврядування). Слід враховувати, що органи місцевого самоврядування можуть без нормативного закріплення брати на себе тільки ті добровільні повноваження, що стосуються питань, які торкаються інтересів місцевої громади. Сфера добровільної діяльності органів місцевого самоврядування обмежується або повноваженнями інших муніципальних утворень, або компетенцією державних органів, або заборонаю втручатися у справи громадян чи їх утворень.

Юридична література знає й відмінну від попередніх класифікаційну схему повноважень, а саме: вони можуть бути постійними, тим-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 482.

<sup>2</sup> Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Харків: ООО Модель всесвіту, 2001. – С. 52.

<sup>3</sup> Уткин А. Э., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – М., 2003. – С. 132; Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – С. 111.

часовими (делегованими) і дискреційними<sup>1</sup>. Хоча у даному випадку важко оцінити, якими принципами керувався автор при визначенні даної класифікації, оскільки у перших двох випадках використаний часовий критерій, а останній вид, дискреційні повноваження, у дану схему не підходять. Вони, разом із імперативними (зв'язаними)<sup>2</sup> повноваженнями можуть бути елементом класифікаційної схеми, де критерієм виступає наявність чи відсутність адміністративного розсуду або ступінь свободи в діяльності органу влади. Тому вважаємо запропоновану класифікаційну схему не до кінця обґрунтованою.

Таким чином, владні повноваження органу публічної влади чи посадової особи можна визначити як юридично забезпечені права і обов'язки, здійснюючи які, суб'єкт діє владно, використовує засоби нормотворчого, правозастосовчого та правоохоронного характеру, а відмінності в структуруванні та класифікаційних схемах повноважень різних дослідників зумовлена, в першу чергу, завданнями, які перед ними стоять.

### **1.3. Місце забезпечення прав та свобод людини і громадянина у розподілі повноважень публічної адміністрації.**

Вихідним положенням аналізу місця та ролі забезпечення прав та свобод людини і громадянина у розподілі повноважень публічної адміністрації є положення статті 3 Конституції України, що проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Наведене конституційне положення означає, що потреби з реалізації та захисту прав людини є основним призначенням публічної влади та її органів, оскільки влада є не тільки публічним станом, вона виражає себе через суб'єктів здійснення функцій влади.

Довгий час термін «публічна влада» вживався в публічному праві майже в метафізичному сенсі. У 19 столітті вважали більш-менш очевидним, що держава володіє власною волею, яка за своєю природою стоїть вище волі окремих індивідів. Висновки, які з цього робились, наприклад, невідповідність держави в деяких областях діяльності, наприклад, таких, як поліція, чи існування «дискреційних актів», сто-

---

<sup>1</sup> Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа // Юрид. практика. – 1997. – № 7. – С. 4.

<sup>2</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 34.

совно яких адміністрація не була підсудна ніякому суду (наприклад, у Франції) шокують сучасну юридичну правосвідомість. Між тим, публічна влада – це достатньо чітке поняття, яке належить лише очистити від деяких аспектів. Публічна влада характеризується не тільки відступом «вверх» від юридичного режиму простих фізичних осіб, але і відступом від цього режиму «вниз». Тобто, публічна влада – це юридичний режим, який характеризується наявністю одночасно прав і обов'язків, що виходять за рамки загального права<sup>1</sup>.

Що стосується характеристики місця публічної адміністрації в механізмі забезпечення прав і свобод громадян, то її слід почати з того, що публічна адміністрація має подвійну роль, місце і значення в цьому механізмі.

З одного боку публічна адміністрація є «активним» суб'єктом цього механізму, оскільки основне її призначення – забезпечення прав громадян, яке вона реалізує по-різному. В першу чергу, органи публічної адміністрації можуть видавати норми права, що визначають правове положення фізичних і юридичних осіб у сфері публічного управління. Вони також видають акти застосування норм права, завдяки яким нормативні конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів правовідносин тощо. Також органи та посадові особи публічної адміністрації є безпосередніми суб'єктами правовідносин у сфері публічного управління.

З іншого боку – публічна адміністрація є «пасивним об'єктом». Безумовно, забезпечення прав громадян включає в себе також і охорону від їх порушень в тому числі і у сфері публічного управління, що здійснюється саме органами публічної адміністрації. Тому в цьому випадку останні виступають тим об'єктом, від порушень якого і здійснюється охорона.

Так, для того, щоб детальніше зрозуміти місце публічної адміністрації в механізмі забезпечення прав та свобод людини і громадянина, слід почати аналіз із поняття та структурних характеристик самого механізму, оскільки зміст механізму забезпечення прав і свобод громадян найбільш доцільно характеризувати через аналіз його основних ознак, елементів та стадій. Дослідивши ці питання, можна сформулювати поняття і окреслити внутрішню будову механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні.

В науковій літературі під категорією «механізм» розуміють як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище<sup>2</sup>. Що стосується саме

---

<sup>1</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогрес, 1973. – С. 33.

<sup>2</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусол. – К.-Ірпін: ВТФ «Перун», 2003. – С. 523.

механізму забезпечення прав і свобод громадян, то його найчастіше визначають діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту<sup>1</sup>. «Механізм забезпеченням прав і свобод людини та громадянина – це процес цілеспрямованої діяльності компетентних органів щодо сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охороні і захисту», – вказує В. О. Демиденко<sup>2</sup>. Тим не менше, у спеціальній літературі присутнє і дещо вужче тлумачення аналізованого поняття. Так, наголошується, що саме захист прав і свобод людини та громадянина є механізмом забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права<sup>3</sup>.

У адміністративно-правовій науковій літературі, виходячи із загальних трактувань механізму забезпечення прав людини і громадянина, визначається адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління як процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів<sup>4</sup>.

Слід зауважити, що в юридичній науці існує невелика кількість обґрунтованих теоретичних поглядів щодо структури, форм і функцій механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління. Хоча, переважна більшість наукових досліджень висвітлюють лише окремі його сторони, виходячи із власних цілей та завдань, що стоять перед тим чи іншим дослідником. У вітчизняних роботах, присвячених даній тематиці, здебільшого, описуються засоби і способи забезпечення прав і свобод громадян.

---

<sup>1</sup> Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 22.

<sup>2</sup> Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – С. 9.

<sup>3</sup> Горностаї К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51.

<sup>4</sup> Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно – правовий механізм : монографія / Я. В. Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К.: Четверта хвиля, 2010. – 284 с.

Дослідження деяких науковців зосереджуються виключно на питанні захисту прав і свобод, а загальний механізм забезпечення цих прав і свобод не виділяється та відповідно і не аналізується. Дослідження інших науковців, які обґрунтовують та роблять спроби дослідити механізм забезпечення прав і свобод громадян, містять різноманітні тлумачення їх змісту. Так, існує позиція, що структуру механізму забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги щодо діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб. Ця система взаємопов'язаних правових норм закріплює основні права та свободи громадян і встановлює гарантії їх реалізації, а також систему органів публічного управління та його апарату, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян<sup>1</sup>.

В свою чергу, інші до елементів механізму забезпечення прав і свобод громадянина відносять норма права; правовідносини; акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків та акти застосування норм права<sup>2</sup>. У більш розширеному варіанті вищенаведена структура виглядає так: норми права; правовідносини; правореалізація та відповідні акти; правосвідомість і правова культура, а також законність правового регулювання<sup>3</sup>.

Спробою узагальнити вище перелічені класифікації видається авторська позиція щодо включення наступних елементів механізму забезпечення прав і свобод громадян: а) норми права; б) правовідносини; в) акти реалізації норм права; г) юридичні факти; д) акти застосування норм права; е) акти тлумачення норм права; є) законність; ж) правова свідомість; з) правова культура<sup>4</sup>. Тим не менше, органічними складовими частинами механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні можуть вважатися ті елементи, що ви-

---

<sup>1</sup> Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 74.

<sup>2</sup> Колодій А. М. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 136.

<sup>3</sup> Олійник А. Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 123.

<sup>4</sup> Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно – правовий механізм. : монографія / Я. В. Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К. : Четверта хвиля, 2010. – 284 с.

значають саму суть цього явища. Такими складовими виступають: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини<sup>1</sup>.

При цьому, не дивлячись на різноплановість наведених вище класифікаційних схем, дослідники одностайні в тому, що основним та визначальним елементом механізму забезпечення прав і свобод громадян є, безумовно, норма права. Норма права є загальним обов'язковим правилом (моделлю) поведінки, яке встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки – суб'єктивні юридичні права, так і необхідний варіант поведінки – суб'єктивні юридичні обов'язки.

Специфічне завдання норми права в механізмі правового забезпечення полягає в тому, щоб визначити загальне коло людей, на які вона поширює свою дію; встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; визначити обставини, за яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків. Норма права набуває зовнішнього вираження, як правило, в нормативно-правовому акті, який забезпечує її дієвість. Нормативно-правові акти обслуговують нормативну основу механізму правового забезпечення. Чіткість і ефективність механізму правового забезпечення залежать від правильного тлумачення норм права<sup>2</sup>. Таким чином, механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління зумовлює насамперед регулювання суспільних відносин за участю норми права.

Норми права знаходять вираження свого змісту у письмових документах – законах та підзаконних нормативно-правових актах, які приймаються компетентними органами чи посадовими особами.

Однак, тут постає питання, що стосується структури механізму забезпечення прав та свобод громадян у сфері публічного управління, де саме реалізується переважна частина повноважень публічної адміністрації. Воно зводиться до того, чи є складовою механізму забезпечення прав лише норми адміністративного права, чи також і норми інших галузей права: конституційного, фінансового, кримінального, а також норми галузей приватного права.

---

<sup>1</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 66.

<sup>2</sup> Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников; М. В. Цвік (ред.) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – С. 331.



Тут принагідно треба відмітити, що норми, які визначають права та обов'язки фізичних осіб у сфері публічного управління містяться у нормах адміністративного права, а також муніципального права, яке, у відповідності до сучасної систематики адміністративного права, має бути також частиною (підгалуззю) адміністративного права<sup>1</sup>. Однак, повноваження владних суб'єктів визначаються актами, що віднесені не тільки до галузі адміністративного права, але і земельного, інформаційного, фінансового тощо. Тому вважаємо, що норми, які становлять механізм забезпечення прав та свобод людини і громадянина, не є нормами тільки адміністративного права, навіть у сфері публічного управління.

Що стосується змісту адміністративно-правової норми, то загальноприйнятною є думка, що це загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, які входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу<sup>2</sup>. Адміністративно-правова норма – це обов'язкове правило поведінки, що встановлене й охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного управління<sup>3</sup>. Тим не менше, оскільки предмет галузі адміністративного права виходить за рамки відносин, що пов'язані з регулюванням публічного управління, то більш точним, на наш погляд, є визначення адміністративно-правової норми як встановленого, санкціонованого або ратифікованого державою, формально визначеного, юридично обов'язкового, охоронюваного засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків<sup>4</sup>.

Щоб в повній мірі зрозуміти, яку роль органи публічного управління відіграють в реалізації прав і свобод громадян, ми детальніше зупинимося на деяких із них. Центральне місце в системі реалізації прав та свобод громадян посідає Президент. Відповідно до Конститу-

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – С. 63.

<sup>2</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 69.

<sup>3</sup> Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 47.

<sup>4</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов.– К.: Юридична думка, 2004. – С. 110.

ції він є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Реалізації цих цілей підпорядковано різноманітні його функції.

Щодо забезпечення прав людини Президент має такі найважливіші повноваження: він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина; підписує закони, прийняті Верховною Радою; призначає третину складу Конституційного Суду, який має відігравати визначну роль у захисті прав громадян; приймає рішення про надання громадянства і виходу з нього; про надання притулку іноземцям і особам, що не мають громадянства; здійснює помилування осіб, яких засуджено судами; видає укази про амністію (ст. 102).

Серед органів державної влади слід звернути увагу на повноваження Верховної Ради, яка виступає гарантом забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні. Відповідно до Конституції України, до повноважень парламенту належать: прийняття законів щодо прав і свобод людини і громадянина та їхніх гарантій; затвердження загальнодержавних програм економічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Верховна Рада має широкі повноваження та можливості для здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод громадян та необхідні повноваження для оперативного реагування на випадок будь-яких порушень з боку інших державних органів (ст. 85). Можна зробити висновок про те, що основною функцією Верховної Ради є прийняття законів, спрямованих на закріплення, захист, гарантування прав та свобод людини і громадянина, а також встановлення відповідальності за порушення прав та свобод людини і громадянина в Україні.

В забезпеченні прав і свобод громадян важливу роль відіграє Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Згідно з Конституцією він здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 101)<sup>1</sup>. Основним напрямом роботи омбудсмена є контроль за дотриманням прав людини органами і посадовими особами всіх рівнів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Головним призначенням Уповноваженого з прав людини є діяльність, спрямована на утвердження законності в галузі забезпечення постійно діючого контролю парламенту за дотри-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

манням прав людини органами і посадовими особами виконавчої влади всіх рівнів, органами місцевого самоврядування, з метою забезпечення захисту прав громадян від протиправних діянь цих органів. Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина (зокрема, основних соціальних прав та свобод людини і громадянина), які отримує: за зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їхніх представників; за зверненнями народних депутатів, з власної ініціативи.

Особливість цього інституту полягає в тому, що він не належить до жодної гілки влади, а є органом *sui generis*, тобто особливого роду, і діє лише йому притаманними засобами і методами. Уповноважений з прав людини здійснює свою діяльність на підставі звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства чи їх представників, за зверненнями народних депутатів України, які є специфічним суб'єктом звернень до Уповноваженого (ст.1)<sup>1</sup>.

Ще одним органом, який активно сприяє додержанню прав і свобод громадян є Кабінет Міністрів України. Його основними напрямками діяльності щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні відповідно до норм Конституції є:

1) втілення в життя Конституції та інших законів, указів Президента;

2) забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

3) вжиття заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Забезпечення прав та свобод людини і громадянина в Україні має контролюватися виконавчою владою, як і іншими гілками влади. Вимоги, що висуваються до діяльності Кабінету Міністрів, структур, ним очолюваних, за сучасних умов безпосередньо пов'язуються зі змінами якості життя населення, забезпеченням прав громадян. Кабінет Міністрів, об'єднуючи і координуючи діяльність підвідомчих йому міністерств і відомств, визначає міру їхньої відповідальності за втілення в життя соціальної політики, необхідні для цього функції і повноваження;

4) здійснення заходів щодо захисту інтересів України, забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності та громадського порядку, боротьби із злочинністю. У сфері вищих держав-

---

<sup>1</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини [Текст]: Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

них органів України неможливо недооцінювати роль і значення місцевих органів влади, адже лише вони мають можливість взаємодії з парламентом, урядом і Президентом України (ст. 116)<sup>1</sup>.

Згідно із законом України «Про місцеве самоврядування» місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування забезпечують законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля (ст. 26)<sup>2</sup>.

Забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина є одним із пріоритетних завдань і Міністерства юстиції України. В процесі своєї діяльності це міністерство розробляє проекти законів щодо захисту і розвитку прав людини, регулювання відносин між громадянами і державною владою, здійснює організацію розгляду скарг та заяв громадян з питань, що належать до повноважень міністерства і пов'язані з роботою його органів, установ, організацій<sup>3</sup>.

Найважливішою ланкою у захисті прав і свобод в цілому, а також прав і свобод людини і громадянина є суд, оскільки Конституцією проголошено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124)<sup>4</sup>. Слід зазначити, що суди не мають права відмовляти у судовому захисті прав та свобод людини і громадянина, у прийнятті скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб з підстав, не передбачених Конституцією чи законом.

У системі органів, що здійснюють свої повноваження щодо забезпечення основних соціальних прав і свобод громадян, особливе місце посідає прокуратура, до повноважень якої належать: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням за-

---

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>3</sup> Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. / Ж. М. Пустовіт. – К.: КНТ, 2009. – 232 с.

<sup>4</sup> Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

конів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Діяльність органів прокуратури щодо розгляду звернень громадян, перевірки сигналів преси та інших засобів масової інформації про порушення законності та недовіки в роботі має важливе значення для правильної організації нагляду, підвищення дієвості заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням і формування громадської думки в дусі поваги до законів і нетерпимості до будь-яких порушень правових норм. Генеральна прокуратура України і має на меті забезпечити своєчасний і кваліфікований розгляд кожного звернення, всебічну перевірку доводів заявника і прийняття на місці правильного рішення, поновлення порушених прав і законних інтересів громадян, притягнення до відповідальності інших винних осіб.

В реалізації прав і свобод громадян органом, який покликаний приводити в дію механізм правової охорони, виступає Міністерство внутрішніх справ. Воно забезпечує застосування заходів державного примусу, маючи на меті усунення перешкод реалізації прав та обов'язків, поновлення порушеного права, притягнення винних до юридичної відповідальності. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про національну поліцію» основними її завданнями є: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.<sup>1</sup>

На сьогоднішній день в законодавстві існує правова база для практичної реалізації громадянами наданого їм Конституцією права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, оскаржувати дії та рішення посадових осіб державних і громадських органів. Громадяни можуть звертатися зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу або посадової особи, що не позбавляє особу права звернутися до суду згідно з чинним законодавством. Водночас було б доцільно, щоб усі зазначені способи оскарження органічно створювали єдиний механізм забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління.

Акти реалізації норм права як процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністратив-

---

<sup>1</sup> Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. – № 580-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

ного права<sup>1</sup> займають важливе місце в механізмі забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні, оскільки завдяки ним нормативні положення знаходять свій вияв у площині реальних суспільних відносин, законодавчі конструкції перетворюються на конкретні прояви поведінки суб'єктів таких відносин. Адже формами реалізації права є використання суб'єктивного права, виконання обов'язків і дотримання заборон, тобто саме дотримання змісту правовідносин. Реалізація суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків призводить до того, що право реалізується в тих ідеальних правових формах, які має на увазі законодавець, формулюючи правові норми. Якщо службова особа не виконує свій обов'язок, який є змістом правовідносин, і «зсередини» завдає шкоди, «спотворює» правовідносини, які П. П. Андрушко визначає як «встановлений» (регламентований законодавством та локальними нормативними актами) порядок реалізації службовими особами своїх повноважень (управлінських функцій) в межах наданих їм прав та покладених на них обов'язків (компетенції), який передбачає дотримання прав, свобод та інтересів окремих фізичних та юридичних осіб, інтереси держави і суспільства в цілому, а також авторитет органів влади, об'єднань громадян, суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб, від імені або в інтересах яких діють службові особи<sup>2</sup>, то і акти реалізації права, в даному випадку, теж «автоматично» будуть виступати в «спотвореному» вигляді. Так, наслідком невиконання членом дільничної виборчої комісії свого обов'язку і передача ним виборчого бюлетеня особі, не внесеної в списки виборців, тягне за собою порушення такої форми реалізації права як виконання обов'язків. При цьому акти реалізації норм права підпорядковуються загальному регулятивному впливу механізму правового регулювання відносин у сфері реалізації прав і свобод громадян у державному управлінні та здійснюються в межах відповідних правовідносин.

Таким чином, акт реалізації норми права у правовідносини є необхідним елементом існування цих правовідносин, оскільки норма права за своєю сутністю є теоретичною, абстрактною конструкцією, втілення якої у реальну поведінку без акту реалізації неможлива. Наприклад, відповідно до Закону України «Про звернення громадян»

---

<sup>1</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 66.

<sup>2</sup> Андрушко П. П., Стрижевська А. А. Загальна характеристика злочинів у сфері службової діяльності // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2005. – № 9. – С. 46.

кожний громадянин має право звернутись до органів влади зі скаргою, заявою або пропозицією. У кожного громадянина, незалежно від того, хоче він чи не хоче звертатись до якогось органу, це право існує в силу закону. У свою чергу, у відповідних державних органів існує обов'язок розглянути звернення. При цьому і згадане право і згаданий обов'язок є абстрактними. Про наявність правовідносин у даному випадку ми сказати не можемо, адже ці відносини не мають фактичного змісту – існує тільки їх абстрактна модель. Але, якщо громадянин подає до відповідного органу заяву з надання йому, наприклад, житлової субсидії, у цього органу є вже конкретний обов'язок розглянути саме цю заяву. Відносини стали конкретними, наповнились реальним змістом. Але такими вони стали тому, що відбувся акт реалізації норми права громадянином – він використав надане цією нормою суб'єктивне право. Другий етап розвитку цих відносин відбудеться тільки тоді, коли зазначений державний орган здійснить відповідний акт реалізації норми – виконання обов'язку и розгляне цю заяву<sup>1</sup>.

Саме в акті реалізації норми закладене вольове начало правовідносин. Норми права перетворюються на реальні правовідносини тільки завдяки волі носіїв суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Акт реалізації в багатьох випадках і є тим юридичним фактом, який породжує правовідносини, хоча його часто включають безпосередньо до структури правовідносин. Більш того, наявність здатності і можливості своїми діями вчиняти акти реалізації норм права, що відома нам під назвою «дієздатність», обумовлює можливість суб'єкта бути учасником правовідносин. Якщо б правовідносини виникали б одразу із норм права, тоді б втрачала сенс і дієздатність як елемент правосуб'єктності<sup>2</sup>.

На підставі вищевикладеного можна сформулювати поняття актів реалізації норм права у сфері реалізації прав і свобод громадян у державному управлінні як процесу втілення закріплених в Конституції і законах України правових норм в означеній сфері у правовідносини у сфері публічного управління, який знаходить свій прояв у реальній поведінці суб'єктів відповідних правовідносин. Характерними ознаками актів реалізації норм права при цьому є наступні: а) вольовий характер таких актів, необхідність для їх виникнення свідомої активності суб'єктів суспільних відносин; б) залежність між особливостями правової норми та актом її реалізації – від того, наскільки конструкція

---

<sup>1</sup> Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Лук'янець. – К.: Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2007. – С. 20.

<sup>2</sup> Там само. – С. 21

самої норми відповідає реальним суспільним відносинам, залежить можливість або неможливість, складність акту її реалізації. Так, у випадку наявності декларативних, застарілих або некритично запозичених з законодавства інших держав правових норм неминуче виникатимуть складнощі із актами їх реалізації. І, навпаки, вдала, продумана та підкріплена відповідним механізмом правового регулювання правова норма сприяє легкості під час виникнення актів її реалізації.

#### **1.4. Роль європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації**

Питання удосконалення розподілу повноважень публічної адміністрації в Україні є одним із найактуальніших на сучасному етапі державотворення. Безумовно, що положення правової регламентації побудови та діяльності органів публічної адміністрації містяться у нормах вітчизняного правового масиву, тим не менше, у зв'язку із загальними трансформаційними процесами вимагається і звернення до міжнародних стандартів, особливого значення серед яких набувають європейські принципи права та *acquis* ЄС. Адаптація норм вітчизняного законодавства (в тому числі і тієї його частини, що регулює питання розподілу повноважень) до європейських принципів та стандартів, поглиблення процесів адміністративної конвергенції в Європі посилює актуальність обґрунтування удосконалення змісту відповідних норм, а у зв'язку з цим і розробки теоретико-методологічних і наукових засад адаптації відповідних доктринальних положень.

Своєрідним орієнтиром для формування та реформування правових засад правотворчості в сфері публічного урядування в Україні повинні стати принципи належного урядування («good governance») та належного управління («good administration»). Їх зміст також визначає концепцію Європейського адміністративного простору, яка стосується стандартів і процедурних вимог, спрямованих на захист прав громадян в адміністративних органах та призначена служити моделлю для адміністративних реформ «новим демократіям» Східної Європи та країнам-кандидатам у члени ЄС.

На сьогоднішній день термін «good governance» використовується та застосовується широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві, зокрема. Однак, не дивлячись на поширеність та актуальність відповідної концепції, дана категорія не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей. У широко цитованому виступі колиш-



ній генеральний секретар ООН Кофі Аннан зазначив, що «належне врядування є, мабуть, найважливішим фактором подолання бідності та сприяння розвитку»<sup>1</sup>.

Категорія «належне врядування» у європейському правовому просторі використовується з великим ступенем гнучкості<sup>2</sup>. Це по суті термін без конкретного визначення. У певному сенсі, це є, звичайно перевагою, однак, наведене в той же час породжує певні труднощі у правотворчій та правореалізаційній площині.

Труднощі чіткого визначення поняття «good governance» полягають і у тому, що сама по собі категорія «governance» характеризується розпливчато, а тим паче визначальні характеристики «доброго» чи «належного» урядування не є конкретними. На нашу думку, належне врядування має бути об'єктом постійного прагнення, тому формулювання його моделі, рамок та характеристик має бути здійснене по можливості з використанням конкретних показників.

Навіть при поверхневому аналізі можна прийти до висновку, що категорія «good governance» у самій своїй назві містить суперечність. «Governance» чи «врядування» саме по собі вже є «добрим», воно відображає позитивний зміст, а тому, як здається, означення «good» в певній мірі нівелює зміст категорії «урядування».

В доктрині адміністративного права існує безліч визначень категорії належне урядування. Деякі з них мають досить утилітарне значення. Так, зокрема, якість урядування визначається «впливом влади на якість життя, що забезпечується [...] громадянам»<sup>3</sup>.

Певної визначеності поняттю «good governance» надала Резолюція Комісії з прав людини 2000/64 «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини»<sup>4</sup>. Вона визначила ключові атрибути належного врядування:

- прозорість,
- відповідальність,
- підзвітність,
- участь,
- чутливість до потреб людей.

---

<sup>1</sup> Rachel Gisselquist. What does «good governance» mean? – 02.09. 2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>

<sup>2</sup> <http://www.ohchr.org/>

<sup>3</sup> Jeff Huther, Anwar Shah. A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery. – Washington D.C., 2005, p. 40.

<sup>4</sup> Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion of human rights. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ohchr.org/>

Зі змісту положень даної резолюції також стає зрозуміло, що її розробники прямо пов'язали категорію «належне урядування» зі створенням сприятливих умов для забезпечення прав людини, сприянням зростання і сталим людським розвитком.

Тим не менше, навіть наявність чітких характеристик та атрибутів поняття «належного урядування» не призвело до появи узагальненого визначення. Спроби узагальнити категорію через її ознаки не призвело до появи єдиного розуміння цілей, критеріїв, ознак та аспектів належного урядування, а отже, і до єдиного визначення.

У одних визначеннях характеристика належного урядування здійснюється через принципи відповідальності, прозорості, верховенства права, ефективності, участі<sup>1</sup>. В інших, аналізуються повага до прав людини, безпека угод, ефективне управління, демократичні політичні інститути<sup>2</sup>. У список Світового банку ввійшли: підзвітність, політична стабільність, відсутність насильства, ефективність управління, якість регулювання, верховенство закону і боротьба з корупцією<sup>3</sup>. Органи Європейського Союзу, у свою чергу, робить акцент на відкритості, участі, підконтрольності, ефективності, пропорційності та субсидіарності<sup>4</sup>, хоча у пізніших джерелах даний перелік видозмінюється. Так, включаються демократизація, захист прав людини, зміцнення законності та підвищення якості правосуддя, підвищення ролі громадянського суспільства, реформування державного управління та децентралізація<sup>5</sup>.

Зіставивши проаналізовані визначення категорії «належне урядування», можна прийти до висновку, що зміст даного поняття характеризується переліком чи переліками «належних» складових. Однак, порівнявши складові, які включаються до змісту, стає зрозуміло, що вони не є однопорядкові та не в усіх випадках порівнювані. Тому, погоджуючись із думкою, висловленою на європейській конференції з

---

<sup>1</sup> Municipal Association of Victoria. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.goodgovernance.org.au/>

<sup>2</sup> Nicolas Meisel. Is «Good Governance» a Good Development Strategy? / The Organisation for Economic Co-operation and Development. – November, 2007. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.oecd.org/>

<sup>3</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>

<sup>4</sup> European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001) 428 final – 25 July 2001. – Brussels. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://ec.europa.eu/white-papers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm)

<sup>5</sup> Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation. – European Commission. – 2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу: ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final\\_draft\\_handbook\\_gg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf)).

цього питання, хочемо підкреслити, що права людини, верховенство закону і демократія є критеріями (атрибутами, складовими) основоположними, засадничими та більш фундаментальними, ніж інші, що зазначені у цитованих тлумаченнях належного урядування<sup>1</sup>.

Виходячи із визначень належного урядування, можна зробити висновок, що дана концепція не позбавлена недоліків. На наведені недоліки звертається увага і в літературі<sup>2</sup>. Зокрема, до недоліків відноситься те, що, по-перше, концепції належного урядування не вистачає лаконічності. На відміну від більш вдалих концепцій, належне врядування характеризується нескінченними визначеннями, які перед використанням слід деталізувати, щоб чітко визначити, про що йдеться. По-друге, концепції належного урядування не вистачає диференціації, вона не до кінця відмежована від інших подібних і суміжних концепцій, таких як ліберальна демократія, тощо. По-третє, даній концепції не вистачає узгодженості. Спектр можливих характеристик – від поваги прав людини до ефективного банківського регулювання – не завжди співрозмірні та пов'язані між собою. Крім того, концепція належного урядування у тій формі та з тим змістом, що існує сьогодні, не може принести навіть теоретичної користі, оскільки не має чітких характеристик. Використовуючи її гнучкі формулювання, можна як підтвердити, так з таким же успіхом і спростувати положення, твердження та оцінки.

З огляду на наведене, розвиток концепції належного урядування бачиться нами у двох напрямках. Перший, це формулювання чітких визначень самого поняття, оскільки не можна дослідити та удосконалити те, що не визначено на понятійному рівні за допомогою категоріального апарату. Другий напрямок, думається, полягає в дослідженні поняття «належного врядування» через детальний аналіз його структурних компонентів, атрибутів чи критеріїв (наприклад, демократія, громадянські та політичні права, управління державним сектором тощо).

Наступною концепцією, що не тільки співзвучна, але і змістовно суміжна з попередньою, є концепція «good administration». Належне

---

<sup>1</sup> Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. – Strasbourg. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>

<sup>2</sup> Rachel M. Gisselquist. What does good governance mean? // Wider Angle newsletter. – January 2012. Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.wider.unu.edu/>

врядування та належне адміністрування пов'язані між собою поняття, хоча позначають вони дещо різні явища та процеси. Українська адміністративно-правова доктрина на сьогодні чіткого наукового їх визначення та обґрунтування не наводить, хоча обидва поняття та категорії широко використовуються і в науковій<sup>1</sup>, і в навчальній літературі. Термін «good administration» частіше за все перекладається як «належне управління» чи «належне адміністрування».

Щодо визначення співвідношення даних понять, то в Рекомендації Ради Європи (2007)<sup>7</sup> відзначено, що «належне адміністрування є аспектом належного врядування»<sup>2</sup>. Тобто, теорія, що управління та адміністрація є частиною врядування, про що говорили ще Макс Вебер і Файоль, є повністю сприйнятою сучасниками, вона розвивається з урахуванням змін, що пропагують такі установи як Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк і МВФ. Після того, як питання належного врядування стало наріжним каменем політичних дискусій в питаннях, що стосуються демократії, верховенства права, впливу на навколишнє середовище як на глобальному, так і локальному рівнях, належне управління – як необхідний атрибут будь-якої адміністративної діяльності – стало одним із його аспектів<sup>3</sup>.

Концепція «good administration» поступово розвинулася в правових актах інститутів ЄС та інших європейських організацій, зокрема, таких, як Рада Європи. Процес концептуалізації цього поняття мав різні етапи, рухаючись від м'якших правових механізмів, таких як кодекси етики та стандарти поведінки, до належного управління як основоположного права, закріпленого в міжнародних договорах ЄС.

Стандарти належного адміністрування закріплені в багатьох рекомендаціях та резолюціях РЄ, а також в окремих елементах «acquis communautaire» – правової системи ЄС. На сьогодні основні європейські принципи та стандарти, зокрема щодо відносин органів публічної адміністрації з громадянами, закріплені в: договорах про заснування ЄС та Європейських співтовариств; Ніццькій хартії основоположних прав; рішеннях Європейського суду справедливості у Люксембурзі; законодавстві ЄС; національному праві, що застосовується

---

<sup>1</sup> Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право // За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юстініан, 2007. – С. 100.

<sup>2</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration. CM/Rec(2007)7. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

<sup>3</sup> Naomi Reniutz Ursoiu. Good Administration: Quo Vadis. Legality or Efficiency? – Bucharest : National School of Political and Administrative Sciences, 2011. – С. 9.

до діяльності публічних адміністрацій, залучених до процесу імплементації політик ЄС та Європейських співтовариств; рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у Страсбурзі, Кодексі Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ тощо.

До того часу, поки належне адміністрування не було визначене нормативними документами як фундаментальне право, воно визнавалося Європейськими судовими установами як загальний принцип права<sup>1</sup>. В той же час науковим визначенням та характеристикам бракувало конкретності, однозначності та вичерпності.

Одним із основних систематизованих нормативних документів Європейського Союзу, що стосується питання належного адміністрування є Кодекс Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки. Історія появи цього кодексу пов'язується із 1999 роком, коли Уповноважений з прав людини на основі окремих відповідних національних нормативно-правових актів підготував проект майбутнього кодексу, тим не менше, прийняття Європейським парламентом відбулося лише у вересні 2001 року.

Майже одночасно поняття «належне адміністрування» юридично було запроваджено статтею 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу, яка датується 2000 роком. Логічно припустити, що призначення Кодексу полягає у більш деталізованому розкритті змісту поняття належного управління та визначенні його практичного значення. Цю тезу підтверджує і той факт, що омбудсмен (який був відповідальний за підготовку проекту кодексу), у своїй промові сам висунув пропозицію передбачити право на належне адміністрування серед принципів, визначених Хартією фундаментальних прав<sup>2</sup>.

Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу є юридичним документом високого рівня, що підписаний і прийнятий двічі. Вперше вона була проголошена Президентом Європейського парламенту та Радою в Ніцці у 2000 році. Вдруге вона була проголошеною у грудні 2007 року (паралельно з Лісабонським Договором про Європейський Союз). Після набрання чинності (1 грудня 2009 року) Лісабонським договором, який у п. 1 ст. 6 передбачає, що Хартія має те ж юридичне

---

<sup>1</sup> Mendes, J. Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour – European University. – Institute Working Papers, Law – no. 9. – 2009. – p. 3

<sup>2</sup> Speech of European Ombudsmen – Public Hearing on the Draft Charter of Fundamental Rights of EU. – Brussels. – 2 February, 2000. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/report-tren.pdf>

значення, що і договори<sup>1</sup>, Хартія основоположних прав набула обов'язкового характеру.

Значення Хартії основоположних прав для визначення адміністративних принципів базується на трьох положеннях: право на належне адміністрування (стаття 41), право доступу до документів (стаття 42) і право звернення до Омбудсмена (стаття 43). Крім того, численні інші права, передбачені хартією, впливають на адміністративні правовідносини і, відповідно, формують зміст «належного адміністрування». До них належать право звертатися до Європейського парламенту, право на захист персональних даних, рівність перед законом, недискримінації, право на культурне, релігійне та мовне розмаїття в Європейському Союзі, принцип рівності між чоловіками і жінками, право на ефективний засіб правового захисту та на справедливий судовий розгляд.

Стаття 41 Хартії основоположних прав, про яку йшлося вище, містить положення щодо конкретних принципів адміністративного права та загальні стандарти адміністративної поведінки. Так, як визначено у ній, належне управління ґрунтується на принципах неупередженості, справедливості і розумних строків. У Хартії йдеться, що «кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу»<sup>2</sup>. Слід зазначити, що права в статті 41, надаються «кожній» людині, а не громадянам ЄС, що розширює сферу захисту.

Поняття належного адміністрування визначається (хоча і не повністю) пунктами 2-4 цитованої статті. Зокрема,

1) право кожної людини висловити свою думку до того, як до нього персонально будуть застосовані заходи, що можуть спричинити за собою несприятливі для нього наслідки;

2) право кожної людини на доступ до матеріалів, що його стосуються, при дотриманні законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;

3) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення;

---

<sup>1</sup> The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. English edition. Volume 53. – 30 March 2010. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.s002.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.s002.01.ENG)

<sup>2</sup> Хартія основних прав Європейського Союзу Європейський Союз. Хартія від 07.12.2000. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

4) право на відшкодування шкоди, заподіяної інститутами або службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів.

Що ж стосується положень європейського Кодексу належної управлінської поведінки, то його метою є більш докладне роз'яснення, що саме має означати на практиці право на належне адміністрування. Він включає в себе 27 статей, у тому числі 24 статей, присвячених різним принципам належної адміністративної поведінки.

Сфера застосування Кодексу визначається статтею 3, яка передбачає, що дія загальних принципів належної управлінської поведінки поширюється на всі стосунки установ та їхніх адміністрацій з широким загалом.

Положення аналізованого Кодексу утворюють сукупність принципів і стандартів, які еволюціонували в адміністративній практиці і правосудді ЄС та його держав-членів. Їх можна розділити на певні групи<sup>1</sup>:

– Загальні принципи адміністративного права, такі як принцип законності, недискримінації, пропорційності, а також неприпустимість зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, законні очікування, послідовність та інформування; захист даних та доступ до інформації та документів;

– Принципи адміністративної процедури (деякі з них також передбачено в аналізованій вище статті 41 Хартії), такі як об'єктивність, інформування громадськості, справедливості в сенсі справедливого, неупередженого і розумного ставлення, право на використання мови громадянина, підтвердження одержання звернення та визначення компетентної посадової особи, право бути вислуханим і робити заяви, розумного строку для прийняття рішення, обов'язок повідомляти про підстави для прийняття рішення, вказівка на можливість оскарження, повідомлення про рішення;

– Неправові стандарти, пов'язані з питаннями службової етики, що містяться в положеннях про ввічливість, обов'язок передати звернення до компетентного підрозділу установи, ведення належного обліку і потребу в публічності кодексу.

Концепція належного адміністрування розвивалася і продовжує розвиватися також і в рамках Ради Європи. Важливим кроком у правовій регламентації концепції належного управління було прийняття Комітетом міністрів РЄ Рекомендації CM/Rec(2007)7, текст якої «закріплює» найбільш важливі принципи належного управління, що бу-

---

<sup>1</sup> Koprčić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. – 61, (5). – 2011. – С. 1524.

ли визначені групою РЄ проекту з адміністративних питань. Перед групою було поставлене завдання вивчити можливість підготовки зведеного модельного кодексу належного управління, що базувався би на основі всіх принципів, що містяться як в рекомендаціях і резолюціях, так і в Кодексі належної управлінської поведінки<sup>1</sup>.

В результаті роботи даної групи такий Кодекс належного управління був вироблений і прийняв форму Додатку Рекомендації (2007)<sup>7</sup>. Цей додаток містить 3 розділи та 22 статті, пов'язані з принципами належного управління.

В преамбулі даної рекомендації зроблені спроби окреслити рамки самого поняття «належне адміністрування». Так, зокрема, нею визначено, що належне адміністрування передбачає, що послуги повинні задовольняти основні потреби суспільства, і тому воно стосується не тільки правових механізмів, але залежить і від якості та організації управління в цілому. Крім того, належне адміністрування передбачає баланс між правами й інтересами, тих, на кого прямо впливають дії владних суб'єктів, та інтересами суспільства в цілому, а процедури, призначені для захисту інтересів фізичних осіб у відносинах з державою повинні в деяких випадках захищати інтереси інших осіб та суспільство в цілому.

У цьому контексті слід також відмітити, що поняття належного врядування та належного адміністрування історично виникли для використання в міжнародних організаціях і в рамках двостороннього співробітництва між промислово розвиненими країнами та країнами, що розвиваються. Однак, у випадку з Радою Європи контекст відмінний: не дивлячись на суттєві розбіжності між країнами-членами, питання належного адміністрування стосується країн, які є економічно більш благополучними<sup>2</sup>. Тому і в преамбулі до цитованої рекомендації немає жодної згадки про економічний розвиток.

Особливої уваги, у зв'язку із аналізом питання правотворення у сфері публічного урядування, заслуговує розділ II рекомендації, що містить конкретні норми регулювання процедурних питань прийняття адміністративних рішень. Сюди розробники кодексу віднесли стандарти, пов'язані з ініціюванням прийняття управлінських рішень,

---

<sup>1</sup> Koprčić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. – 61, (5). – 2011. – С. 1536.

<sup>2</sup> Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. – Strasbourg. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>



запитами від приватних осіб, участю приватних осіб у прийнятті окремих нормативних рішень, формами управлінських рішень, порядком їх набрання чинності та виконання. Останній третій розділ містить тільки дві статті, що стосуються оскарження адміністративних рішень і компенсацій за незаконні рішення публічної адміністрації.

Не дивлячись на те, що положення аналізованого документу не є юридично обов'язковими, їх цінність полягає у способі викладу положень, рекомендуючи як функціональні, так і структурні механізми впровадження. А саме, державам-членам рекомендується втілювати належне управління «в рамках принципів верховенства права і демократії» і «за допомогою організації та функціонування органів публічної влади при забезпеченні ефективності, результативності, обираючи найкращий засіб, щоб отримати кращі результати». Державам-членам Ради Європи рекомендується впроваджувати право на належне управління шляхом прийняття стандартів, викладених в кодексі, забезпечення їх ефективного здійснення посадовими особами держав-членів та регіональних та місцевих органів влади. На жаль, рекомендація не створює механізм моніторингу, оскільки не вимагає, щоб держави-члени повідомляли про заходи виконання цілей, визначених ній. Тим не менш, безумовно, є цінною спроба зібрати та систематизувати всі загальноприйняті принципи належного адміністрування.

Отже, принципи належного адміністрування націлюють на збалансований підхід до захисту суспільних інтересів, поважаючи права та інтереси окремих громадян та сприяючи встановленню і підтримці довіри суспільства до виконавчої влади.

Використання принципів «good administration» у процесі розподілу повноважень публічної адміністрації має два напрямки.

По-перше, проаналізовані вище принципи визначають зміст матеріальних норм у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності та публічного управління. Це такі загальні принципи як принцип законності, пропорційності тощо, що мають бути забезпечені у тому чи іншому варіанті розподілу повноважень як статичного правового явища.

По-друге, дані принципи на практиці мають і процедурний аспект. Адже процес розподілу повноважень публічної адміністрації (розподіл як діяльність) будучи однією із форм реалізації компетенції органів публічної адміністрації, вимагає наявності та беззаперечне застосування загальних і стандартизованих правил із прийняття управлінських рішень та нормативних актів.

## РОЗДІЛ II. ПРАВОВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### 2.1. Форми та правові інструменти розподілу повноважень публічної адміністрації

Розподіл повноважень публічної адміністрації є формою правового визначення співвідношення повноважень, в першу чергу, між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами, які здійснюють та реалізують повноваження публічної адміністрації. Основним завданням і ціллю розподілу є встановлення такого співвідношення повноважень, яким є досягнення їх належного розмежування, тобто встановлення чітких меж можливої діяльності наведених владних суб'єктів.

Тут також слід відмітити, що загальноприйнятих критеріїв чи правил розподілу повноважень публічної адміністрації у світовій доктрині та практиці, а тим паче у вітчизняній не існує. Загалом здійснення виконавчої влади адміністративними органами забезпечується чотирма основними механізмами: 1) структурні обмеження, що впливають із конституційної доктрини поділу влади; 2) встановлені законодавчі обмеження, викладені, як правило, в законодавстві про адміністративну процедуру та базових (компетенційних) законах; 3) вимогою справедливого ставлення до особи відповідно до норм належної правової процедури; 4) інституційною роллю судового контролю для забезпечення дотримання правових стандартів<sup>1</sup>.

Принагідно слід зазначити, що у науковій літературі зустрічається точка зору, згідно якої делегування поряд із децентралізацією та деконцентрацією розглядаються як способи набуття повноважень органами влади<sup>2</sup>. Наведена думка видається не зовсім вірною, оскільки деконцентрація, децентралізація та делегування – це поняття, що позначають активну дію того чи іншого органу щодо передачі повно-

---

<sup>1</sup> E. P. Krauss, *Unchecked Powers: The Supreme Court and Administrative Law*, 75 Marq. L. Rev. 797 (1992).

Available at: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol75/iss4/4>

<sup>2</sup> Плахотнюк Н. Г. Деконцентрація та делегування як способи набуття повноважень органами виконавчої влади / Теорія та практика державного управління. Випуск 9. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2004 р. – Х.: Вид-во ХарІНАДУ «Магістр», 2004. – С. 17.

важень чи функцій, а набуття відображає пасивний стан владного суб'єкта стосовно отримання відповідних повноважень. Тому говорити про наведені категорії як способи набуття повноважень, вважається, є не зовсім вірним. Набуття повноважень органами влади є складовою децентралізації, деконцентрації та делегування, а точніше – їх результат або наслідок.

Поняття децентралізації та деконцентрації означає передачу функцій та повноважень від вищих органів до нижчих (деконцентрація), або до тих, які не належать до відповідної системи органів (децентралізація). Однак наведені категорії означають не разові державні дії, а уособлюють значну кількість таких дій, що здійснюються за допомогою розподілу владних повноважень. Тому і серед форм розподілу повноважень публічної адміністрації поряд із передачею та делегуванням автором не наведені децентралізація та деконцентрація.

Аналізуючи форми розподілу повноважень як способу визначення їх співвідношення, варто почати з того, що загальноприйняте поняття «форма» означає зовнішній вираз та внутрішню структуру певної речі, явища (змісту). Проведений аналіз законодавчих, а також правозастосовних актів дав змогу прийти до висновку, що розподіл повноважень публічної адміністрації може набувати різних форм, які в наукових дослідженнях можна обґрунтовувати як види розподілу, способи розподілу тощо. Тим не менше, кожна наукова пропозиція повинна бути не тільки обґрунтованою, але і корисною для практики та подальших наукових досліджень.

Корисною для юридичної науки вважаємо таку класифікацію, яка висвітлює юридично значимі ознаки, властивості чи характеристики правових явищ і фактів. Тому пропонуємо виділяти дві форми розподілу повноважень публічної адміністрації:

- 1) надання повноважень,
- 2) делегування повноважень.

В загальному, їх виокремлення базується на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження. Якщо передаються власні повноваження самим органом, який згідно норм закону чи підзаконного входять до складу його компетенції, то така форма розподілу називається делегуванням. Якщо передача здійснюється законодавчим органом, або іншим уповноваженим на те, то такий розподіл здійснюється у формі надання.

Надання повноважень передбачає або включення до їх компетенції таких повноважень, якими до цього вони не володіли, або передачу від одного владного суб'єкта до іншого. Так, одним із найбільш яскравих прикладів першого можна навести виникнення необхідності

здійснювати публічне управління у новій сфері інформаційно-комунікаційних технологій, утворення органів управління, а також розподіл повноважень між ними. До прикладу, до повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації було віднесено повноваження щодо участь у розробленні норм, стандартів і технічних регламентів у сфері програмного забезпечення, електронного документообігу, структури інформаційних ресурсів та обміну інформацією для органів державної влади та органів місцевого самоврядування; здійснює управління та координацію діяльності з питань формування та використання державних електронних інформаційних ресурсів, забезпечує ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів державної влади тощо<sup>1</sup>.

У цій же сфері здійснює свої повноваження також і Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, яка на виконання покладених функцій забезпечує функціонування команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA; встановлює порядок ведення та управління реєстром інформаційно-телекомунікаційних систем державних органів, а також підприємств, установ і організацій, що входять до сфери їх управління, встановлює порядок ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів державної влади; розробляє критерії і порядок оцінки стану захищеності державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах; організовує та проводить оцінку стану захищеності державних інформаційних ресурсів, надання відповідних рекомендацій; розробляє та затверджує єдині технічні вимоги щодо захисту Єдиного веб-порталу державних органів, контролює дотримання цих вимог; погоджує проекти створення та розвитку інформаційно-телекомунікаційних систем, систем спеціального зв'язку, вимога щодо захисту яких встановлена законом, державних інформаційних ресурсів, систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису, організація проведення їх експертної оцінки<sup>2</sup> тощо.

Крім того, серед центральних органів виконавчої влади функціонує також і Міністерство інформаційної політики, у складі компетенції якого є також повноваження щодо здійснення нормативно-право-

---

<sup>1</sup> Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року. – № 1067/2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=17&language=uk>

<sup>2</sup> Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: закон України від 23.02.2006. – № 3475-IV [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3475-15/page2>

вого регулювання у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів, участь у формуванні державної інформаційної політики<sup>1</sup>. Окрім того, окремими повноваженнями, переважно контрольними, в інформаційній сфері наділені інші функціональні органи такі як Служба безпеки України, Міністерство юстиції України, Міністерство зовнішніх справ України, а також Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій тощо.

Що стосується такої форми розподілу повноважень публічної адміністрації як надання на нижчому рівні управління, то тут можна навести приклад розподілу повноважень, якими володіли органи радянської системи державної влади на місцевому рівні, між новоствореними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адже, є відомим, що у науці і практиці радянського державного будівництва місцеві ради розглядалися як органи з так званою «двоєдиною» природою, тобто як органи єдиної державної влади, покликані здійснювати також і функції місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Оскільки наведений «найдемократичніший здобуток» соціалістичного суспільства, влада Рад, став у суперечність із процесами демократизації, що почалися в кінці 80-х років минулого століття, то постало питання про організаційне розділення органів, що здійснюють місцеве самоврядування та державне управління на низовому рівні. Реальний розподіл повноважень між державними і самоврядними органами відбувся у період з 1992 по 1994 роки. З прийняттям законів «Про Представника Президента України»<sup>3</sup> та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»<sup>4</sup> державними функціями були наділені місцеві органи виконавчої влади в особі Представників Президента України, а забезпечення колективних інтересів жителів сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей почали виконувати органи місцевого та регіонального самоврядування. Тобто відбувся розподіл повноважень між державними і самоврядними органами по здійсненню управління тими чи іншими адміністративно-територіальними утвореннями.

---

<sup>1</sup> Положення Про Міністерство інформаційної політики України: постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. – № 2 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>

<sup>2</sup> Ткачук А., Агранофф А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К: Заповіт, 1997. – С. 75.

<sup>3</sup> Про представника Президента України. Закон України від 26.03.1992 // Голос України. – 1992. – 20 березня.

<sup>4</sup> Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні. Закон України від 26.03.92. // ВВР.– 1992. – №28.

Ті повноваження, які внаслідок децентралізації та деконцентрації державної влади від центральних органів передаються на нижчий рівень управління, теж повинні бути розподілені між самоврядними і державними органами. Крім того, з'являються нові об'єкти, які до цього не були предметом регулювання ані державних, ані самоврядних органів, а їх регулювання повинне здійснюватися на локальному рівні. В цьому випадку відповідні повноваження стосовно даних об'єктів також повинні бути розподілені між органами місцевої виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, з прийняттям Закону України «Про відходи» відбувся розподіл повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування у сфері поводження з відходами, зазначені органи були наділені повноваженнями, пов'язаними зі збиранням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням відходів на території України.

Розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розподілу повноважень публічної адміністрації. В таких випадках виникає необхідність здійснення перерозподілу повноважень та зміни існуючого співвідношення шляхом законодавчого наділення владних суб'єктів окремими повноваженнями публічної адміністрації, видаливши їх зі складу компетенції інших владних суб'єктів.

В спеціальній науковій літературі на це також звертається увага. Однак, деякі автори приходять до висновку, що в залежності від того, чи розподіл повноважень може здійснюватися у поєднанні з процесами утворення (шляхом новоутворення або реорганізації) та припинення органів (шляхом реорганізації або ліквідації), чи без здійснення таких процесів (наприклад, у випадку передачі функцій та повноважень між існуючими органами), можна виділити два способи наділення функціями та повноваженнями органів: а) первісний спосіб: має місце при наділенні органу функціями та повноваженнями, не визначеними раніше змістовно у законодавстві та/або не закріпленими за конкретним органом державної влади; б) похідний спосіб: коли функції та повноваження передаються від одного органу, що функціонує на момент передачі, до іншого органу чи органів – новоутвореного, утвореного шляхом реорганізації або ж існуючого<sup>1</sup>.

Однак, варто відмітити, що наведені обставини передачі повноважень (первинність чи похідний характер) не можуть, на нашу дум-

---

<sup>1</sup> Повар П. О. правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади // Вісник Вищої ради юстиції. – № 3 (11). – 2012. – С. 176.

ку, визначатися як спосіб. У даному випадку спосіб (як прийом або система прийомів) – така сама: видання компетенційного нормативного акту законодавчим органом або вищим органом в системі органів виконавчої влади. Тому доречніше виділити види розподілу повноважень за визначеним критерієм: надання і делегування.

Найчастіше наділення повноважень внаслідок перерозподілу відбувається при реорганізації органів, ліквідації та утворенні органів. На рівні центральних органів виконавчої влади, дане питання врегульовано Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, дія якого поширюється на центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією та законами України, актами Президента України визначені інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації. в наведеному порядку визначено, що орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації. А права та обов'язки органів виконавчої влади переходять: 1) у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; 2) у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади; 3) у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу; 4) у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади; 5) у разі ліквідації органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України<sup>1</sup>.

Як приклад, можна навести нещодавню реорганізацію системи центральних органів, проведену Кабміном постановою від 21.01.2015 №17 щодо ліквідації Державної реєстраційної служби та Державної виконавчої служби, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухо-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. – № 1074 р . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF>

ме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців тощо<sup>1</sup>.

Найбільш нагальною проблемою наділення повноваженнями за допомогою їх перерозподілу стала на територіальному рівні публічної адміністрації, а саме, між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Сьогодні, як ми вже зазначали вище, місцеві державні адміністрації володіють переважною більшістю повноважень по управлінню відповідними територіями. Тим не менше, і в науковій літературі, і в програмних документах, зокрема, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>2</sup> та Концепції адміністративної реформи, яка все-ще реалізується в Україні, зазначається про неефективність існуючого співвідношення повноважень та необхідність здійснення передачі частини повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування, здійснення їх оптимального розподілу між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

На місцевому рівні так званий «вторинний» розподіл повноважень здійснювався і продовжує здійснюватися. Так, до прикладу, повноваження щодо організації і ведення земельно-кадастрової документації до введення в дію Земельного кодексу України здійснювали виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. На даний час ведення земельного кадастру покладається на органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів, якими на місцевому рівні є підпорядковані Державному комітету України по земельних ресурсах обласні головні управління, районні відділи, міські управління (відділи) земельних ресурсів та інженери-землевпорядники сіл та селищ<sup>3</sup>. Органи

---

<sup>1</sup> Про оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: постанова Кабінету Міністрів України – № 17. – від 21.01.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. – № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>

<sup>3</sup> Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною. Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – №34.



місцевого самоврядування в свою чергу здійснюють координацію діяльності наведених місцевих органів земельних ресурсів<sup>1</sup>.

Очевидно, що розподіл повноважень внаслідок їх перерозподілу має відбуватися у відповідності до загальних та спеціальних принципів. Подекуди принципи настільки «вплітаються» у правове явище, що замінюють його сутність. Тому розподіл та перерозподіл повноважень публічної адміністрації зіставляють із принципом субсидіарності, стверджуючи що у публічних галузях права останній розуміється як перерозподіл повноважень між різними рівнями влади<sup>2</sup>. Звісно, що таке розуміння принципу субсидіарності, а також поняття перерозподілу повноважень не є виваженим. Безперечно, в публічних галузях права принцип субсидіарності стосується також і способу розподілу повноважень органів влади, але він не співпадає з передачею прав та децентралізацією. Така передача здійснюється зверху вниз, а згідно принципу субсидіарності – навпаки. А саме, вищі інстанції повинні проявляти стриманість і не претендувати на те, що може виконати індивід чи менше соціальне утворення<sup>3</sup>, хоча в той же час субсидіарність передбачає також і обов'язок більш високих влад діяти по відношенню до громади чи осіб таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим<sup>4</sup>.

У цьому ракурсі принцип субсидіарності перетворюється, з одного боку, на правило обмеження повноважень, коли межі компетенції того чи іншого рівня органів влади встановлюються заборонаю брати на себе виконання тих повноважень, які можуть бути ефективно вирішені на нижчому рівні. А з іншого – субсидіарність прямо передбачає втручання влади більш високого рівня у сферу влади нижчого рівня, однак таке втручання передбачає не підміну, а певний вид допомоги, метою якої є заохочення влад низових рівнів та наділення їх повноваженнями. Процес перерозподілу повноважень повинен здійснюватися з урахуванням наведеного принципу, однак про тотожність

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Трачук А. П. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні. – К., 2003. – С. 54.

<sup>3</sup> Максимов С. І. Субсидіарність як принцип правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами: методологічний аспект // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – Х., 2004. – С. 25.

<sup>4</sup> Кравченко В. Новий етап місцевого та регіонального розвитку: Проблеми законодавчого забезпечення // Міське самоврядування 10 років здобутків. – К.: Україна, 2002. – С. 75.

цих понять мова йти не може, а детальніший аналіз даного принципу у розподілі повноважень публічної адміністрації буде проаналізований в наступних розділах дослідження.

Іншою формою розподілу повноважень публічної адміністрації є делегування повноважень, що у законотворчій і правозастосовчій практиці України є відносно новим явищем. За радянських часів в законодавстві взагалі не існувало поняття «делеговані повноваження», а в енциклопедичних словниках того часу розкривався термін «делеговане законодавство», суть якого «полягає в ослабленні законодавчих функцій парламенту як представницького органу і в передачі цих функцій виконавчій владі, яка їх здійснює фактично безконтрольно».<sup>1</sup>

Авторитетне енциклопедичне зарубіжне видання тлумачить делегування повноважень як акт, у рамках якого політична влада наділена певними повноваженнями передавати здійснення цих повноважень у повному обсязі або частково іншому органу. Відповідно, повноваження делегата (*авт.* того, кому передані) є такими самими, що належали делеганту (*авт.* тому, хто передав повноваження), а також дії, що виконуються внаслідок делегування повноважень мають таку ж юридичну природу, якщо б вони були здійснені самим делегантом. Однак, делегування не слід розглядати як дозвіл або санкціонування; скоріше, це передача влади<sup>2</sup>.

Одним із головних аргументів на користь делегування, на що звертають увагу представники наук адміністративного права та державного управління, є те, що делегування сприяє здійсненню повноважень суб'єктами, які є більш обізнаними та компетентними у своїй галузі, які володіють та здатні використовувати ширші інформаційні та часові ресурси. Крім того, службовці апаратів публічної адміністрації є більш віддалені від політичних інтересів, та на них не здійснює вплив необхідність бути переобраним наступні терміни<sup>3</sup>.

Критики делегування повноважень зосереджуються на тому, що у теорії конституційного та адміністративного права є проблема визначення чи є така передача у сфері регулятивного впливу публічного права легітимною, і якщо так, то в яких межах. Класичним прикладом

---

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь: в 2 т. / Гл. ред. Б. А. Введенский. – Т. 1. – М., 1963. – С. 27.

<sup>2</sup> Thomson, Gale. International Encyclopedia of the Social Sciences. – 1968. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.encyclopedia.com/topic/Delegation\\_of\\_Powers.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Delegation_of_Powers.aspx)

<sup>3</sup> Scott R. Furlonga. Bureaucratic Agencies: Delegation of Authority // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: Second Edition. – 2011: Taylor & Francis. – P. 131.

із англосаксонської правової системи часто наводиться право Конгресу США утворювати державні агентства, яким делегуються повноваження видавати і реалізовувати акти у відповідності до закону. Якщо право делегувати закріплене в законодавстві, тоді не виникає питань з приводу легітимності. Найчастіше це стосується сфери дії адміністративного права, коли нормативні акти уповноважують керівника органу, його структурного підрозділу здійснювати передачу своїх повноважень чи їх частини іншій посадовій особі. Слід зазначити, що навіть у такому разі, коли можливість делегування передбачена чинним законодавством, воно повинне відповідати жорстким умовам. По-перше, право на здійснення делегування не може припускатися. Крім того, має бути чітко визначено повноваження, які делегуються. І, нарешті, делегування обов'язково повинне бути обмеженим у часі.

У конституційно-правовому сенсі дане питання є більш тонким, оскільки воно стосується відносин органів законодавчої і виконавчої гілок влади та має політичні наслідки, які можуть призвести до відхилення від застосування правових принципів, зокрема, класичного принципу розподілу влад. На практиці проблема полягає в тому, що за відсутності конституційних положень, які дозволяють законодавчому органу (парламенту) позбавляти себе компетенції, він може довірити виконавчу владу з правом приймати регулюючі акти, які матимуть силу закону. У тих випадках, коли конституція відносить певні предмети відання до компетенції законодавчого органу, делегування буде мати своїм наслідком передачу функцій від законодавчої гілки влади до виконавчої влади, а отже і передачу повноважень.

З історичного ракурсу фактичні потреби, що змусили найвищі органи влади вдатися до делегування в різних країнах, виникали в двох випадках: війни і економічної кризи. Ці обставини спричинили необхідність зосередити більшість регуляторних повноважень в руках агентств, що здатні їх реалізовувати оперативно і в найкоротші терміни. Оскільки таке агентство могло належати тільки до системи органів виконавчої влади, остання отримувала парламентські повноваження регулювати питання, які в звичайний час були б віднесені до голосування в парламенті.

В Україні делегування повноважень на законодавчому рівні вперше було закріплено у 1992 році законом «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання»<sup>1</sup>. Саме з метою оперативного вирішення

---

<sup>1</sup> Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: закон України від 18.11.1992. – № 2796-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>

питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, Верховна Рада України тимчасово делегувала уряду строком до 21 травня 1993 року, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення. Також чинну на той час конституцію було доповнено статтею 97<sup>1</sup>, яка визначила що Верховна Рада України у виняткових випадках двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України може законом делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з окремих питань. Кабінет Міністрів України для реалізації делегованих повноважень ухвалює декрети, які мають силу закону та можуть зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передається до Верховної Ради України і набуває чинності у порядку, встановленому для Законів України, якщо протягом десяти днів з дня одержання декрету Верховна Рада України не наклала на нього вето. У період здійснення Кабінетом Міністрів України делегованих повноважень Верховна Рада України може законом скасувати декрети Кабінету Міністрів України або їх окремі положення, якщо вони суперечать Конституції України. Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасовувати або змінювати декрети законами України<sup>1</sup>.

Не дивлячись на те, що по спливу шестимісячного строку урядові не продовжили право на видання декретів, загалом їх було видано вісімдесят три. Більшість з них в різні періоди було скасовано законами, хоча деякі продовжують здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини. До них, зокрема, належать декрети «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», «Про стандартизацію і сертифікацію», «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» тощо.

Таким чином, делегування законодавчих функцій Верховною Радою України Кабінету Міністрів України було спричинено необхідністю проведення швидкого реформування економічних відносин та мало тимчасовий характер. Однак, зарубіжна практика засвідчує, що так відбувається не завжди. На даний час делегування законодавчих повнова-

---

<sup>1</sup> Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республік: Конституція від 20.04.1978. – № 888-IX. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/page2>

жень вийшло за рамки способу для врегулювання відносин у кризовій ситуації. Кількість необхідних нормативних актів і їх технічний характер часто спричиняють нездатність законодавчих органів їх приймати.

Однак, подальший аналіз делегування повноважень у рамках даного дослідження буде здійснений не стосовно передачі повноважень між органами влади, що належать до різних гілок влади з конституційно-правових позицій. А в межах адміністративно-правової площини, як передача повноважень публічної адміністрації, тобто виконавчо-розпорядчих повноважень. Це правове явище є важливим інститутом у взаєминах органів публічної адміністрації, хоча на практиці проявляється переважно в діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Звідси і те, що у наукових працях часто ефективність діяльності місцевих органів публічної влади ставиться в залежність від рівня раціональності врегулювання даного інституту.

Інститут делегування потребує свого вдосконалення не тільки в законодавчому порядку, але і в науковій літературі фундаментального наукового обґрунтування і аргументації він також поки що не отримав. Тому на цьому етапі, щоб запобігти колізіям і неузгодженостям в нормативному регулюванні даного інституту, потрібно на доктринальному рівні чітко визначити зміст поняття «делегування» і «делеговані повноваження», їх співвідношення з однорідними категоріями, а також принципи та умови реалізації права делегування повноважень.

У довідкових виданнях делегування визначається переважно як тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям<sup>1</sup>. Основним видом делегування повноважень є делегування парламентом законодавчих повноважень органам виконавчої влади або главі держави. Поширене також делегування повноважень на здійснення певної діяльності (дій) суб'єктами управлінських відносин (виконавчої влади). Делегування повноважень відбувається також у формі адміністративного доручення і є однією з адміністративно-правових форм забезпечення оперативності та підвищення ефективності управління.

Адміністративно-правова наука розрізняє два основні види делегування повноважень: делегування повноважень у відносинах між органами управління та установами й організаціями; делегування повноважень всередині управлінської структури (апарату управління підприємства, установи, організації). Зважаючи на предмет нашого дослідження, подальший аналіз буде стосуватися виключно першого виду

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 2. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 1999. – С. 54.

делегування повноважень – того, що здійснюється з приводу передачі повноважень саме публічної адміністрації або між органами публічної адміністрації, або органами публічної адміністрації іншим суб'єктам. Причому, делегування розглядається як спосіб розподілу повноважень.

Нормативно-правові акти передбачають можливість передачі власних повноважень широкого кола суб'єктів: в першу чергу органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування. Так, положення Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначають можливість передачі Кабінетом Міністрів України окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня, а також відповідними радами повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Хоча на практиці делегування державних повноважень місцевим державним адміністраціям здійснюється не тільки Кабінетом Міністрів, але і центральними органами виконавчої влади. Так, зокрема, наказ міністерства економіки України «Про порядок ліцензування експорту товарів» містить положення про делегування структурним підрозділам обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та відповідному республіканському органу Автономної Республіки Крим право видачі ліцензій на експорт товарів суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, які зареєстровані у відповідних регіонах та облікова вартість товарів за договорами (контрактами) яких не перевищує 300 тис. доларів США, крім товарів, на експорт яких необхідне погодження відповідного уповноваженого органу виконавчої влади (у випадках, визначених Кабінетом Міністрів України) та встановлено квоти (кількісні або інші обмеження)<sup>1</sup>. Подібна норма визначається також наказом Міністерства економіки України від 17.04.2000 № 50 «Про делегування повноважень щодо видачі документів дозвільного характеру».<sup>2</sup>

Однак, спеціальне законодавство подекуди визначення делегованих повноважень зводить тільки до передачі повноважень на місцевому рівні, і тільки місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування одне одному. Так, закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає визначення терміну «делеговані повноваження», як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повнова-

---

<sup>1</sup> Про порядок ліцензування експорту товарів: наказ мінекономіки від 09.09.2009. – № 991– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09>

<sup>2</sup> Про делегування повноважень щодо видачі документів дозвільного характеру: наказ Міністерства економіки України від 17.04.2000. – № 50 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ME00019.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ME00019.html)

ження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад<sup>1</sup>. Більше того, як слідує із логіки Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», і того визначення делегованих повноважень, яке він містить, то стає очевидним, що законодавець не передбачив добровільність у здійсненні делегованих повноважень. Адже, крім того, що органи місцевого самоврядування наділяються делегованими повноваженнями законом, самоврядні органи (обласні та районні ради), хоч і делегують владні повноваження на основі свого рішення, все ж для них це є теж обов'язковим актом із-за відсутності власних виконавчих структур і неможливості забезпечити реалізацію своїх повноважень іншим способом. Така ситуація свідчить про те, що хоча фактично й існують так звані делеговані повноваження у компетенції державних та самоврядних органів, що характеризуються відмінностями у контролі за їх здійсненням, однак реального процесу делегування повноважень, тобто процесу передачі власних повноважень від одного суб'єкта іншому, в сучасних відносинах між органами публічної влади взагалі не існує.

Для подолання незгодженостей у змісті поняття «делеговані повноваження» частина дослідників пропонують проаналізувати дану категорію у порівнянні із поняттям «надання повноважень», а також законодавчо конкретизувати їх<sup>2</sup>. Це, на їхню думку, обумовлюється тим, що в юридичній літературі та в законотворчій роботі вони сьогодні підміняють одне одного. Поняття «надання повноважень» має загальне значення й здійснюється у формі делегування чи передачі. При передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу та передається до компетенції іншого. При делегуванні одним органом надається тільки відповідне право іншому органу вирішувати те чи інше питання, а об'єм компетенції у обох органів залишається сталим.

Існує також думка, що внаслідок делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, а компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх<sup>3</sup>. Сучасна енциклопедична література на дане питання

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>2</sup> Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : Зб. наук. праць. – Ч. II / Наук. кер. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С. 196.

<sup>3</sup> Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації / Автореф. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. – Х., 2001. – С. 45; Уваров А. А. О разграничении и оптимизации муниципальных органов власти // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – 43-52 с.

дивиться по-іншому. Так, зокрема, в юридичній енциклопедії зазначено, що делегування полягає в передачі повноважень певним суб'єктом управлінських відносин (органом, службовою особою) іншому, що супроводжується зміною їх компетенції<sup>1</sup>.

Таке розуміння процесу делегування, на нашу думку, найбільше відповідає існуючим теоретичним поглядам з питань компетенції. Адже одне й те ж повноваження не може знаходитися в компетенції різних органів, тому при виданні акту чи укладенні договору про делегування повноважень (або «контракту на делегування повноважень»<sup>2</sup>) повноваження повинно вилучатися з компетенції делегуючого органу. Натомість орган чи посадова особа, які здійснили делегування мають набувати нових повноважень стосовно того ж предмету відання, пов'язаних із контролем за здійсненням делегованого повноваження та його «відкликанням».

Крім того, делегування, на відміну від надання повноважень, характеризується елементами диспозитивності, є двостороннім. Ця двосторонність може проявлятися у наданні згоди суб'єктом, якому делегуються повноваження (переважно, якщо він є суб'єктом приватного права). У випадку делегування повноважень між двома суб'єктами з владними повноваженнями, двосторонність забезпечується обов'язком забезпечення відповідними ресурсами (фінансовими, інформаційними, людськими).

В підтвердження першого варіанту делегування повноважень можна навести положення Розпорядження Кабінету міністрів України «Про технічний нагляд за суднами, які мають право плавання під прапором України»<sup>3</sup>. Зокрема, ним з метою забезпечення безпеки судноплавства доручається приватним компаніям, що перелічуються в акті, здійснення технічного нагляду за суднами, які мають право плавання під прапором України, згідно з вимогами міжнародних договорів України з оформленням відповідних документів від імені Уряду України за їхньою згодою. Крім того, Мінінфраструктури та Держрибагентству доручено укласти відповідно до їх компетенції двосторонні угоди із зазначеними класифікаційними товариствами за визначеною формою.

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія. – Т. 2. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 1999. – С. 132.

<sup>2</sup> Олуйко В. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10-12 (8). – С. 98.

<sup>3</sup> Про технічний нагляд за суднами, які мають право плавання під прапором України: Розпорядження Кабінету міністрів України від 6 березня 1996 р. – № 172-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/172-96-%D1%80>



Класичним прикладом другого варіанту делегування повноважень стосується виконання делегованих державними повноважень органами місцевого самоврядування та обов'язок держави забезпечити їх фінансовими ресурсами, що передбачено Європейською Хартією місцевого самоврядування, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». В контексті внесення змін до Конституції України пропонується також подібні положення передбачити і положеннями Основного Закону. Так, статтею 142 визначити, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів<sup>1</sup>.

Однак, у контексті досліджуваного питання слід також звернути увагу на те, що згідно з частиною 2 статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно, за відсутності прямо передбаченої норми щодо можливості передавати (делегувати) повноваження від одного органу чи посадової особи до іншого, враховуючи наведену в частині 2 статті 19 Конституції України вимогу, таке делегування є незаконним.

До таких висновків також було дійдено в ході формування судової практики. Зокрема, у 2011 році позивачем був поданий адміністративний позов до Сакської міської ради АР Крим про скасування рішення Сакської міської ради АР Крим від 3 грудня 2010 року № 10 «Про делегування повноважень»<sup>2</sup>. Позовні вимоги мотивовані тим, що оспорюваним рішенням були надані повноваження першому заступнику міського голови та заступнику міського голови на підписання від імені міської ради технічної документації та проектів відводу земельних ділянок, підписання правовстановлюючих документів на землю. Посилаючись на те, що законодавством не передбачене право міської ради на делегування наведених повноважень, які має здійснювати лише міський голова, позивач просить суд скасувати оспорюване рішення.

У своєму рішенні суд посилався на те, що у Висновку у справі № 1-16/2008 за зверненням Верховної Ради України про надання виснов-

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

<sup>2</sup> Постанова Сакського міськрайонного суду АР Крим від 19 грудня 2011 р. (справа № 2-а-0117-10373/11).

// Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21356323>

ку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 15 січня 2008 року Конституційний Суд України наголошує на недопустимості порушення принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування та покладення на них не властивих їм повноважень. Рішенням Конституційного Суду України встановлено, що положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень; положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень. Відповідно до частини 1 статті 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Отже, саме ця особа уповноважена підписувати документи, які є формою реалізації повноважень міської ради, у тому числі в сфері земельних відносин.

Тобто, суд прийшов до висновку, що делегування повноважень Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» можливе лише одним органом місцевого самоврядування іншому органу, а не конкретним особам, і таке делегування може стосуватися лише передбачених законом повноважень, до яких право підпису як таке не належить.

Таким чином, формами розподілу повноважень публічної адміністрації є надання і делегування, які використовуються в залежності від суб'єктів, що беруть участь у розподілі та характеру самих повноважень.

Що стосується правових інструментів розподілу повноважень, то очевидно, що вони не виходять за рамки тих регулятивних інструментів, якими володіє публічна адміністрація, а також законодавчий орган при розподілі компетенції. Їх може бути тільки два варіанти: акт або договір.

Щоправда в теорії адміністративного права обґрунтовується виділення серед інструментів діяльності публічної адміністрації поряд із адміністративними договорами, також нормативні акти та адмініст-

ративні акти<sup>1</sup>. У такому разі, розподіл повноважень буде здійснюватися у нормативних актах, оскільки саме вони містять норми (правила поведінки), носять загальний характер та не обмежуються одноразовим використанням.

Що стосується нормативних актів (або актів загалом), то вони займають переважаче положення порівняно з адміністративними договорами, а в науковій літературі достатньо широко та ґрунтовно досліджені.

Однак, для чіткості розуміння цих категорій в рамках даного дослідження варто зупинитися на питання співвідношення форм розподілу та правових інструментів, якими цей розподіл реалізується. Як було відмічено вище, формами розподілу повноважень публічної адміністрації визначено надання і делегування, які використовуються в залежності від суб'єктів. Надання повноважень полягає у наділенні повноважень владного суб'єкта іншим суб'єктом, який має на те повноваження або у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Натомість делегування – це форма розподілу повноважень, що характеризується передачею власних повноважень від одного суб'єкта іншому.

Проте, не слід ототожнювати делегування як форму розподілу повноважень із договірним інструментом діяльності публічної адміністрації, що подекуди здійснюється в науковій літературі. Так, зокрема, категорично не поділяємо думку, яка була висловлена у тексті висновку головного науково-експертного управління на проект закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» №1472 від 01.02.2008, що «надання повноважень характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова відмінність «делегування» повноважень від «надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання... Умови передачі та виконання делегованих повноважень закріплюються у адміністративному договорі»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваїте, 2014. – С. 253.

<sup>2</sup> Висновок головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». – №1472 від 01.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31553](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31553)

Так, дійсно, делегувати власні повноваження є правом органу, а не його обов'язком, однак, не дивлячись на збільшення кількості адміністративних договорів, що укладаються у сфері реалізації повноважень публічної адміністрації, далеко не завжди делегування повноважень здійснюється у договірній формі.

Договірна форма використовується переважно у діяльності місцевих органів публічної влади. Як правило, органи місцевого самоврядування делегують окремі повноваження підприємствам та організаціям щодо виконання ремонтних робіт, здійснення контролю за виконанням ремонтних робіт, відновленням благоустрою на території тощо, делегують окремі повноваження місцевим органам виконавчої влади, окремим посадовим особам

Рідше договірне делегування повноважень здійснюється центральними органами виконавчої влади. Так, як приклад можна навести договір між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та КП «Агентство з управління майном» про делегування повноважень щодо використання коштів, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року № 588 «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на 2013 рік»<sup>1</sup>.

В деяких сферах делегування стало настільки поширеним, що було затверджено примірні договори про делегування<sup>2</sup> (Наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження Примірного договору щодо делегування повноважень на виконання природоохоронного заходу» № 215 від 10.07.2014). У фінансово-правовій сфері Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарств наказом «Про використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів Великої Вітчизняної війни I групи, які протягом тривалого строку пере-

---

<sup>1</sup>Договір між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та КП «Агентство з управління майном» про делегування повноважень щодо використання коштів, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року № 588. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zht.molod-kredit.gov.ua/node/51>

<sup>2</sup> Про затвердження Примірного договору щодо делегування повноважень на виконання природоохоронного заходу: наказ Міністерства екології та природних ресурсів. – № 215 від 10.07.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/2891-nakaz-vid-10-07-2014-215-pro-zatverdzhennia-prymirnoho-dohovoru-shchodo-delehuvannia-povnovazhen-na-vykonannia-pryrodookhoronnoho-zakhodu>

бувають у черзі на отримання житла» затвердило у 2011 році примірну форму договору на делегування повноважень щодо здійснення закупівлі квартир інвалідам за державний кошт<sup>1</sup>.

Однак нами не було знайдено жодного випадку делегування повноважень урядом своїх повноважень у договірній формі.

У практиці діяльності органів публічної адміністрації зустрічаються також і випадки, коли делегування здійснюється і актом (рішенням) і положеннями договору одночасно. Так, одна з міських рад Волинської області прийняла рішення про делегування повноважень районній раді власні (самоврядні) повноваження виконавчого комітету міської ради щодо централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на території міської ради, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду. Разом із тим у рішенні про делегування міститься положення про укладення з районною радою відповідного договору про делегування повноважень і передачу коштів<sup>2</sup>. Тим не менше, вважаємо таку практику неприйнятною, оскільки немає потреби використовувати два різні інструменти адміністративної діяльності через те, що кожен із них тягне бажаний результат: встановлення, зміну чи припинення прав та обов'язків. А їх дублювання створює враження «неповноцінності» котрогось із інструментів і «підсилення» його іншим.

## **2.2. Децентралізація як динамічний вираз розподілу повноважень публічної адміністрації**

Популярність наукової концепції децентралізації в світі та Україні пояснюється тим, що часто нею обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищення якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання то-

---

<sup>1</sup> Про використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів Великої Вітчизняної війни I групи, які протягом тривалого строку перебувають у черзі на отримання житла: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – №72 від 07.06.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN65385.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN65385.html)

<sup>2</sup> Про делегування повноважень Ківерцівській районній раді на 2015 рік: рішення Ківерцівської міської радию – № 42/18 від 18 вересня 2014 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kivrada.gov.ua/activity/act/pro-deleguvannya-povnovazhen-kivercivskiy-rayonniy-radi-na-2015-rik>

що. Тим не менше, єдиного розуміння та визначення поняття «децентралізація» не існує, що спричинено галузевими та дисциплінарними розбіжностями в розумінні, а також мовними відмінностями. Хоча, при цьому, антонім поняття «децентралізації» – «централізація» має визначене і загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі.

Серед вітчизняних вчених, в роботах яких досліджувалися поняття, сутність, види та форми децентралізації державної влади, територіального устрою слід навести В. Авер'янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чугунова та інших. Але тим не менше, не дивлячись і на підвищений інтерес до проблем децентралізації, і на достатню кількість праць по тематиці, у працях вітчизняних дослідників єдності поглядів розуміння змісту поняття децентралізації не прослідковується<sup>1</sup>. Проблематичним є також характеристика змісту децентралізації, коли дослідники прив'язують її та виводять її ознаки із інших у більшій чи меншій мірі суміжних та пов'язаних концепцій та оціночних понять. До прикладу, деякі дослідження включають демократію<sup>2</sup> чи ринкові реформи<sup>3</sup> у визначення категорії «децентралізації».

Загальноприйнятної інтерпретації феномену децентралізації у сучасному конституціоналізмі не існує, тому згідні з позицією, що український законодавець може розвивати у національному праві відповідний інститут на власний розсуд, виходячи з практичних реальних потреб у врегулюванні конституційно-правових відносин<sup>4</sup>. Тим

---

<sup>1</sup> Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С.119; Іщенко М. П., Самойленко Л. Я. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2012. – С. 91.

<sup>2</sup> Crook, Richard, and James Manor, 2000. Democratic Decentralization. 11, OED Working Paper Series. (World Bank, Washington DC): [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf)

<sup>3</sup> Fukasaku, K., and Ricardo Hausmann, 1998. Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.

<sup>4</sup> Агафонова Н. В., Данилюк Ю. В., Приходько Х. В. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій // Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 31.

не менше, у вітчизняній науці адміністративного права та науці державного управління традиційно категорія децентралізації розглядалася і продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними поняттями як «деконцентрація», «деволюція», рідше «делегування». Це пов'язано із тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, перекладених російською мовою, стали праці французьких адміністративістів Жана Веделя та Гі Бреба-на, де автори давали характеристику децентралізації та відмежовували її від наведених понять. Так, у даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління»<sup>1</sup>, що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Осмислення проблеми, зокрема, стримується неоднозначним розумінням ключових понять. Зарубіжні дослідники звертають увагу на специфічність розуміння на пострадянському просторі сутності децентралізації<sup>2</sup>. У вітчизняній літературі вона подається як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх<sup>3</sup>, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам<sup>4</sup> тощо. Створення місцевих держадміністрацій також розглядається як складова

---

<sup>1</sup> Бребан Ги. Французское административное право. – Москва: Прогресс, 1988. – 314 с.; Ведель Жан. Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – С. 57

<sup>2</sup> Попа В., Мунтяну И. Реформы местного управления в странах бывшего Советского Союза между надеждой и переменами // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, 2001. – С. 27.

<sup>3</sup> Воронов В. П., Скрипчук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Вип. 1. – Х.: Право, 2001. – С. 34; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / За заг. ред. проф. Нижник Н. Р. – К.: Вид-во УАДУ, 2002, – С. 157.

<sup>4</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: моногр. / Кол. авт.; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 93.

децентралізації<sup>1</sup>. Водночас місцеве самоврядування визначається як прояв деконцентрації влади<sup>2</sup>.

Не дивлячись на те, що у окремих працях науковців-юристів деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме, адміністративної її форми<sup>3</sup>, на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації і деконцентрації розвинулося як в теорії європейського права, так і вітчизняній науці та стало загальноприйнятим<sup>4</sup>.

На основі сутнісних відмінностей процесів децентралізації розглядають відмінність між територіальною і функціональною децентралізацією. Територіальна децентралізація – це процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту (часто в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій території, та яка має статус окремої юридичної особи. Це здійснюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпосередньо громадянами, що проживають на відповідній території.

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентралізація послуг» відноситься до форми правління. У цьому сенсі варто навести позицію, що «у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодав-

---

<sup>1</sup> Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій териотріальних громад з функціями місцевих органів державної влади // Право України. – Одеса, 1999. – № 5. – С. 25; Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: моногр. / кол. авт., відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 91.

<sup>2</sup> Воронов В. П., Скрипник В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Вип. 1. – Х.: Право, 2001. – С. 36; Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник (Одесса). – 1999. – № 1. – С. 32.

<sup>3</sup> Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). Decentralisation and Local Government: Topic Guide (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. – С. 1.

<sup>4</sup> Utomo, W.W., 2009. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. Nagoya. – С. 2-4.



чу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління»<sup>1</sup>. Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний орган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдержавна організація під контролем уряду або підрозділу поза державним регулюванням, а також неурядові організації чи приватні фірми.

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади. Це означає, що всі органи виконавчої влади, ті, які володіють виконавчими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в підпорядкуванні (прямому або непрямому) Кабінету Міністрів України. Тобто, у нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується переважно територіальна, а не функціональна децентралізація.

Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про типи децентралізації та характерні риси кожного виду. Наприклад, Інститут громадянського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу, проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціональна децентралізація в Україні»<sup>2</sup>. Однак, питання, які є їх предметом обговорення стосуються в основному принципів, що лежать в основі проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципи організації місцевих громад та інші. Очевидно, що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації.

---

<sup>1</sup> Борденюк Василь . Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – №1. – С. 21-25.

<sup>2</sup> Офіційний сайт ГО «Інститут громадянського суспільства»: <http://www.csi.org.ua/?p=5146>

Таким чином, питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління. Практичні аспекти, а саме, правове регулювання процесу децентралізації, в основному, стосуються територіальної складової, що є розширенням прав і спроможностей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування.

В літературі також зустрічається виділення вертикальної та горизонтальної децентралізації. Так, під вертикальною децентралізацією розуміється визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому тут йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.). Натомість горизонтальна децентралізація означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу<sup>1</sup>.

Одне з перших у світовій науці досліджень таких способів організації публічної влади і управління, як централізація та децентралізація, належить Алексісу де Токвілю, який у своїй відомій роботі «Демократія в Америці» виділяє і розрізняє два види централізації: урядову (політичну) і адміністративну. При політичному виді влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних інтересів усього суспільства. При адміністративному виді централізація влади здійснює захист інтересів окремих верств суспільства, тих чи інших дій та починань спільноти<sup>2</sup>.

Стосовно питання конституювання та інституціоналізації муніципальної влади безперечний інтерес становить позиція А. де Токвіля, який відмічав небезпеку об'єднання «урядової» централізації з адміністративною. В цьому разі перша може понести невинуваті збитки, оскільки «привчання людей повністю і постійно відмовлятися від проявів власної волі, привчає підпорядкуватись, причому не одноразово і не з якогось конкретного приводу, але з усього і завжди. Вона не просто підпорядковує людей собі, приборкуючи їх з допомогою сили, – вона використовує також їх прихильність власним звичкам; спочатку вона діє ізольовано, на кожного окремого, а потім і на масу в ці-

---

<sup>1</sup> Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. – К.: Центр політико-правових реформ, 2012. – С. 15

<sup>2</sup> Токвиль А. Демократія в Америке. – М., 1992. – С. 83.

лому”<sup>1</sup>. Таким чином, зворотною стороною надмірної централізації стає повний контроль держави, тотальний патерналізм, а відплата за бажання все контролювати з центру – пасивне, інертне, соціально аполітичне населення, нездатне до самоорганізації для вирішення питань місцевого значення, що чекає від влади подачок, та й ще незадоволене і роздратоване їх асортиментом та якістю.

Дійсно, висновок Токвіля був для централізації невтішний. Він передбачав, що вона прагне «ослабити у людей дух спільноти». В своєму висновку він зустрів порозуміння та підтримку російських слов’янофілів. Так, О. І. Герцен писав про те, що «централізація протилежна слов’янському духу»<sup>2</sup>, а А. П. Щапов вважав, що історію Росії не можна зводити до держави та ідеї централізації, оскільки минуле Росії – це перш за все тільки області<sup>3</sup>.

Не дивлячись на те, що широкий діапазон можливих комбінацій форм, рівнів і розмірів децентралізації публічної влади рідко реалізується в чистому вигляді, наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів децентралізації, переважно зосереджуються на таких як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація.

Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення<sup>4</sup>. Звичайно, що усі політичні системи здійснюють організацію, і об’єднання інтересів у одну систему через відповідні інститути, які формулюють і несуть їх зміст до держави. Однак, спосіб, в який це відбувається різниться. Одні елементи політичної системи, такі як політичні партії, формулюють та за допомогою виборів доносять суспільні інтереси безпосередньо до представницького органу держави. Інші системи представництва працюють через інститути громадянського суспільства, такі як громадські організації, спілки і рухи. Рідше представлення інтересів відбувається в прямих переговорах з апаратом держави, як, наприклад, укладення генеральної та галузевих угоди з профспілковими органами. Всі еле-

---

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. – М., 1992. – С. 84.

<sup>2</sup> Герцен А. И. Русский народ и социализм // Полн. собр. соч. – М., 1956. – С. 134.

<sup>3</sup> Щапов А. П. Общий взгляд на историю великорусского народа // Известия общества археологии и этнографии. – Т. 33. – Вып. 2-3. – Казань, 1926. – С. 12, 17.

<sup>4</sup> Aaron Schneider, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. Volume 38, Issue 3, Studies in Comparative International Development, 32-56. – С. 19.

менти політичної системи, які формулюють і представляють інтереси, пов'язані із інститутами самої держави, оскільки саме вона встановлює правила функціонування політичної системи, визначає, які питання можуть бути «політизовані» і у який спосіб.

У політично-централізованих державах місцеві владні суб'єкти призначаються національними органами та можуть бути притягнуті до відповідальності виборцями лише побічно. А у децентралізованих політичних системах місцеві владні суб'єкти обираються населенням, саме на місцевому рівні можуть вирішуватися і вирішуються базові питання, а місцеві політичні інституції є достатньо розгалуженими і принаймні частково незалежні від тих, що існують на загальнодержавному рівні.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевидним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області). Водночас слід відзначити, що політична децентралізація, змінюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, має менший вплив на компетенцію, оскільки сама по собі політична децентралізація не розширює повноважень органів, що обрані.

У вітчизняній практиці спробами здійснити масштабну політичну децентралізацію публічної влади слід вважати реформи місцевого самоврядування 60-х років XIX ст., які одночасно пройшли на українських землях як у складі Росії, так і Австро-Угорщини. Поштовхом до цих реформ була попередня практика крайньої, навіть на ті часи, централізації державного управління, внаслідок чого відповідальність за будь-які негаразди покладалася на державу, що врешті-решт зумовило піднесення революційного руху в Австро-Угорщині в 1848-1949 роках та суспільну кризу в Росії у 1859-1961 роках.

Тож ст. 6 «Положення про губернські та повітові земельні установи» від 1 січня 1864 року передбачила, що «земські установи щодо ввірених їм справ діють самостійно, закон визначає випадки, коли дії і розпорядження їх підлягають затвердженню і нагляду урядових властей»<sup>1</sup>. Поступ у напрямі децентралізації публічної влади в умовах російського абсолютизму поєднувався із помітною концентрацією державної влади на місцевому рівні через систему присутностей, на які покладалось здійснення адміністративних та квазісудових функцій в окремих галузях управління, але очолюваних, як правило, найвищим державним посадовцем у цій губернії або повіті. Натомість за радянських часів усі без винятку органи публічної влади були державними, себто про будь-які прояви політичної децентралізації говорити не доводиться. Це, однак, не перешкоджало достатньо масштабній як горизонтальній, так і вертикальній формальній деконцентрації державної влади.

---

<sup>1</sup> Васильков А. О. Самоуправление. В 3-х т. – Т. 1. – СПб., 1869. – С. 13.

Перехід до формування місцевих рад шляхом вільних і відкритих виборів і наступна руйнація монопартійної опіки щодо них негайно виявили штучність їх статусу як «органів державної влади». Внаслідок цього стрімко активізується інтерес до децентралізації управління. Однак в умовах формування нових незалежних держав зміцнення публічної влади часто-густо стало розглядатися як реальна загроза ослаблення державної влади. Таке сприйняття підсилювалося нерівномірністю політичного представництва.

Адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управління, планування, моніторингу і оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адміністративна децентралізація також включає в себе взаємозв'язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому організаційно-правовому рівні, а також механізми взаємодії з ключовими суб'єктами приватного права.<sup>1</sup>

В літературі категорія адміністративна децентралізація, як правило, пояснюється трьома способами передачі повноважень від центрального органу та їх розподілу між субнаціональними владними суб'єктами: «деконцентрація», «делегування» та «деволюція»<sup>2</sup>.

Як вже було відмічено, «деконцентрація» стосується передачі повноважень від центральних державних органів до органів держави на місцях. Така передача змінює просторовий розподіл повноважень, але не суттєво впливає на самостійність у здійсненні повноважень: суб'єкт, який отримує владу, не обирається, а є призначуваним, знаходиться в управлінській вертикалі держави, підпорядкованим центральному органу. Діяльність із деконцентрації спрямована переважно на розширення та проникнення державних структур на місця, а не на розширення місцевої автономії та участі громадян. Тому підтримуємо позицію, що деконцентрація не є формою децентралізації, а одним із способів розподілу повноважень всередині апарату держави.

---

<sup>1</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), p 15.

<sup>2</sup> Blair, H. 1998. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation.

На противагу попередньому способу, «делегування» означає передачу повноважень та відповідальності місцевим органам влади або напіваавтономним організаціям, які не входять до вертикальної структури центральної влади, однак, залишаються підзвітні їй, оскільки процес делегування передбачає збереження контролю органу, який делегував повноваження за його здійсненням суб'єктом, кому ці повноваження делеговані. Відповідно і основна відмінність між деконцентрацією та делегуванням є те, що делегуючий орган здійснює контроль на підставі договірних відносин, якими забезпечується дотримання підзвітності, а при деконцентрації підзвітність забезпечується прямою чи опосередкованою підпорядкованістю відповідних органів.

Залежно від реалізованого, цей спосіб децентралізації може переслідувати різні цілі. Це може бути засобом формування потенціалу місцевих органів влади для підготовки до подальшої, більш глибокої децентралізації. Однак, може бути і засобом, за допомогою якого центральні власті, зберігаючи статус-кво, стверджують про намір розподілу повноважень із недержавними суб'єктами<sup>1</sup>

Деволюція, як спосіб адміністративної децентралізації, є найглибиннішою формою децентралізації, яка означає передачу повноважень місцевим суб'єктам, що володіють значною автономією та незалежністю у реалізації повноважень. Тим не менше, наведене не заперечує зв'язаності їх діяльності положеннями національного законодавства, пріоритетів національної політики, а також загальнодержавних стандартів. Механізм деволюції передбачає використання місцевих виборів, оскільки місцеві незалежні органи не є частиною державного механізму і формуються на виборній основі. Таким чином, на відміну від деконцентрації та делегування, деволюція не може відбуватися незалежно від політичної децентралізації, а поняття «деволюція повноважень» і «політична децентралізація» настільки тісно пов'язані,<sup>2</sup> що це в деяких дослідженнях приводить авторів до висновку, що деволюція – це одна із форм політичної децентралізації.<sup>3</sup>

Таким чином, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації крім всього

---

<sup>1</sup> Ellison, K. 2004. An overview of decentralization. ARD, Inc. under USAID Contract No. AEP-1-00-99-00041-00, General Democracy and Governance Analytical Support and Implementation Services IQC.

<sup>2</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), p. 10.

<sup>3</sup> Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). Decentralisation and Local Government: Topic Guide (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham. – P. 1.

іншого також і у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути величина дохідної частини місцевих бюджетів, які не враховується при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відображає рівень місцевої автономії.

Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів<sup>1</sup>. Характеристика змісту фінансової децентралізації визначає необхідність вирішення так званої «проблеми призначення», тобто відповідність повноважень у фінансовій сфері і обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення влади<sup>2</sup>.

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов'язані, переважна більшість дослідників зосереджуються на одній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспекту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види.

Так, у огляді наукової літератури з питань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації. Фіскальна децентралізація

---

<sup>1</sup> Stacey, White, 2011. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, p. 3.

<sup>2</sup> Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), p. 14.

безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал<sup>1</sup>.

Фіскальна децентралізація впливає на зміну повноважень субнаціональних владних суб'єктів, коли розширюється обсяг повноважень по акумулюванню податкових надходжень або коли законодавчо встановлюється участь субнаціональних владних суб'єктів у здійсненні політики витрачання бюджетних коштів. Розширення повноважень місцевих органів влади у фінансовій сфері підвищує їх здатність реально виконувати управлінські функції та функції з надання публічних послуг, які вони уповноважені здійснювати. Фіскальна децентралізація також впливає та покращує механізм підзвітності суб'єкта публічної влади перед територіальною громадою. Адже, коли виборці знають, що місцевій владі надане повноваження контролю значних власних джерел доходів і витрат, вони розуміють і важливість підзвітності та підконтрольності у прийнятті рішень з фінансових питань, які приймаються на місцях.

З точки зору витратної частини фіскальна децентралізація стосується передачі додаткових обов'язків місцевим органам по фінансуванню забезпечення послуг населенню, що у тому числі часто одних із найбільш важливих: охорона здоров'я, освіта та інфраструктура. У тих адміністративно-територіальних одиницях, де преференції громадян до послуг неоднорідні, фіскальна децентралізація дозволяє більш ефективно встановити відповідність між запитами населення та наданням послуг. У дохідній частині найбільш поширені типи фіскальної децентралізації ведуть до підвищення прозорості та стабільності трансферів, наділяючи субнаціональні органи повноваженнями адмініструвати власні податки і встановлювати ставки цих податків.

Абсолютно погоджуємося із позицією, що висловлюється в дослідженнях, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і видатків<sup>2</sup>. Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможли-

---

<sup>1</sup> Stacey, White, 2011. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, p. 7.

<sup>2</sup> Aaron Schneider, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. Volume 38, Issue 3, Studies in Comparative International Development, 32-56.



во вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

Таким чином, наведені та проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. Однак, при «виборі» схем і способів децентралізації влади в Україні, як видається, більш важливо не визначити модель децентралізації та співвіднести один вид з іншим, а зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників їх рівня.

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов'язані, переважна більшість дослідників зосереджуються на одній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспекту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види. Так, у огляді наукової літератури з питань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації. Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал<sup>1</sup>.

У той же час, на нашу думку, більш важливо зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників децентралізації, а не співвідношення одного виду з іншим. Крім того, у деяких випадках різні види децентралізації можуть бути охарактеризовані та виміряні подібними або й навіть однаковими показниками.

Абсолютно погоджуємося із позицією, що висловлюється в спеціальній літературі, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і витрат<sup>2</sup>. Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

---

<sup>1</sup> Stacey White. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, – 2011, p. 7.

<sup>2</sup> Aaron Schneider. Decentralization: Conceptualization and Measurement // Studies in Comparative International Development. – Fall 2003, Volume 38, Issue 3, pp. 36.

Що стосується адміністративної децентралізації, то показником її рівня має бути ступінь самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіт-тям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлін-ські функції та повноваження і тим, який їх передає. Як відомо, адмі-ністративна децентралізація може здійснюватися за допомогою деле-гування, деволюції повноважень, деконцентрації, що тягне за собою і різний правовий статус суб'єктів. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати кон-троль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути вели-чина дохідної частини місцевих бюджетів, які не враховується при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відо-бражає рівень місцевої автономії.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевид-ним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційовано-му рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області).

## РОЗДІЛ III. РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ НА РІЗНИХ РІВНЯХ УПРАВЛІННЯ

### **3.1. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-горизонталі та забезпечення балансу повноважень**

У попередніх частинах роботи було визначено та обґрунтовано, що функціонально повноваження публічної адміністрації реалізуються в першу чергу органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Тим не менше не тільки цими органами здійснюється адміністрування, але і органами, які не належать до перелічених. Тому при наступному аналізі розподілу повноважень публічної адміністрації буде враховуватися, що вони здійснюються і іншими суб'єктами, в тому числі і особами приватного права, не будучи структурно їх складовою.

Саме тому, аналізуючи горизонтальний розподіл повноважень, який здійснюється між суб'єктами, що перебувають умовно на одному організаційному рівні, слід додатково відмітити, що функціонально до органів публічної адміністрації можна віднести також Президента України, Верховну Раду України, Прокуратуру, Національний банк України тощо. Вони, так само, як і органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють адміністрування. Відповідно дослідження розподілу повноважень публічної адміністрації слід розпочинати саме з питання функціонування суб'єктів з різними організаційними та процедурними структурами, що впливають із різних державних завдань, а саме, гілок влади. Адже, державна влада, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади (тут йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави), що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, визначену Конституцією України. Цей принцип є підставою організаційного розрізнення органів державної влади, які виконують різні завдання, що веде до стримування державної влади. Також він спрямований на те, щоб державні рішення ухвалювалися органами, які в силу своїх організаційних характеристик, структури, функцій та інструментів діяльності мають для цього найкращі передумови.

Тим не менше, метою даної роботи не є дослідити розподіл всіх повноважень публічної адміністрації в державі, а виявити базові, ви-

хідні положення розподілу, його правила та закономірності, а також проблеми правового регулювання. Очевидно, що теоретичні та практичні узагальнення, що стосуються розподілу аналізованих повноважень, не будуть відрізнятися від гілки влади, до якої належить той чи інший орган. Тому наступний аналіз розподілу повноважень публічної адміністрації по горизонталі буде здійснюватися переважно у сфері органів виконавчої влади. Ці органи реалізують левову частину повноважень публічної адміністрації, тому, аналізуючи саме їх, розкрити проблему і досягти поставлених завдань у дослідженні вдасться більш комплексно та системно.

Раціональний розподіл функцій та повноважень владних суб'єктів детермінує побудову структур органів виконавчої влади, оскільки одним із найважливіших наукових засад визначення компетенції є принцип об'єктивної детермінованості структури будь-якого суб'єкта управління його функціями та іншими суттєвими складовими змісту діяльності цього суб'єкта<sup>1</sup>. Тобто, побудова структур органів виконавчої влади ґрунтується на визнанні первинності функцій і повноважень та вторинності структур кожного органу.

Загальноприйнятих правил чи наукової методики розподілу повноважень публічної адміністрації чи універсальних практичних положень розподілу повноважень публічної адміністрації не існує. Крім того, оцінки правильності розподілу, як правило, впливають із ходу думок, який часто спирається скоріше на досвід та на врахування достовірності й імовірності, ніж на однозначну нормативну дедукцію. Тим не менше в подальшому дослідженні спробуємо виділити певні закономірності розподілу повноважень суб'єктів владних повноважень по горизонталі.

Вперше в нормативних актах українського законодавства принципи побудови організаційних структур органів виконавчої влади в залежності від характеру повноважень, що виконуються, були визначені в Указі Президента України від 22 липня 1998 р. «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». У цій Концепції, зокрема, зазначається, що «запровадження запропонованих концептуальних змін в побудові системи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади передбачає перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом у тому разі, коли це зумовлено специфікою відповідних секторів державного управління та поточним ста-

---

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Науково-методичні засади проведення функціонального аналізу в органах виконавчої влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – С. 317.

ном соціально-економічного розвитку держави. Окремі міністерства можуть бути багатогалузевими або надгалузевими (наприклад, охоплювати такі галузі, як промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, енергетика). У цілому структурна реорганізація органів виконавчої влади повинна проводитись обов'язково за умови попереднього визначення реальної необхідності та напрямів зміни функцій, компетенції або методів діяльності відповідних структур».<sup>1</sup>

При розподілі повноважень публічної адміністрації використовуються різні принципи. Академічна навчальна література визначає, що найбільш поширеними у вітчизняній практиці визначення компетенції є наступні принципи:

- 1) функціональний принцип;
- 2) галузевий принцип;
- 3) програмно-цільовий принцип.<sup>2</sup>

Функціональний принцип утворення органу використовується, коли орган спрямований на виконання однієї чи кількох функцій публічного управління. Як приклад наводяться міністерства фінансів, праці та соціальної політики, Антимонопольний комітет тощо. Галузевий принцип – коли орган здійснює керівництво однією чи кількома галузями державного управління, як, до прикладу, міністерства освіти і науки, транспорту, Національне космічне агентство, Пенсійний фонд. Програмно-цільовий принцип використовується, коли орган створюється для цілеспрямованого вирішення конкретної проблеми (програми) вагомого суспільного значення, а після досягнення цілі ліквідується. Так Фонд державного майна здійснює програми приватизації, Національний координаційний центр адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів вирішує відповідні проблеми військовослужбовців.

Тут же наголошується, що дана класифікація не є абсолютною, оскільки зазначені принципи тією чи іншою мірою можуть поєднуватися. Наприклад, при визначенні компетенції Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції одночасно застосовано функціональний (в частині формування економічної політики) і програмно-цільовий (в частині здійснення програм європейської інтеграції України) принципи.

---

<sup>1</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998. – № 810/98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 214.

Галузевий принцип дозволяє створити професійний спеціалізований управлінський апарат у тих сферах суспільного життя, які вважаються незмінним об'єктом правового регулювання. Він також дає можливість поєднати розрізнені інститути в межах однієї області управління. Тим не менше, галузевий принцип у побудові центральних органів виконавчої влади переважно не використовується у чистому вигляді, а доповнюється проблемним аспектом, наприклад, міністерство оборони, міністерство навколишнього середовища, міністерство внутрішніх справ та інші.

Крім того, світова практика розподілу компетенції між центральними органами виконавчої влади знає, коли міністерства утворюються за принципом «клієнтури, яка обслуговується»<sup>1</sup> (міністерства з питань споживачів, великого бізнесу, ветеранів). В українській практиці цей принцип частково застосований при формуванні компетенції Міністерства молоді і спорту України та Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Сучасну систему центральних органів виконавчої влади в Україні складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Згідно статті першої Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики<sup>2</sup>.

Із цитованого можна зробити висновок, що при формуванні компетенції міністерств використовується як функціональний, так і галузевий принципи. В той час як служби, агентства, інспекції, які є іншими органами виконавчої влади, утворюються у відповідності до функціонального принципу.

Так, згідно норм цитованого вище закону у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі якщо більшість функцій централь-

---

<sup>1</sup> Административное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 46.

<sup>2</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. – № 3166-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

ного органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція<sup>1</sup>.

Оскільки конституційні повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади належать Кабінету міністрів України, то відповідно, конкретна система центральних органів виконавчої влади встановлена постановою уряду<sup>2</sup>. На даний час існує 17 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Як видно із одних тільки назв органів, більшість із них реалізують свої повноваження в окремій галузях чи сферах суспільного життя: культура, наука, економіка, сільське господарство, вугільна промисловість, інфраструктура, ЖКХ тощо. Хоча частина із них створена на виконання окремих функцій. Так Міністерство юстиції згідно Положення про його діяльність є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб,

---

<sup>1</sup> Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. – № 3166-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>2</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014. – № 442 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації<sup>1</sup>. Тобто більшість завдань та функцій не обмежуються будь-якою галуззю, а мають наскрізне значення у державному управлінні.

Те саме стосується і Міністерства соціальної політики України. Дане міністерство є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції, у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами, здійснення державного гірничого нагляду, здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб.<sup>2</sup>

Згідно цитованого вище положення Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади до центральних органів виконавчої влади, які іменуються службами, належать Державна авіаційна служба, Державна архівна служба, Державна казначейська служба, Державна міграційна служба, Державна регуляторна служба, Державна служба геології та надр, Державна служба експортного контролю, Державна служба інтелектуальної власності, Державна служба статистики, Державна служба з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба з безпеки на транспорті, Державна служба з

---

<sup>1</sup> Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014. – № 228 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015. – № 423 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>



питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба з питань праці, Державна фіскальна служба України тощо. Загалом їх налічується 21 орган, більшість функцій яких повинні складати функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам згідно норм закону.

Так, Державна регуляторна служба України згідно норм Положення про її діяльність розробляє форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення, погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок здійснення контролю за їх дотриманням, формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення, організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з ліцензування органів ліцензування, веде Єдиний ліцензійний реєстр, організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензій, тощо<sup>1</sup>. Тобто, більшість повноважень цієї служби дійсно стосуються функцій з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам.

Тим не менше, аналіз положень про діяльність служб дає підстави зробити висновок, що у змісті компетенції не всіх служб переважають повноваження з надання адміністративних послуг. До прикладу, Державна Казначейська служба України здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних коштів, управляє ліквідністю субрахунків єдиного казначейського рахунка, здійснює відкриття та закриття рахунків поточного бюджетного періоду, а також відкриття рахунків наступного бюджетного періоду, здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду, здійснює безспірне вилучення коштів із місцевих бюджетів, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, нараховує штрафи за неповне або несвоєчасне повернення коштів надміру сплачених податків відповідно до законодавства тощо<sup>2</sup>. Тобто більшість повноважень стосуються розпорядництва, а не функцій надання адміністративних послуг.

---

<sup>1</sup> Положення про Державну регуляторну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.14 р. – № 724 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/2>

<sup>2</sup> Положення про Державну казначейську службу України: указ Президента України від 13.04.2011. – № 460/2011– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>

Це саме можна проілюструвати і на прикладі аналізу положень про діяльність Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та деяких інших центральних органів виконавчої влади.

Наступним видом центральних органів виконавчої влади, компетенція яких формується за функціональним принципом та переважна більшість функцій яких складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, є агентства. Такими є Державне агентство автомобільних доріг, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження, Державне агентство з питань електронного урядування, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство резерву, Державне агентство рибного господарства, Державне агентство з управління зоною відчуження, Державне агентство з питань кіно, Державне космічне агентство, а також Національне агентство з питань державної служби. Загалом центральних органів виконавчої влади, які називаються агентствами налічується дванадцять. Однак, якщо у більшості випадків прив'язка назви до функції управління об'єктами державної власності не викладає ніяких заперечень, то Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції, а також Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів є органами, у яких очевидно переважають повноваження зі здійснення контрольної діяльності. Хоча їх компетенція також сформовано за функціональним принципом.

Сучасна система центральних органів виконавчої влади нараховує всього п'ять органів, більшість повноважень яких складають контрольно-наглядові за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства та утворюється як інспекція. До них належать Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція навчальних закладів України, Державна інспекція енергетичного нагляду України та Державна інспекція ядерного регулювання України.

Роблячи проекцію використання галузевих і функціональних засад у розподілі повноважень на місцевий рівень управління, то слід відмітити, що там також прослідковується їх поєднання. Воно здійснюється у відповідності з нормами Конституції України, що заклала необхідний правовий фундамент, хоча рівновага, визначена нею у цьому

питанні, як видається, була порушена Законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Серед напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій, передбачених Основним Законом, є забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовки, виконання та звіту про виконання відповідних обласних та районних бюджетів і програм; взаємодії з органами місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції України).

Із конституційно закріплених напрямків діяльності видно, що галузевий принцип був покладений в основу у двох випадках. Перший – при визначенні компетенції у бюджетній сфері, де місцеві державні адміністрації є своєрідними «виконавчими органами» відповідних рад. Другий – у сфері виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку та охорони довкілля, оскільки вони реалізуються у тій чи іншій галузі суспільного життя і передбачають наділення їх окремими галузевими повноваженнями.

Інші напрямки діяльності цих органів визначені у відповідності з функціональним принципом. Так, забезпечення виконання Конституції, актів законодавчої та виконавчої влади місцевими державними адміністраціями полягає в інформуванні суб'єктів управління державними і самоврядними справами на відповідній території про прийняті акти, створення умов для ефективного виконання ними цих актів. Забезпечення законності і правопорядку у суспільстві, додержання прав і свобод громадян передбачає наділення відповідної місцевої державної адміністрації такими повноваженнями як право скасування актів, зупинення їх дії, звернення з позовом до суду, що застосовуються в залежності від суб'єкта, до якого той чи інший вид примусу буде застосований.

За Конституцією України місцеві державні адміністрації також забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. Очевидно, що ця взаємодія стосується питань, які зачіпають їх спільні інтереси і відносяться до їх компетенції. Це можуть бути питання соціально-економічного і культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування вправі укладати відповідні адміністративні договори, створювати спільні комісії.

Визначаючи поняття місцевого самоврядування, Конституція закріпила за територіальною громадою право самостійного вирішення нею питань місцевого значення. Очевидно, що ці питання належать

до різних сфер суспільного життя і їх закріплення в компетенції самоврядних органів, на відміну від місцевих державних адміністрацій, повинне здійснюватися за галузевим принципом.

На нашу думку, досягнення належного розподілу повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на основі принципу поєднання галузевих та функціональних засад управління передбачає два аспекти. По-перше, зміну підходу до визначення компетенції місцевих державних адміністрацій в компетенційних законах, а саме, приведення їх у відповідність до положень Конституції України, яка закріпила основні напрями діяльності місцевих державних адміністрації переважно на функціональних засадах управління.

Другий аспект полягає в тому, що при дотриманні першого положення власне розмежування потребуватиме тільки галузева компетенція державних і самоврядних органів. А та сфера, в якій будуть перетинатися повноваження наведених органів, не буде обширною, а стосуватиметься здійснення державних програм в межах тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, питань у бюджетній сфері тощо.

Не заперечуючи галузевого та функціонального принципу розподілу повноважень, слід відмітити, що вони використовуються при розподілі повноважень публічної адміністрації переважно на рівні вищих органів системи виконавчої влади: міністерств та відомств. Тим не менше розподіл повноважень публічної адміністрації не обмежується розподілом тільки на цьому рівні управління, а по горизонталі здійснюється і в середині центральних та місцевих органів влади між їх структурними утвореннями: відділами, департаментами, управліннями, врешті-решт посадовими особами. Відповідно, тут потрібно шукати інші принципи та закономірності розподілу повноважень.

Як бачиться, придатним для таких цілей аналіз розподілу повноважень здійснювати виходячи не із виду завдання («транспорт», «безпека», «культура», «довкілля») органу чи посадової особи, а умов їхнього виконання. Саме вони характеризують типові робочі кроки та робочі зв'язки, що вимагають кадрових, технічних та організаційних заходів. Відповідно в сучасній адміністративно-правовій науці виділяють наступні їх види: 1) виконавчі завдання; 2) завдання з планування; 3) контрольні завдання<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 285.

Водночас, умови виконання можна диференціювати також як: 1) завдання з ухвалення рішень; 2) завдання з надання реальних послуг; 3) завдання з фінансування.

І одна і інша наведена вище класифікаційна схема є абсолютно придатною для аналізу розподілу повноважень публічної адміністрації по горизонталі. Однак, на нашу думку, тут важливо брати до уваги зв'язок між умовами виконання завдань і організаційними структурами, що ці завдання втілюють у життя, а також те, що більш яскраво розподіл повноважень можна розкрити в кінцевому організаційному плані, а не функціональному.

У зв'язку із цим, пропонуємо наступну класифікацію розподілу повноважень по горизонталі, беручи за основу критерій умов виконання поставлених завдань: 1) виконавчі завдання; 2) завдання з планування; 3) завдання з надання послуг; 4) контрольні завдання.

Переходячи до аналізу розподілу повноважень у відповідності до наведеної класифікації, слід відмітити, що публічне адміністрування, що виконує адміністративні акти, залишається, як і раніше, найбільш важливим його типом. Відповідно і більшість органів та їх структурних підрозділів здійснюють саме виконавчі повноваження.

Повноваження на здійснення виконавчих завдань є складовою регульовального публічного адміністрування, яке згідно з традиційними поглядами, відображає діяльність, спрямовану на відвернення небезпек<sup>1</sup>. Такі повноваження реалізують наглядові адміністративні органи, які здійснюють точкові заходи втручання, видаючи приписи, заборони та проводячи контрольні дії у сферах, які в усьому іншому розвиваються за своїми власними закономірностями. Регульовальне публічне адміністрування використовує передусім імперативні інструменти та встановлює межі для переслідування приватних інтересів. З цієї причини воно є втручальним публічним адмініструванням у двополюсних адміністративно-правових відносинах<sup>2</sup>, або втручальним та забезпечувальним публічним адмініструванням, якщо стояти на позиціях трьох сфер діяльності публічної адміністрації<sup>3</sup>.

Як відмічається в адміністративно-правових дослідженнях, останніми роками відбулися зміни в розумінні змісту регульовального пуб-

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 192.

<sup>2</sup> Wolf, Hans Julius. *Verwaltungsrecht*. – Auflage, 2010. – Buch. LVI, 928 S.

<sup>3</sup> Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваїте, 2014. – С. 42.

лічного адміністрування. Адже сучасне регульовальне публічне адміністрування займається не лише відверненням небезпек, але і вдається до запобігання ризикам<sup>1</sup>. Однак водночас зазнають змін його юридичні інститути: діяльність не обмежується застосуванням імперативних засобів, а використовує інструменти попередження та рекомендації, попереднього узгодження та порозуміння. Тому і двополюсні відносини «втручання – відвернення» перетворилися на багатополюсні правовідносини. Регульовальне публічне адміністрування як таке не є застарілим типом публічно-адміністративної діяльності, а є виразом виконання найважливіших і доконечних завдань держави, що має реагувати на нові потенціали небезпек. Діапазон завдань сьогодні сягає від права технічної безпеки до профілактичної боротьби зі злочинністю<sup>2</sup>.

Оскільки повноваження з реалізації виконавчих завдань становлять переважну частину компетенції органів публічної адміністрації, то і розподіляються вони у внутрішній структурі органів з-поміж їх більшості структурних підрозділів. Тому яскраво відобразити розподіл саме таких повноважень на прикладі органів виконавчої влади вищого організаційного рівня є завданням складним. У міністерствах, службах та агентствах повноваження зі здійснення виконавчих завдань розподіляються майже між усіма департаментами, управліннями та секторами.

Це, зокрема, можна простежити на прикладі Міністерства освіти і науки України. Його структурні підрозділи: департамент загальної середньої та дошкільної освіти, департамент професійної освіти, департамент професійної освіти, департамент вищої освіти, департамент вищої освіти, департамент науково-технічного розвитку, департамент науково-технічного розвитку володіють аналізованими повноваженнями. Так, згідно Положення про діяльність Департамент вищої освіти у межах своїх повноважень організовує виконання нормативно-правових актів, рішень колегії МОН, наказів і розпоряджень Міністра та його заступників, перспективних та робочих планів роботи і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією<sup>3</sup>. Крім того,

---

<sup>1</sup> Möstl Prof., Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Jus Publicum, Bd. 87, Mohr Siebeck, Tübingen 2002, 723 S.

<sup>2</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 193.

<sup>3</sup> Положення про Департамент вищої освіти міністерства освіти і науки України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/about/departamenti/departament-vishhoyi-osviti.html>

департамент забезпечує формування стратегічних напрямів розвитку вищої освіти, розроблення організаційного і правового механізму її функціонування з урахуванням науково-технічного прогресу та інших факторів, розроблення проектів законодавчих актів і нормативних документів з питань вищої освіти, оптимізація мережі вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти та їх структурних підрозділів, формування пропозицій і розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою, формування переліку галузей знань і переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; формування завдань на проведення наукових досліджень з проблем вищої освіти тощо.

Відповідно, чим об'єкт управління органу публічної адміністрації є меншим та вузьчим, тим є більша можливість розподілити повноваження різного типу між різними структурними одиницями органу. До прикладу, у структурі такого центрального органу виконавчої влади як Державне агентство рибного господарства України існує дев'ять управлінь і тільки 3 з них володіють повноваженнями зі здійснення виконавчих завдань. Зокрема, це управління охорони водних біоресурсів, регулювання рибальства та іхтіології, управління організації рибальства, аквакультури та наукового забезпечення галузі та управління правового забезпечення<sup>1</sup>. До компетенції інших управлінь належать повноваження зі здійснення контрольної діяльності, внутрі-організаційної та надання адміністративних послуг.

Наступним видом повноважень, про які йшлося у пропонованій класифікації, є повноваження з планування. Їх було виділено в окрему групу, оскільки вже за зовнішніми ознаками у планувальному публічному адмініструванні можна виявити суттєві відмінності, хоча воно в різноманітних формах пронизує публічно-адміністративну діяльність. Воно здійснюється не лише тоді, коли виступає в усталених юридичних формах, як це має місце в системі планування розвитку територій. Воно відіграє вирішальну роль і у сферах сприяння розвитку економіки, політики в царині земельних відносин, розвитку інфраструктури, а також у кадровій роботі та системі закупівель.

Як приклад повноважень з планування можна навести повноваження Департаменту діловодства, формування, зберігання та обліку документів Національного архівного фонду Державної архівної служби України щодо здійснення методичного керівництва складанням проектів планів розвитку архівної справи; складанням проектів зве-

---

<sup>1</sup>Положення про Державне агентство рибного господарства України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://darg.gov.ua/\\_struktura\\_agentstva\\_0\\_12\\_menu\\_0\\_1.html](http://darg.gov.ua/_struktura_agentstva_0_12_menu_0_1.html)

дених планів розвитку архівної справи в Україні, здійснення в установленому порядку корегування планових завдань, планування ефективної взаємодії департаменту з іншими зацікавленими підрозділами органів виконавчої влади, громадськими об'єднаннями та науковими організаціями при розв'язанні питань, що стосуються діяльності департаменту тощо<sup>1</sup>. Інший департамент, Департамент організації архівної роботи цієї ж служби забезпечує планування службової кар'єри та аналізує ефективність роботи персоналу, планує взаємодію департаменту з іншими зацікавленими підрозділами органів виконавчої влади, громадськими об'єднаннями та науковими організаціями<sup>2</sup>. Хоча планування, звісно, присутнє, як і у попередньому випадку, також при підготовці пропозицій щодо формування державної політики у сфері архівної справи, підготовці проектів Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших прогнозних та програмних документів, проектів актів законодавства та міжнародних договорів, при підготовці пропозицій щодо вдосконалення структури Укрдержархіву та установ, що належать до сфери управління Укрдержархіву тощо.

Планування в усталених юридичних формах здійснюється переважно органами місцевого самоврядування при плануванні розвитку територій, а також при плануванні органами виконавчої влади здійснення перевірок. Так, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до повноважень сільських, селищних, міських рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації. Крім того, іншими галузевими законами визначаються додаткові повноваження з планування. Зокрема, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено, що рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, облас-

---

<sup>1</sup> Про затвердження положення про департамент діловодства, формування, зберігання та обліку документів Національного архівного фонду Державної архівної служби України: Наказ Державної архівної служби України від 25.05.2012. – № 94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya\\_NAF\\_deprtament.pdf](http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya_NAF_deprtament.pdf)

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про департамент організації архівної роботи: Наказ Державної архівної служби України від 25.05.2012. – № 94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya\\_org.pdf](http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya_org.pdf)



ними радами в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації є замовниками, організовують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідної сільської, селищної, міської ради. Рішення про розроблення генерального плану приймає відповідна сільська, селищна, міська рада<sup>1</sup>.

Наступний вид повноважень публічної адміністрації, що наведений у класифікаційній схемі, стосується надання послуг. Адміністративна діяльність із надання послуг є діяльністю, яка «забезпечує можливість життя та поліпшення життя членів спільноти, безпосередньо сприяючи переслідуванню їхніх інтересів наданням послуг»<sup>2</sup>. Вона обіймає державне й особливо комунальне забезпечення нормальних умов життєдіяльності, роботу органів соціального забезпечення, а також органів, що надають субсидії.

Вітчизняне нормативне визначення категорії «адміністративна послуга» міститься у Законі України «Про адміністративні послуги», який визначає її як «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону»<sup>3</sup>. Етимологічно категорія «послуга» має таке саме значення, що й у приватних відносинах – задоволення певних потреб особи за її зверненням. Як відмічають автори науково-практичного коментаря до цього закону, мета запровадження у правовому обігу категорії «адміністративні послуги» полягає у створенні зручних для громадян та інших приватних осіб умов спілкування з приводу задоволення їх потреб з уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Про регулювання містобудівної діяльності: закон України від 17.02.2011. – № 3038-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

<sup>2</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 193.

<sup>3</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. – № 5203-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/5203-17>

<sup>4</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О. М. – С. 15.

Для всіх підгалузей спільним є становище з інтересами щодо участі. Така участь громадянина може з різних причин опинитися під загрозою. Цьому має запобігти право, створюючи юридичні форми, здатні до функціонування. Як слушно відмічається в наукових джерелах, якщо на прикладі з державним забезпеченням нормальних умов життєдіяльності йшлося про залучення органів публічної адміністрації, що мають приватноправову форму, то сьогодні важливими галузями врегулювання є питання рівномірної участі у використанні обмежених ресурсів, стабільність пропозиції послуг та якість послуг. Створення суб'єктивних прав на послуги, догма про самообмеження публічної адміністрації, сприятливий адміністративний акт і його сила, адміністративний договір, а також обов'язки щодо піклування є відповідями адміністративного права на ці потреби в урегулюванні<sup>1</sup>.

У напрямку формалізації механізму надання адміністративних послуг значним кроком є формулювання вимог, які нормативно закріплені у аналізованому законі. Належність послуг до адміністративних визначається за такими ознаками:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги.

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі, на думку авторів Науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги», під таким результатом може розумітися:

– рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності), або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи – підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) тощо;

– адміністративний (публічно-правовий) договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення. Хоча в теорії, пи-

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 193.

тання про можливість оформлення результату надання адміністративної послуги залишається дискусійним<sup>1</sup>.

3) Адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання владних повноважень. Адміністративна послуга надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так у пункті 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративних послуг визначені лише «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи». Цей перелік визначає суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні, і власне тут перераховані основні суб'єкти публічної адміністрації. Звідси і назва даного виду публічних послуг - «адміністративні».

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням, як відмічається в літературі, законодавець мав на меті визначити, що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом, а також те, що порядок розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг так само визначається виключно законом.

Повноваження з надання адміністративних послуг здійснюється великою кількістю органів виконавчої влади різного рівня, не тільки службами та їх територіальними органами, у яких більшість функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам. Частина цих послуг здійснюється через Центри надання адміністративних послуг. Зокрема, згідно Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг, їх є більше п'ятидесяти найменувань на підставі більш ніж двадцять законів<sup>2</sup>.

До прикладу, надання послуг органами Державної міграційної служби здійснюється через центри надання адміністративних послуг згідно Законів України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», постанови Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та

---

<sup>1</sup> Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О. М. – С. 16.

<sup>2</sup> Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014. – № 523-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#n28>

про паспорт громадянина України для виїзду за кордон». Такими послугами є оформлення та видача паспорта громадянина України, проїзного документа дитини, вклеювання до паспорта фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку, реєстрація місця проживання особи, зняття з реєстрації місця проживання особи, реєстрація місця перебування особи, оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи.

Через центри надання адміністративних послуг здійснюється реалізація повноважень з надання адміністративних послуг також місцевими органами виконавчої влади Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної служби з питань праці, а також органами місцевого самоврядування у сфері культури, спорту, захисту прав дітей, містобудування та архітектури, землекористування, благоустрою, інвестиційної діяльності, інновацій тощо.

Останнім видом повноважень у запропонованій класифікації розподілу повноважень по горизонталі є повноваження на виконання контрольних завдань. Даний вид повноважень здійснюють усі органи публічної адміністрації у тій сфері, де реалізується ними управлінська діяльність. Вони належать до повноважень щодо здійснення втручальної діяльності, так як ті, що реалізують виконавські завдання та завдання з планування. Тим не менше, їх виділено в окрему групу, оскільки процеси адміністративної діяльності із забезпечення законності, як правило, становлять не просто виконання закону, а діяльність із використанням різноманітних комбінацій інструментів, яку не можна наперед окреслити в усіх подробицях за допомогою правових приписів. В рамках критерію умов виконання поставлених завдань, який обраний для характеристики розподілу повноважень, то слід відмітити, що реалізація контрольних завдань вимагає визначення доцільності та передбачає більшу свободу вибору контролюючого суб'єкта, ніж при здійсненні виконавських завдань.

Розподіл контрольних повноважень з-поміж структурних підрозділів суб'єктів публічної адміністрації залежить, в першу чергу, від виду та організаційного рівня, на якому здійснюються повноваження. Так, в органах, для яких контрольні повноваження становлять основу компетенції, відповідно, і більшість структурних одиниць володіють такими повноваженнями. Зокрема, структуру Державної інспекції навчальних закладів України, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням

таких послуг<sup>1</sup> становлять управління контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, відділ інспектування та моніторингу ВНЗ за першим та другим рівнем вищої освіти, відділ інспектування та моніторингу ВНЗ за третім та науковим рівнів вищої освіти, управління контролю за діяльністю загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів, відділ інспектування та моніторингу професійно-технічних та позашкільних навчальних закладів, відділ інспектування та моніторингу загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладів.

В структурі органів, для яких контрольна діяльність не є їх основним призначенням, як правило, створюються окремі структурні підрозділи для контрольної діяльності та внутрішнього адміністративного контролю. Так, у структурі Державної служби статистики України, що є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики, реалізує державну політику у сфері статистики<sup>2</sup>, утворений сектор контрольної-ревізійної роботи для забезпечення внутрішнього контролю. Відповідно, в органах, де такого підрозділу не передбачено, контроль здійснюється іншими підрозділами у різних сферах та по різних напрямках. До прикладу, в системі того ж Держстату на місцевому рівні моніторинг (що є одним із видів контролю) здійснюється відділом зведених робіт, планування, обліку та координації роботи районних управлінь та відділів, сектором документального забезпечення та контролю виконання, управлінням фінансового забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності, управлінням інформатизації, відділом кадрового забезпечення та державної служби, відділом господарського обслуговування, а також при необхідності іншими самостійними структурними підрозділами, керівниками структурних підрозділів, начальниками управлінь, відділів статистики відповідно<sup>3</sup>.

При характеристиці типів публічного адміністрування сучасна адміністративно-правова наука визначає, що типовими формами дій публічної адміністрації є плани та нормоустановчі акти<sup>4</sup>. Тому публіч-

---

<sup>1</sup> Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. – № 538 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Державну службу статистики України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2014. – № 481– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF>

<sup>3</sup> Регламент Головного управління статистики у Закарпатській області: наказ Головного управління статистики від 19.02.2010. – № 33 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua/about/reglament.pdf>

<sup>4</sup> Faber Heiko. Verwaltungsrecht. – Mohr Siebeck GmbH & Co., 1995. – р. 453.

не адміністрування зі спрямування та підтримки сфер соціального, економічного чи культурного життя є скерувальним публічним адмініструванням, а реалізація повноважень надання дорадчих послуг, передачі інформації або забезпечення організаційної допомоги називають посередницьким публічним адмініструванням<sup>1</sup>. Відповідно, і розподіл повноважень публічної адміністрації по горизонталі може класифікуватися на розподіл скерувальних та посередницьких повноважень.

У контексті проаналізованого вище скерувальні повноваження можуть виникнути на основі реалізації як виконавчих завдань, так і публічно-публічно-адміністративної діяльності з надання послуг. Даний вид повноважень здійснюється також на основі завдання з планування, що є виразом зростання державної відповідальності, яка не обмежується керуванням окремими випадками, а вимагає концепцій. Встановлення лімітів використання природних ресурсів, квот на видобування корисних копалин або надання ліцензій на здійснення господарської діяльності є по суті не лише сприяючими рішеннями. У певній екологічній чи ринковій ситуації вони часто тягнуть за собою далекосяжні наслідки. Так, наявність повноважень Державного агентства лісових ресурсів України щодо видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів, дозволів на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності<sup>2</sup> є відповіддю на зменшення суспільних і державних ресурсів і на результати досліджень екологічних та економічних ефектів, що сприяли усвідомленню наслідків будь-яких дій, їхньої віддаленої дії та впливу, їх збалансування.

Іншим прикладом є повноваження управлінь праці та соціального захисту населення міських рад та районних і обласних державних адміністрацій щодо надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, що реалізується у прийнятті комплексного адміністративного рішення. Дані рішення врегульовують переплетіння відносин між різноманітними інтересами на основі відповідних нормативних засад врегулювання, якими у даному випадку є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкоду-

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 194.

<sup>2</sup> Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. – № 521 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=110632&cat\\_id=79022](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022)

вання витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива».

Натомість реалізація посередницького публічного адміністрування пов'язана з наданням дорадчих послуг, передачею інформації або забезпеченням організаційної допомоги. Так, згідно з Положенням Департамент агропромислового розвитку Закарпатської обласної державної адміністрації надає методичну допомогу сільськогосподарським товаровиробникам, координує їх діяльність, сприяє техніко-технологічній модернізації галузей агропромислового виробництва, створює належні умови для формування і розвитку сільськогосподарських дорадчих служб, вивчає попит та сприяє формуванню інфраструктури ринку, здійснює аналіз статистичних показників діяльності агропромислового комплексу та надання відповідної інформації Міністерству аграрної політики та продовольства України для прийняття рішень і впровадження заходів, що забезпечують підвищення економічної ефективності роботи агропромислового комплексу та дозволяють забезпечувати продовольчу безпеку держави на відповідному рівні, проводить опрацювання пропозицій щодо залучення інвестицій для технічного переоснащення агропромислового комплексу регіону тощо<sup>1</sup>. Інший департамент, департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації забезпечує підготовку і проведення консультацій з громадськістю з актуальних питань суспільного життя щодо шляхів розв'язання проблем; надає місцевим засобам масової інформації, суб'єктам видавничої справи всіх форм власності, іншим структурним підрозділам облдержадміністрації, райдержадміністраціям методичну, організаційну, практичну та консультаційну допомогу; бере участь в організації міжнародних заходів, пов'язаних з діяльністю у сфері інформації і видавничої справи, комунікацій з громадськістю і тому подібне<sup>2</sup>.

У аналізованому контексті публічна адміністрація як посередник знаходиться в одному понятійному змісті з поняттями самовідповідальності та самоорганізації, порівняно з якими вона бере на себе додаткову роль адміністрації. Тому, як відмічається дослідниками, її діяльність такого ґатунку можна вивести з адміністративного права меншою мірою,

---

<sup>1</sup> Положення про департамент агропромислового розвитку Закарпатської обласної державної адміністрації від 25.05.15 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/main/ua/publication/content/491.htm>

<sup>2</sup> Про затвердження положення про департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації: розпорядження голови державної адміністрації від 12.08.2015. – № 263 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/6664.htm>

ніж засоби прямого адміністративного спрямування, як-от наказ і примус. Однак, при більш ретельному дослідженні, такі повноваження органів публічної адміністрації призводять не до менших, а, навпаки, до інших загроз. Зокрема, ставиться питання забезпечення нейтральності органів публічної адміністрації, які спочатку заангажовано виступали посередниками, а потім мусять дистанційно ухвалювати рішення.<sup>1</sup>

### **3.2. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-вертикалі та засади субсидіарності**

Не дивлячись на те, що формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління було задекларовано ще Концепцією адміністративної реформи в Україні майже двадцять років тому<sup>2</sup>, реальні кроки з реформування вертикальної організації органів виконавчої влади почали здійснюватися тільки останні декілька років.

Основним принципом, який повинен бути покладений в основу розмежування повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, є принцип субсидіарності. Він є загальним принципом інституціональної організації влади та управління. В правовій та державознавчій літературі розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому<sup>3</sup>. І хоча є він лише принципом, правовою та державною ідеєю, а не правилом визначення беззаперечних рішень, він набув загальноєвропейського визнання. Ідеї субсидіарності та децентралізації

---

<sup>1</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 197.

<sup>2</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України. – № 810/98. – від 22.07.1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

<sup>3</sup> Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брнонської програми 2003 р. // Державне будівництво і місцеве самоврядування. – 2006. – Випуск 11. – С. 69-78; Максимов С. І. Субсидіарність як принцип правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами: методологічний аспект // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – Х., 2004. – С.75; Burns D., Hambleton R., Hoggett P. The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. – L.: Macmillan, 1994. – 304 p.



належать до головних цінностей управління суспільними справами в європейських країнах<sup>1</sup>, що знайшло нормативний вираз у Договорі про Європейський Союз та Європейській хартії місцевого самоврядування.

У відповідності до положень ст. 5 Договору про Європейський Союз принцип субсидіарності тлумачиться як обмеження повноважень Союзу: він може діяти лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів<sup>2</sup>. Протоколом «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», що є додатком до даного договору, створюються умови та механізм контролю застосування принципу субсидіарності<sup>3</sup>. Так, згідно його положень кожна установа забезпечує постійне дотримання принципу субсидіарності, а проекти законодавчих актів (тобто усі пропозиції Комісії, ініціативи групи держав-членів, ініціативи Європейського Парламенту, запити Суду, рекомендації Європейського центрального банку та запити Європейського інвестиційного банку для ухвалення законодавчого акту) обґрунтовуються з огляду на принцип субсидіарності та повинні містити докладний виклад, який дає змогу оцінити дотримання даного принципу. Варто відзначити також, що підстави для висновку про те, що ціль Союзу легше досягти на рівні Союзу, обґрунтовуються якісними та, за можливості, кількісними показниками.

Європейська хартія місцевого самоврядування, не називаючи принцип субсидіарності, визначає його зміст та встановлює вимогу його імплементації у публічні відносини. Так, згідно ст. 4 Хартії, публічні повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Крім того, наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення

---

<sup>1</sup> Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / За редакцією академіка НАПрН України О.В. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – С. 340.

<sup>2</sup> Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029)

<sup>3</sup> Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року [Електронний ресурс]. – Конституційні акти Європейського Союзу (частина I), 2005 р. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_9a/pg\\_ipcfoh.htm](http://uazakon.com/documents/date_9a/pg_ipcfoh.htm)

ефективності та економії<sup>1</sup>. Оскільки Європейська Хартія місцевого самоврядування ратифікована Україною, вона є частиною національного законодавства, і її норми є обов'язкові до виконання.

Органом, який є відповідальним за політичний нагляд за впровадженням Європейської Хартії, що його здійснює спеціальна робоча група за допомогою групи незалежних експертів, є Конгрес місцевих і регіональних влад Європи. Так, зокрема, серед його предметів контрольної діяльності є і рівень застосування статті 4 Хартії, що стосується субсидіарності, державами, що підписали та ратифікували Хартію. Що стосується визначення змісту субсидіарності даним органом, то у Рекомендації Конгресу від 2000 року визначено, що однією з основних передумов реалізації принципу субсидіарності є відповідність пункту 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій ідеться про організацію місцевих рад: «Спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» (концепція місцевого самоврядування). Ця спроможність може існувати лише за умови, якщо органам місцевої влади гарантовано право виконувати свої функції у сферах, які найбільше стосуються їхніх мешканців. Це право має бути здійснено завдяки передачі цим органам влади мінімальної кількості основних функцій, закріплених у законодавстві, або – краще – в конституції.<sup>2</sup>

У вітчизняному законодавстві інтерпретація принципу субсидіарності є дещо спотвореною і, як відмічається в сучасних дослідженнях, не сприяла ефективності застосування його як базового принципу, соціально значущого правового інструменту та дієвого політико-правового ресурсу реалізації динамічної сторони компетенційних відносин самоврядування (самоврядної влади)<sup>3</sup>. В національному правовому масиві вказівка на принцип субсидіарності вперше зустрічається в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року «Про за-

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

<sup>2</sup> Recommendation 79(2000) of the Congress of Local and Regional Authorities on «The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities: a Litmus Test for Subsidiarity» (25 May 2000) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=896523&direct=true>

<sup>3</sup> Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 48.

твердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»<sup>1</sup>. В ній визначається, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися виходячи з принципу субсидіарності, хоча даний правовий документ, називаючи принцип, не визначає його. Крім того, зміст принципу звужується до розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та держаними органами.

Що стосується невивиправдано вузького розуміння даного принципу, яке зустрічається і в українських нормативних джерелах, і в доктринальних, то принагідно для більшої чіткості в розумінні слід навести положення Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № (95)19 «Про застосування принципу субсидіарності» (прийнята 12 жовтня 1995 року на 545-му засіданні заступників міністрів), які визначають, що положення стосовно принципу субсидіарності слід застосовувати не лише у відносинах між центральним урядом і органами місцевої влади, а також у відносинах між органами регіональної влади (у федеральних державах між урядами федеральних утворень) і органами місцевої влади, а більш загально – між усіма рівнями місцевих і регіональних влад<sup>2</sup>.

Серед програмних актів, що визначають субсидіарність одним із принципів побудови публічної адміністрації є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка врегульовує, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Єдиним нормативним документом у вітчизняному правовому просторі, який не тільки визначає принцип субсидіарності, але і нази-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006. – № 1001 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page3>

<sup>2</sup> Recommendation R(95)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Implementation of the Principle of Subsidiarity (adopted by the Committee of Ministers on 12 October 1995 at the 545th meeting of the Ministers' Deputies) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)

<sup>3</sup> Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015. – № 5/2015- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

ває його – це Бюджетний кодекс України. З огляду на предмет свого регулювання, природньо, що кодекс зосередився на проявах субсидіарності тільки в окремій сфері, а саме, фінансовій. Тому ним субсидіарність трактується як розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача<sup>1</sup>.

Натомість проекти нормативних актів доволі часто оперують поняттям «субсидіарність». Найбільш вагомим серед таких проектів є Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)<sup>2</sup>, попередньо схвалений та очікує розгляду Верховною Радою України. Він передбачає внесення зміни до ряду статей Основного Закону, в тому числі до статті 143 Конституції України у частині включення положення, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Однак, визначення змісту субсидіарності відповідний акт не містить. Спроба визначення його характеристик міститься у пояснювальній записці до даного проекту, яка відсилає до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Так, в ній визначено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бюджетний кодекс України: кодекс України від 08.07.2010. – № 2456-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

<sup>2</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

<sup>3</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

Поняття субсидіарності в науковій літературі, як правило, розглядається у двох площинах: соціально-філософській та політико-правовій.

Соціально філософський зміст субсидіарності, який в окремих дослідженнях визначається як горизонтальна субсидіарність<sup>1</sup>, бере свій початок з конфлікту приватних і загальних інтересів, відносин особистості і держави. Фундаментальною теоретичною основою для застосування принципу субсидіарності у даному сенсі вважають слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 року: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватися з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратися у людей та передаватися громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б упоратися і самі».<sup>2</sup>

Інший вимір субсидіарності зумовлений проблемою розподілу повноважень між різними рівнями влади. Означаючи додатковість та другорядність, принцип субсидіарності в публічних галузях права визначає, що повноваження суб'єктів владних повноважень, які знаходяться на організаційно вищих рівнях, мають бути додатковими або другорядними до тих, якими володіють суб'єкти на нижчих ланках. Тому цей принцип націлює на розбудову системи врядування та наділення повноваженнями владних суб'єктів не зверху вниз, а відповідно знизу вгору.

При аналізі державно-управлінських систем як багаторівневих, що потребують поділу на елементи, принцип субсидіарності перетворюється на такий, що поза межами ієрархічних структур не існує, втрачає сенс свого існування<sup>3</sup>. Однак, у цьому аспекті слід наголосити, що юридична наука, на відміну від науки державного управління, визначає ієрархічними структури владних суб'єктів тільки ті, між якими існують субординаційні зв'язки. Тому прив'язка можливості застосування субсидіарності лише до ієрархічних структур в науковій літературі є не «спробами вузького прочитання принципу субсидіарності»<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Данилюк І. В. Вертикальна та горизонтальна субсидіарність // Соціологія. – №3. – 2016. – С. 97.

<sup>2</sup> Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія // За ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – С. 125.

<sup>3</sup> Амплеева А. А. Субсидіарность и демократия. Введение в тему / А. А. Амплеева. – РАН. – М.: ИНИОН, 1996. – С. 5-6; Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні [Електронний ресурс] / К. О. Линьов. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DUTP2005txts/LIOV.htm>.

<sup>4</sup> Савіювський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Ю. Савіювський // Трипільська цивілізація. – 2012. – № 8. – С. 31-36.

а відмінність галузевих методологічних підходів до наукових досліджень.

Політико-правовий зміст принципу субсидіарності має два виміри, які деколи характеризують як позитивну та негативну субсидіарність. У негативному смислі субсидіарність означає заборону втручатися органів чи організацій вищого рівня в діяльність нижчого там, де ці органи (нижчого рівня) можуть та здійснюють діяльність ефективно та досягають поставлених цілей економічно виправданими засобами.

Тим не менше змістовні аспекти зазначеного принципу торкаються і взаємодоповнюючої діяльності різних ланок влади й управління – як по вертикалі, так і по горизонталі. У такому смислі принцип субсидіарності набуває позитивного змісту, як обов'язку вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно вирішені на інших рівнях не можуть бути. Тому згідно з принципом субсидіарності втручання не тільки припустиме, але і є обов'язковим в тому випадку, коли «без допомоги неможливо досягти поставлених цілей»<sup>1</sup>. Однак, втручання соціальної держави потрібне лише в тому разі, коли суспільне саморегулювання не задовольняє вимог соціальної справедливості.

Застосування принципу субсидіарності в публічних галузях права також взаємодіє з принципом соціальної відповідальності держави. Субсидіарність не заперечує відповідальність держави, але вона націлює на формування такої організаційної структури в державі, у якій ідея самоорганізації поєднується з формами різного ступеня інтенсивності виконання дії самою державою<sup>2</sup>.

У деяких доктринальних та нормативних джерелах містяться спроби витлумачити субсидіарність за допомогою таких понять, як децентралізація, делегування, деволюція тощо. Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року визначає, що субсидіарність – це децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найбільш ефективно<sup>3</sup>. В науковій державознавчій літера-

---

<sup>1</sup> Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 726.

<sup>2</sup> Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – С. 146.

<sup>3</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. – № 385 VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

турі частіше за все субсидіарність трактують як «деволюцію відповідальності меншим політичним утворенням»<sup>1</sup>, деволюцію повноважень<sup>2</sup>. Навіть тоді, коли дається широке визначення субсидіарності, воно неодмінно зачіпає догматику деволюції. Так, філософ і політик М. Новак стверджує, що адміністративна держава стабільно поглинає все більше функцій, які здійснювалися громадянським суспільством. Тому для того, щоб принцип субсидіарності не порушувався, потрібна швидка деволюція значних повноважень від централізованої адміністрації до громадян безпосередньо або їх численних асоціацій<sup>3</sup>.

Через те, що субсидіарність – це принцип, на основі якого може здійснюватися децентралізація влади та управління, деволюція повноважень, не до кінця виваженим є ототожнення субсидіарності як з децентралізацією, так і з деволюцією. Даний принцип також може бути мірилом чи інструментом визначення меж децентралізації, а отже делегування і деволюції. Однак, варто відмітити, що наукові зусилля стосовно обґрунтування змісту та застосування принципу субсидіарності при розподілі повноважень публічної адміністрації у будь-якому разі зумовили підвищення довіри до поняття, утверджуючи переконання, що субсидіарність гарантує широку децентралізацію публічного адміністрування.

Очевидно, що подібні висновки є слушними і у випадку ототожнення поняття «субсидіарність» і поняття «делегування» або визначення змісту одного поняття іншим. Так, у одному з авторитетних зарубіжних видань принцип субсидіарності визначається як потреба суб'єктів владних повноважень делегувати їхні повноваження органам найнижчого рівня юрисдикції (або найближчим до громадян), які можуть їх ефективно здійснити<sup>4</sup>. Такий підхід, з одного боку, відображає характеристики субсидіарності, хоча є поверхневим і не відтворює всіх його сутнісних ознак.

Насправді принцип субсидіарності не обмежується «технікою» перерозподілу повноважень між рівнями управління. Він є настільки об'ємним та гнучким, що його зміст іноді визначають окремими принципа-

---

<sup>1</sup> Froomkin Michael A. *Of Governments and Governance*, 14 BERKELEY TECH. L. J. 617, 621 n. 8 (1999).

<sup>2</sup> Vischer Robert k. *Subsidiarity as a principle of governance: beyond devolution* // *Indiana Law Review*. – Vol. 35:103. – 2001. – P.103-142

<sup>3</sup> Michael Novak. *On Cultivating Liberty: Reflections on Moral Ecology* (edited by Brian C. Anderson ed., 1999). Rowman & Littlefield, 1999 – P. 106.

<sup>4</sup> Blank Y. *Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance* / Yishai Blank // *Fordham Urban Law Journal*. – Volume 37, Issue 2. – 2009. – P. 533.

ми. Так, наприклад, в деяких дослідженнях пропонується субсидіарність розуміти, як поєднання трьох принципів: інституційної чутливості, політичної залученості і передачею повноважень зверху вниз<sup>1</sup>.

Оскільки субсидіарність передбачає наявність позитивних обов'язків владних суб'єктів вищих рівнів стосовно нижчих («позитивну автономію»<sup>2</sup>), то в окремих випадках він стає в суперечність із принципом суворої виключності компетенції органів та посадових осіб, а застосування його в практиці публічного адміністрування зумовлює лояльність до ідеї, що може існувати дві і більше юрисдикції.

Таким чином, принцип субсидіарності націлює процес надання громадських і державних послуг на максимальне наближення їх до рівня споживання. Основний його зміст стосовно досліджуваного питання в даній роботі (розподіл повноважень публічної адміністрації) полягає в тому, що система повноважень повинна будуватись знизу, управлінські повноваження можуть передаватись органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Тому перед усім необхідно ставити питання, чи зможуть органи публічної адміністрації нижчого (локального) рівня більш успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості та власні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді, ці питання доцільно передавати для вирішення іншим органам, органам іншого рівня управління. Відповідно, якщо мова йде, наприклад про органи місцевого самоврядування регіонального рівня, то до їх компетенції слід віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси регіонального співтовариства в цілому та не можуть бути вирішені на локальному рівні. Відповідно, до компетенції органів виконавчої влади включаються питання, які вимагають централізованого керівництва і виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування.

Досить поширеною та, як видається, не до кінця виваженою є позиція, що крайньою формою субсидіарності виступає федералізація<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Howse, R. and Nicolaidis, K. (2003), Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity? *Governance*, 16: 73-94.

<sup>2</sup> Blank, Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance / Yishai Blank // *Fordham Urban Law Journal*. – Volume 37, Issue 2. – 2009. – P. 533.

<sup>3</sup> Іжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні // *Економічна безпека держави: стратегія, енергетика, інформаційні технології* : монографія / [Мунтіян В. І., Прокопенко О. В., Петрушенко М. М. та ін.]; за наук. ред. д.т.н., проф. Лук'яненко С. О., к.е.н., доц. Караєвої Н. В. – К.: Видавництво ООО «Юрка Любченка», 2014. – 468 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>



Однак, насправді у публічному праві субсидіарність – це принцип, згідно якого відбувається постійний розподіл повноважень між організаційними управлінськими структурами. Він не означає передачу всіх повноважень на низовий рівень управління, а здійснення їх там, де вони ефективно реалізуються. Тому, очевидно, що питання, які містять у собі загальнодержавний інтерес, які стосуються державної безпеки, науки, армії тощо у жодному разі ефективно не зможуть бути вирішені ні на локальному, ні на регіональному рівні. Крім того, ми також згодні з думкою, деякі послуги не можуть надаватися на нижчому рівні, бо це буде пов'язане із занадто високими витратами<sup>1</sup>. Тому стверджувати, що крайньою формою субсидіарності є федералізація, а також, що субсидіарність в Україні можлива до тієї межі, до якої зберігається унітарний устрій держави, є необґрунтовано. Доречніше федералізацію пов'язувати із децентралізацією, а збереження унітарного територіального устрою визначати як один із принципів розподілу повноважень нарівні із субсидіарністю та іншими вимогами.

Субсидіарність як принцип права аналізується також в наукових роботах при дослідженні передачі повноважень публічної адміністрації суверенних держав наддержавним утворенням. У даному контексті цей принцип перетворюється на такий, у відповідності з яким організовується вертикаль влади на основах централізації і децентралізації між органами ЄС і державами-членами. І, як приходять до висновку вчені, це випадок субсидіарності, коли вертикаль влади організована на основі централізації, а потім проводиться децентралізація між інститутами і органами ЄС і держав-членів<sup>2</sup>.

Не дивлячись на те, що поняття «субсидіарність» наповнюється змістом різними трактуваннями та інтерпретаціями, цей принцип здатен вирішувати конфлікти повноважень, розкривати питання координації всередині керуючої системи. Універсальність і гнучкість цього принципу полягає, в першу чергу, в тому, що, він може використовуватися для захисту позицій владних суб'єктів на різних організаційних рівнях, як вищих, так і низових.

Слушною є думка, що складові частини системи, відповідно до принципу субсидіарності, діють узгодженим чином не тому, що вони зазнають утисків зверху (члени системи є органічними складовими цієї самої системи, тобто вони існують тому, що існує система) і не тому, що вони є самостійними одиницями, вільно приймають рішення

---

<sup>1</sup> Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>

<sup>2</sup> Чувпило А. А. Хозяйственное право зарубежных стран: учеб. пособ. для юрид. спец. вузов / А. А. Чувпило. – К.: УМК ВО, 1992. – С. 71.

увійти в коаліцію, або вийти з неї (тобто система існує тільки тому, що її складові елементи так вирішили), а тому, що і самі вони, і система мають щось спільне (будь то ряд цінностей і (або) загальні інтереси). Складові елементи не можуть покинути систему (так як вони не в змозі вижити поза системою), але система не володіє ніяким ієрархічним перевагою по відношенню до своїх складників (оскільки і сама вона не може вижити без них). Центральна адміністрація необхідна не більше, ніж будь-яка місцева громада. Місцеве співтовариство в свою чергу потребує центральної адміністрації для того, щоб забезпечити узгодження рішень. Індивіди і органи місцевого самоврядування користуються автономією, яка не може бути обмежена ні політичною системою (по відношенню до окремих осіб), ні центральною адміністрацією (по відношенню до місцевих органів влади).<sup>1</sup>

З огляду на загальне розуміння субсидіарності як вимоги здійснення повноважень найнижчими та найменшими одиницями, досить закономірним є швидке сприйняття цього поняття економістами. Для представників економічних наук субсидіарність суть децентралізації відображає через поняття ефективності, так як вона є балансом між загальним правилом передачі державних функцій найменшим можливим утворенням з необхідністю централізації функцій, які вимагають економічної інтеграції, щоб отримати економію від масштабу<sup>2</sup>.

Згідно з економічною інтерпретацією субсидіарності, існує потенційно необмежена кількість соціальних і управлінських суб'єктів, які можуть взяти на себе відповідальність і виконувати різні державні функції. Однак, по-перше, вже існує достатньо велика кількість таких утворень, а, по-друге, завжди можна придумати та утворити нові управлінські структури «спеціального призначення» регіонів, областей, районів, кварталів тощо. При цьому звертається увага окремих дослідників, що слідуючи шкалі, яка веде від особи до рівня «планетарного», можна фактично зупинитися в будь-який момент і вирішити, що для того, щоб найбільш ефективно управляти конкретним ресурсом на тій чи іншій території, слід створити новий суб'єкт, який буде здійснювати адміністрування певною кількістю людей на певній території стосовно конкретно визначеного ресурсу<sup>3</sup>. Тобто виходить,

---

<sup>1</sup> Алексеев О. Б., Субсидиарность и пространственное развитие. 21.05. 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/csi/textforum2.htm>

<sup>2</sup> Cooter Robert D., The Strategic Constitution (2000). – Princeton University Press, p. 412.

<sup>3</sup> Blank, Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance / Yishai Blank // Fordham Urban Law Journal. – Volume 37, Issue 2. – 2009. – P. 535.

що існуючі суб'єкти публічної адміністрації та ті, які реалізують повноваження публічної адміністрації, є лише структурами, які при певних обставинах можуть здійснювати управління, але їх наявність не обмежує створення все нових і нових суб'єктів з владними повноваженнями.

Очевидно, що дана концепція є досить радикальною, оскільки вона не містить вихідних даних про рівні управління і типи послуг, які сприймаються апріорі і є точками відліку для інших показників. Щоправда, деякі вже існуючі організаційні рівні, такі як органи місцевого самоврядування, можуть бути стандартними урядовими об'єктами із за низки переваг: економії через масштаб або більш низьких операційних витрат. Однак, створення незмінного та стійкого переліку органів публічної адміністрації, а також їх організаційно-правових рівнів зводять до мінімуму витрати, пов'язані зі створенням нових: постійну потребу переосмислювати ефективність існуючих урядових владних підрозділів, втрата досвіду і ноу-хау існуючих суб'єктів, вартість створення нових бюрократичних структур, необхідність робити їх існування відомим і т.д. Проте економічна інтерпретація субсидіарності в теорії визначає можливість створення нескінченного числа владних суб'єктів. Відповідно розподіл повноважень публічної адміністрації відповідно до цієї точки зору є питанням техніки, він має вирішуватися експертами, на основі дослідження економічної ефективності. Отже, в даному ракурсі, правові форми (владні суб'єкти та їх компетенція), будучи створеними відповідно до змінних потреб і розрахунків, а не на основі політичних дискусій або відносності повноважень, призначені не відображати суспільний порядок, а всього тільки забезпечувати ефективний менеджмент<sup>1</sup>.

Це протиріччя між економічною теорією і практикою чітко сформульовано в документі Світового банку при аналізі фіскальної децентралізації. Відмічається, що оптимальний розмір юрисдикції для кожної служби теоретично може відрізнитися, але на практиці послуги, що надаються, «грубуються» в місцеві (наприклад, вуличне освітлення, вивезення сміття), регіональні (міські сільські дороги, переробка відходів), і загальнодержавні (міжміські шосе, екологічна політика) рівнях<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Blank, Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance / Yishai Blank // Fordham Urban Law Journal. – Volume 37, Issue 2. – 2009. – P. 536

<sup>2</sup> Fiscal Fragmentation In Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity And Asymmetry (Richard M. Bird & Robert D. Ebel eds., 2007); The World Bank Group, Intergovernmental Fiscal Relations, <http://www1.worldbank.org/public-sector/decentralization/fiscal.htm>

Таким чином, не дивлячись на те, що з першого погляду застосування принципу субсидіарності у практику публічного адміністрування виглядає простим і раціональним, його надзвичайно важко застосувати в сучасному світі, що характеризується постійним розширенням бюрократичного апарату. Використання цього принципу є достатньо ефективним у дворівневих системах, якою є система федеративної держави, при чому за допомогою принципу субсидіарності лише визначається який з цих двох рівнів є більш «ефективним», а використовувати його як інструмент розв'язання складних юридичних та управлінських задач достатньо складно.

В українських реаліях втілення принципу субсидіарності в організацію публічного адміністрування є комплексною проблемою. Оскільки субсидіарність передбачає взаємодоповнюючу діяльність різних ланок влади та управління<sup>1</sup>, практичною проблемою розподілу повноважень публічної адміністрації на основі принципу субсидіарності полягає, в першу чергу, в тому, щоб визначити граничні можливості владних суб'єктів нижчих організаційних рівнів з метою забезпечення демократичних перетворень, розвитку демократизації та забезпечення суверенітету народу.

В подібній ситуації наведене зумовлює постановку питання про оптимізацію територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, про заміну недостатньо спроможних, слабких адміністративно-територіальних одиниць, рівнів управління самодостатніми<sup>2</sup>. Відповідно, організація здійснення повноважень публічної адміністрації та їх розподіл по-вертикалі стоїть у прямій залежності від адміністративно-територіального устрою держави та рівня його обґрунтованості. Тому і всі спроби його реформування в Україні без удосконалення адміністративно-територіального устрою виявляються марними.

Абсолютну згоду викликає позиція авторів підручника «Загальне адміністративне право» про те, що адміністративно-територіальний устрій України є не тільки основоположним критерієм, котрий застосовується для організації суб'єктів публічної адміністрації, але обумовлює зміст і види процедур, визначає зміст і види правовідносин, котрі виникають між різними суб'єктами публічної адміністрації, впливає на форми та зміст взаємовідносин між суб'єктами публічної адміністрації, їх взаємні повноваження, розмежування цих повноважень,

---

<sup>1</sup> Глазунова Н. Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 407.

<sup>2</sup> Некряч А. І. Субсидіарність по-українськи: реалії та перспективи (політологічний аналіз) / А. І. Некряч // Проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: КиМУ, 2010. – Вип. 1. – С. 26.

визначає поширеність адміністративних повноважень суб'єктів публічної адміністрації<sup>1</sup>. Дана позиція також підтверджується останніми програмними документами у сфері реформування публічної адміністрації. Зокрема, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає одним із напрямків розв'язання існуючих проблем – визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами<sup>2</sup>.

Таким чином, оскільки необхідною передумовою встановлення раціонального розподілу повноважень публічної адміністрації є забезпечення обґрунтованого адміністративно-територіального устрою в Україні, саме з він повинен бути вихідною позицією у дослідженні розподілу повноважень.

В юридичній літературі висловлювалися і висловлюються різні думки стосовно змісту категорії «адміністративно-територіальний устрій». В навчальній та науковій літературі переважно він визначається як сукупність відповідних територіальних одиниць, в межах яких функціонує система органів державної влади<sup>3</sup>. Тобто, це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, в результаті якого забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив (громаду), інтереси якого представляють відповідні органи місцевого самоврядування.

Тим не менше, серед дослідників не завжди прослідковується одностайність позицій щодо змісту поняття «адміністративно-територі-

---

<sup>1</sup> Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – С. 187.

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України. – № 333-р. – від 01.04.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

<sup>3</sup> Крошун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (21). – 2011. – С. 85; Артеменко В. М., Мамонова В. О., Охріменко Я. Г. Сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні: перспективи реформування: Навчально-методичний посібник/ В. М. Артеменко, В. О. Мамонова, Я. Г. Охріменко. – С. 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/31040.htm?s398224032=58ad68d93082c926c4ae558b0be534fe>

альний устрій» та його співвідношення із суміжними, зокрема, такими як «адміністративно-територіальний поділ». Не дивлячись на те, що вони мають свої особливості, часто вживаються як однопорядкові<sup>1</sup>. Хоча нечіткість у підходах до визначення суті та ознак самої категорії «адміністративно-територіальний устрій» може призвести до неоднозначних наслідків. У цьому контексті слушним є зауваження М. П. Орзіха, що «... зведення територіального устрою до розділу території є спрощеним і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни й територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням».<sup>2</sup>

Вважаємо неприпустимою думку, що територіальний устрій держави – це лише розподіл єдиної її території на окремі частини (області, райони, міста, села, селища, райони в містах). Хоча генеруванню такої позиції можуть сприяти положення статті 133 Конституції України, де перераховані адміністративно-територіальні одиниці. Таке спрощене розуміння територіального устрою держави не відображає справжнього змісту цього поняття, до того ж, дає можливість до теперішнього часу зберігати централізовану систему територіальної організації влади.

Сутності та характеристиці адміністративно-територіального устрою держави значна увага приділялась радянськими вченими. Одним із найбільш повних є визначення адміністративно-територіального устрою як обумовленого завданнями і функціями держави і проведеного з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших принципів поділу території країни на внутрішньо узгоджені складові, відповідно до яких будується система місцевих та інших державних органів і громадських організацій на місцях з метою забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку території та ефективності діяльності державного апарату»<sup>3</sup> [88, 19].

Для визначення сутнісних характеристик поняття адміністративно-територіального устрою держави слід констатувати, що він є невід'ємною складовою частиною територіального устрою держави. Оскільки частіше за все розрізняють два основні види територіального устрою: політико-територіальний устрій і адміністративно-територіальний устрій. Політико-територіальний устрій передбачає розме-

---

<sup>1</sup> Страшун Б. А. Территориальный коллектив в политической системе социализма. – В кн.: Проблемы государства и права. М., 1974, вып. 9. – С. 36-37.

<sup>2</sup> Орзіх М. П. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. П. Орзіх // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11.

<sup>3</sup> Шафир М. А. Административно-территориальное устройство советского государства. – М., 1983. – С. 19.

жування територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав. А, відповідно, адміністративно-територіальний устрій є внутрішнім поділом території держави на частини<sup>1</sup>.

В деяких дослідженнях констатується, що формами територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій, спеціальні та вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, зони надзвичайних екологічних ситуацій, категорії земель з чітким визначенням правового режиму кожної з таких категорій, економічне та інші види районування та планування території держави<sup>2</sup>. Та, безумовно, і при такому підході адміністративно-територіальний устрій є однією з форм територіального устрою держави, відповідно до якого утворюються органи публічної адміністрації, вирішуються численні управлінські та інші питання.

При цьому до політико-територіальних можна віднести територіальні одиниці, що характеризуються певною політичною самостійністю, мають окремі атрибути державності (конституцію, власне законодавство, систему органів державної влади, громадянство тощо), що дає підстави визначати їх статус як державо подібних утворень (наприклад, суб'єкти федерації, політичні автономії). Самоврядними є такі територіальні одиниці, що слугують просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а адміністративно-територіальними – одиниці, що штучно створені центральною владою з метою визначення просторових меж для діяльності місцевих органів державної влади. Хоча в юридичній літературі самоврядні територіальні одиниці інколи відносять також до адміністративно-територіальних<sup>3</sup>.

До цього часу адміністративно-територіальний устрій не знайшов свого нормативного визначення в українському законодавстві, тим не менше, у проекти законів під різними назвами (частіше «Про адміністративно-територіальний устрій України») містяться спроби дати визначають поняттю та засадам адміністративно-територіального устрою України, рівням адміністративно-територіальних одиниць та

---

<sup>1</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т. 6. – К., 2002. – 735 с.; с. 58; Юридична енциклопедія: в 6 т./ За ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1998. – Т.: А-Д. – 1998. – С. 42.

<sup>2</sup> Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Валентина Петрівна Новик. – К., 2008. – С. 4.

<sup>3</sup> Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 1999. – С. 610.

порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Зокрема, хронологічно останнім з таких проектів є той, який, на виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, був презентований у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 14 серпня 2014 року. Його положення адміністративно-територіальний устрій України характеризується як обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці (далі – АТО), з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави<sup>1</sup>.

Визначення, які містяться в інших проектах закону, передають наведений вище зміст поняття адміністративно-територіального устрою, однак містять більше або менше його характеристик, що, на нашу думку, не впливає на якість визначення. Тим не менше, тлумачення категорії «адміністративно-територіальний устрій» в окремих законопроектах не відповідає загальнотеоретичним вимогам та підходам. Так, до прикладу, не поодиноким, але яскравим випадком є визначення адміністративно-територіального устрою як передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Як видається, дане визначення не відображає та не передає сутнісні ознаки такої правової категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави<sup>2</sup>.

В наукових дослідженнях та навчальній літературі формулювання визначення адміністративно-територіального устрою часто здійснюється через характеристику його сутнісних ознак, до яких відносять те, що він:

– передбачений і гарантований нормативно-правовими актами, тобто регулюється і охороняється ними (наприклад, українська конституція містить розділ XI «Територіальний устрій України», розділ X «Автономна Республіка Крим»).

---

<sup>1</sup> Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: Проект Закону України запропонований Інститутом громадянського суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/news/show/id/1184>

<sup>2</sup> Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / За загальною ред. О. І. Соскіна. – К.: Видавництво «Інститут трансформації суспільства», 2007. – 288 с.



– об'єктивний, оскільки територіальний устрій формується історично і не залежить від свідомості та волі людей;

– внутрішньо-єдиний – історичний аспект територіального устрою зумовлює виокремлення територіальних одиниць. Єдність територіального устрою – важлива гарантія єдності держави.

Зовнішня ознака єдності опосередковує утворення держави, тобто її виокремлення або згуртування навколо відповідних центрів. Внутрішня ознака єдності вказує на неможливість довільної зміни територіального поділу держави;

– встановлює співвідношення держави в цілому з її частинами, тобто визначає права та обов'язки держави і територіальних одиниць. Співвідношення у цьому випадку слід розуміти як визначення правового статусу держави та її територіальних одиниць<sup>1</sup>.

Використовуючи термін «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «політико-територіальний устрій» слід виходити з того, що територія є не тільки просторовою межею держави, а й складає матеріальну основу її діяльності, форму прояву державного суверенітету, а територіальний устрій — одну із генезисних, структурних, і функціональних ознак держави<sup>2</sup>.

У вітчизняній юридичній науці поняттям, яке є близьким до адміністративно-територіального устрою, часто помилково з ним отожднюється навіть у фахових наукових дослідженнях<sup>3</sup>, є категорія територіальний устрій. Територіальний устрій (територіальна організація держави) – це система взаємовідносин між державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше – з їх населенням і діючими там органами публічної влади. У сучасній літературі з конституційного права досі для позначення даного інституту ще іноді використовують термін «державний устрій» у так званому вузькому значенні<sup>4</sup>. Однак у звичайному розу-

---

<sup>1</sup> Шаптала Н. К. Конституційне право України [Текст] : [навч. посіб.] / Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – С. 312.

<sup>2</sup> Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т. 2 / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – С. 597-599.

<sup>3</sup> Міщук В. В. (Міщук Володимир Володимирович). Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.01 / В. В. Міщук. – Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова. – Київ, 2011. – С. 6.

<sup>4</sup> Совгіря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: Навч. Посібник / О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 530-534; Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття «територіальний устрій держави»/ Л. І. Тварковська // Держава і право. – Вип. 48. – С. 213.

мінні «державний устрій» є синонімом «устрою держави», що охоплює не тільки територіальний аспект її організації. Термін «державний устрій» у вузькому значенні було введено у радянське державознавство сталінською Конституцією СРСР 1936 р., в якій так називалася глава II, присвячена територіальному устрою. Із радянського конституційного законодавства цей невдалий термін було вилучено вже у 1977 р., однак у літературі він ще застосовується, незважаючи на обґрунтовану критику, давно висловлену на його адресу.

Отже, з позицій як теорії, так і законодавчої філософії та законодавчої техніки слід виходити з концептуальної ідеї про те, що «територіальний устрій» – категорія ширша ніж категорія «адміністративно-територіальний устрій», яка є його невід’ємною складовою частиною. Якщо територіальний устрій – це передбачена законом територіальна організація держави для забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій держави та суспільства, то адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави з її внутрішнім поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення і діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як вже було відмічено вище, існують два основні види територіального устрою: політико-територіальний устрій і адміністративно-територіальний устрій. Перший передбачає розмежування територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав. Відповідно, другий є внутрішнім поділом території держави на частини. Тим не менше, не дивлячись на очевидність наведених тверджень, проектом Закону України про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи територіального устрою України (реєстраційний № 3207-1) передбачається внесення суттєвих змін з питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно до цих змін робочою групою, утвореною згідно з дорученням Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2005 р., було розроблено проект Закону «Про територіальний устрій України», у якому територіальний устрій України визначається як «обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку усієї території держави»<sup>1</sup>. Водно-

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15410](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410)

час у проекті Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», підготовленому експертами Фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні на основі урядового проекту, адміністративно-територіальний устрій України визначається як «обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг (адміністративних і громадських) на основі формування раціональної системи управління соціально-економічними процесами для збалансованого розвитку усієї території держави»<sup>1</sup>.

Для аналізу адміністративно-територіального устрою держави слід відмежувати дане поняття від категорії «державний устрій». «Офіційне» тлумачення державного устрою, яке міститься в Коментарі до Конституції України, базується на визначенні території держави як невід'ємної ознаки державності, просторової межі державної влади. Державний устрій Коментар тлумачить також як політико-територіальну організацію держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних складових частин і принципами їх відносин з державою в цілому та між собою<sup>2</sup>. Однак, для характеристики територіальної організації держави та державної влади у зарубіжних конституціях використовують терміни «устрій», «організація держави», «структура держави» тощо. Використовуються також словосполучення «державний устрій», «національно-державний устрій»<sup>3</sup>. У сучасній російській юридичній науці для характеристики організації території держави та територіального управління іноді застосовують термін «державно-територіальний устрій».

До питання про відмежування і співвідношення поняття «адміністративно-територіальний устрій» з поняттями «державний устрій», «територіальний устрій», «національно-державний устрій» та іншими, не можна обійти узагальнюючі висновки С. Телешуна, суть яких зводиться до наступного:

- за своєю суттю державний устрій – це поняття, що охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні, яв-

---

<sup>1</sup> Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minregion.gov.ua/wp.../01/Proekt\\_ZU\\_pro\\_ATU-28.01.20161.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp.../01/Proekt_ZU_pro_ATU-28.01.20161.pdf)

<sup>2</sup> Коментар до Конституції України / Голова ред. колегії В. Ф. Опришко. – К, 1996. – С. 292.

<sup>3</sup> Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т. 6. – К., 2002. – С. 597.

ляє собою певний тип держави, який виявляється в політичних, економічних, соціальних основах і принципах організації держави, правового статусу громадян цієї держави, територіального устрою держави і системи державних органів.

- за своїм змістом державний устрій – це певний механізм держави,

- за своєю формою державний устрій – це територіальна або національно-територіальна організація державної влади, що поділена на окремі складові частини, які перебувають в тісному взаємному зв'язку між собою і вищими органами держави, тобто це поняття щодо всього кола питань про внутрішній поділ території держави на складові частини, їх правове становище, взаємовідносини між державою в цілому та її складовими частинами<sup>1</sup>.

Що стосується нормативного визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці, то воно закріплене в Рішенні Конституційного суду України від 13 липня 2001 року, № 11-рп/2001<sup>2</sup>, де відзначено, що територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України. Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Цим самим рішенням Конституційного Суду України також розтлумачено, що Положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України», треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Однак, окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (стаття 143 Конституції України).

Питання реформування адміністративно-територіального устрою держави піднімається у наукових дискусіях, звучить із державних

---

<sup>1</sup> Телешун С. О. (Телешун Сергій Олександрович). Державний устрій України: проблеми теорії і практики: автореф. дис... докт.політ. наук: 23.00.02 / С. О. Телешун. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – С. 18.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного суду України від 13 липня 2001 року. – № 11-рп/2001[Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/paran54#n54>

трибун обговорюється на побутовому рівні. Це пов'язане, в першу чергу, з тим, що адміністративно-територіальний устрій є одним з ключових факторів цілісності держави, який визначає організацію суб'єктів публічної адміністрації, їх взаємозв'язки, розподіл повноважень та їх поширеність.

Недоліки та проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою України, на яких зосереджуються у дослідженнях, часто є наступними<sup>1</sup>: складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура; недосконалість понятійного апарату; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексکلавів; недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і кількістю населення; нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці; відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без врахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій; невідповідність просторової організації органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади загальної компетенції (місцеві державні адміністрації) з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міністерств, відомств, соціальних фондів, правоохоронних органів), що організаційно не входять у структуру місцевих державних адміністрацій.

З-поміж наслідків недосконалості адміністративно-територіального устрою частіше за все у літературі звертається увага на такі: стримування подальшого вдосконалення місцевого самоврядування, створення дієздатних органів місцевого самоврядування; стримування подальшого вдосконалення територіальних органів виконавчої влади, створення ефективної системи управління як органів загальної юрисдикції (місцевих державних адміністрацій), так і територіальних органів центральних органів виконавчої влади; неможливість подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин; поглиблення диспропорцій між регіонами в економічному та соціальному розвитку; неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку; перепони в розвитку бізнесу; напруженість у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адмі-

---

<sup>1</sup> Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – С. 10.

ністраціями через накладання їх функцій; неможливість забезпечення єдиних стандартів надання суспільних послуг; неможливість забезпечення якісного рівня підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; низький рівень координації територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій; низький рівень планування використання територій; слабкий зв'язок влади та територіальної громади (особливо в селах, де немає сільської ради); надмірна забюрократизованість процедур вирішення нагальних питань мешканців та підприємців.

На початку століття для забезпеченості порівнянності статистичних даних в ЄС почали застосовувати Номенклатуру територіальних одиниць (Nomenclature of Units Administrative Statistic). Найголовніша мета створення такої класифікації – забезпечення можливості порівнювати різні адміністративно-територіальні одиниці різних країн. Її застосування має прикладний характер, оскільки дозволяє планувати політику допомоги територіям зі структурних фондів.

Розрізняють три типи NUTS, які характеризують просторові утворення. Істотну роль для NUTS 1, 2, 3 відіграє кількість населення, що проживає в рамках території та на даний час у рамках ЄС нараховує 98 NUTS 1, 276 NUTS 2 та 1342 NUTS 3<sup>1</sup>. Сучасні межі просторових NUTS діють із 1 січня 2015 року та є наступними:

NUTS 1 – не менше 3 мільйонів та не більше 7 мільйонів жителів – утворення, що може розглядатись як державне чи субнаціональне (наприклад, землі ФРН);

NUTS 2 – не менше 800 тисяч та не більше 3 мільйонів жителів – регіональне утворення, в європейській класифікації – регіон. Саме вони отримують найбільше коштів з європейських структурних фондів регіонального розвитку.

NUTS 3 – не менше 150 тисяч та не більше 800 тисяч жителів – субрегіональне утворення, проміжне між базовою адміністративно-територіальною одиницею та регіоном.

Вимога оперування статистичними даними на локальному рівні зумовила створення Євростатом також системи локальних адміністративних одиниць (LAUS), сумісних з NUTS<sup>2</sup>. На місцевому рівні були визначені два рівня місцевих адміністративних одиниць (LAU): верхній рівень LAU 1 (колишній NUTS 4), який присутній не в усіх країнах, а також нижній рівень LAU 2 (колишній NUTS 5), що складається з муніципалітетів або інших відповідних одиниць в 28 державах-членах ЄС.

---

<sup>1</sup> NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

<sup>2</sup> Local Administrative Units (LAU) . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>

Існуючий в Україні адміністративно-територіальний поділ, що здійснений на рівні областей практично відповідає умовам NUTS 2. Оскільки побудова системи адміністративно-територіального устрою з врахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію, то це є ще однією з причин того, що відповідне реформування повинне проводитися в частині субрегіонального та базового рівня. Існує також тактична причина не зосереджуватися на обласному рівні. Велика кількість кваліфікованих фахівців, які можуть бути активними провідниками реформ, включаючи реформу територіального і місцевого самоврядування, зосереджена в обласному рівні. Тому, необхідно мобілізувати цей ресурс, щоб ці фахівці могли брати участь в проведенні реформ існуючих місцевих властей.

При визначенні критеріїв адміністративно-територіального поділу науковці сходяться до думки, що, з одного боку, територіальна громада як територіальна одиниця не повинна бути надто великою – населення, яке проживає в її межах та становить територіальну громаду як соціальну спільність, має бути об'єднане спільними інтересами щодо питань, вирішення яких віднесено законом до відання місцевого самоврядування. З другого боку, ця територія має бути достатньою з точки зору можливості ресурсного забезпечення завдань та повноважень місцевого самоврядування: формування комунальної власності та соціальної інфраструктури, бюджету місцевого самоврядування, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. На цій території мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування щодо надання передбачених законом громадських послуг населенню<sup>1</sup>. Крім того, при визначенні адміністративних меж територіальної території слід враховувати принцип територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню.

Межі адміністративно-територіальних одиниць визначаються Верховною Радою України з урахуванням волевиявлення населення та на підставі встановлених Верховною Радою України критеріїв. Тим не менше, на даний час здійснюється реформування адміністративно-територіального устрою, розпочате з найнижчого, локального рівня управління. Прийнятий в 2015 році Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>2</sup>, який врегульовує умови, поря-

---

<sup>1</sup> Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: монографія / П. А. Трачук. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 429 с.

<sup>2</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 05.02.2015. – № 157-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

док та процедурні питання добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст на основі принципів конституційності, законності, добровільності, економічної ефективності, державної підтримки, повсюдності місцевого самоврядування, прозорості, відкритості та відповідальності.

Згідно із ст.4 цитованого закону добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням наступних умов:

– у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

– територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

– об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

– при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

– якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою Кабінету міністрів України визначає, що формування спроможних територіальних громад здійснюється з урахуванням

1) здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

2) історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

3) розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

4) фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

5) трудової міграції населення;

6) доступності послуг у відповідних сферах<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. – № 214. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>



Для формування спроможних територіальних громад повинен бути розроблений та схвалений проект перспективного плану обласною радою і затверджений Кабінетом Міністрів України. Тільки після цього здійснюється добровільне об'єднання територіальних громад та формування органів місцевого самоврядування новостворених спроможних територіальних громад.

На цей час в Україні функціонує 168 об'єднаних територіальних громад, а також 983 проектні громади, які затверджені розпорядженнями Кабінету Міністрів України в рамках перспективних планів формування самодостатніх територіальних громад тієї чи іншої області.

Таким чином, вважаємо, що принцип субсидіарності може бути застосований та стати критерієм розподілу повноважень між владними суб'єктами різних рівнів у тому випадку, коли будуть створені самодостатні територіальні громади, які зможуть забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо.

Що стосується юридичного механізму застосування ідей субсидіарності у розподілі повноважень між конкретними органами, посадовими особами та іншими суб'єктами, то окремі рекомендації містяться у документах Ради Європи, зокрема, Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № r(95)19 «Про застосування принципу субсидіарності». У ній відмічається, що у питаннях розподілу повноважень рекомендується визначити у відповідних правових актах сукупність найголовніших повноважень для кожного рівня місцевої і регіональної влади у додаток до положення про загальну компетенцію. Крім цього, застосовувати принципи організації влади, спрямовані на адаптацію повноважень до особливостей органів місцевої й регіональної влади (джерела і розмір фінансування, географічне розташування громади чи регіону тощо). Для цього слід вживати експериментальні законодавчі й адміністративні заходи (наприклад такі, які передбачають можливість для органів місцевої влади відмовлятися від певних повноважень і передавати їх на вищий рівень або, навпаки, можливість для деяких органів місцевої влади – зокрема в середніх і великих містах – об'єднувати повноваження, що належать органам місцевої й регіональної влади на різних рівнях; створення цільових чи багаточільових спільних міжмуніципальних органів; диференціація мандатних завдань органів місцевої влади згідно з розмірами цих органів влади чи іншими особливостями). Рекомендується також впровадити там, де їх ще немає, постійні механізми залучення органів місцевої й регіональної влади до будь-якого нового перерозподілу повноважень, наприклад, надаючи офіційного статусу контактам між центральним урядом та асоціаціями

органів місцевої й регіональної влад, а у федеральних державах – між урядами федеральних утворень і згаданими асоціаціями<sup>1</sup>.

Більше того, у питаннях застосування повноважень в тих випадках, коли вони розподілені між різними рівнями управління, розвивати рекомендується систему програмних контрактів з метою виконання спільних завдань, визначаючи при цьому конкретну участь і функції кожного рівня, а також передбачивши положення, що убезпечать порушення цього принципу. З метою сприяння застосуванню принципу субсидіарності також впровадити процедури або механізми правового чи політичного характеру, якщо їх ще немає, й розв'язувати можливі конфлікти, що можуть виникнути внаслідок застосування цього принципу.

Всі наведені положення слід застосовувати не лише у відносинах між центральним урядом і органами місцевої влади, а також у відносинах між органами регіональної влади (у федеральних державах між урядами федеральних утворень) і органами місцевої влади, а більш загально – між усіма рівнями місцевих і регіональних влад.

У документах Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, органу, що забезпечує політичний нагляд за впровадженням Європейської Хартії місцевого самоврядування визначається, що спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення може існувати лише за умови, якщо органам місцевої влади гарантовано право виконувати свої функції у сферах, які найбільше стосуються їхніх мешканців. Це право має бути здійснено завдяки передачі цим органам влади мінімальної кількості основних функцій, закріплених у законодавстві, або – краще – в конституції. У секторальному законодавстві було б доцільно визначити точний обсяг функцій центрального уряду та кожного з відповідних рівнів місцевого уряду для кожної окремої сфери, щоб уникнути питання про автономність, яку вже в принципі визнано конституцією та законодавством<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Recommendation no. R(95)19 of the committee of ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity (adopted by the committee of ministers on 12 october 1995 at the 545th meeting of the ministers' deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)

<sup>2</sup> Recommendation 79(2000) of the Congress of Local and Regional Authorities on «The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities: a Litmus Test for Subsidiarity» (25 May 2000) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=896523&direct=true>

Конкретні практичні пропозиції щодо правових механізмів застосування принципу субсидіарності у вітчизняній державотворчій практиці наведені у роботах українських фахівців. Зокрема, існує позиція, що даний принцип формує достатньо чітку схему розподілу функцій:

а) потреби, які громадянин може задовольнити самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. Втручання держави на цьому рівні є мінімальним і полягає у створенні певних стандартів якості та безпеки, запобіганні монополізації ринку послуг тощо;

б) послуги, які можуть бути організовані органами самоврядування. Типовим прикладом таких послуг є вивезення побутового сміття. Орган місцевого самоврядування фінансує цю роботу за рахунок місцевих (обов'язкових для всіх чи майже всіх мешканців) податків, причому організація спеціальної муніципальної служби чи укладання договорів з приватними фірмами залишається на розсуд органу самоврядування;

в) послуги, які не можуть бути ефективно організовані на місцевому рівні і переносяться на регіональний рівень. Село чи невелике місто, наприклад, не може забезпечити повний спектр кваліфікованих медичних послуг;

г) функції, що можуть виконуватись тільки в загальнонаціональному масштабі – армія, монетарна система, зовнішня політика, національна безпека, тощо<sup>1</sup>.

Характеризуючи структурно-функціональний аспект втілення принципу субсидіарності, окремі дослідники доходять до висновку, що відповідність даному принципу могла б бути досягнутою, якби українські громади були розподілені на три групи:

1) міста з чисельністю населення понад 500 тис., які мають достатній потенціал та достатні ресурси, щоб повною мірою задовольнити потреби населення в таких галузях, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо;

2) міста обласного значення, в тому числі більшість обласних центрів. Це – типові муніципалітети, які звертаються до регіонального рівня тільки за наданням дуже складних та специфічних послуг;

3) села та селища, де недостатність фінансового та кадрового потенціалу робить неможливим якісне надання багатьох послуг. Такі населені пункти мали б делегувати значну частину повноважень на районний рівень<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2-7.

<sup>2</sup> Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>

Тим не менше, звертається увага, що сучасне його сприйняття відображає практику постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками. Сьогодні процес перерозподілу повноважень між рівнями управління вже не можна уявляти як статичну якість організаційно-управлінських структур. Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються впродовж певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання<sup>1</sup>.

### **3.3. Розподіл повноважень між органами публічної адміністрації зі змішаною природою**

Наступний аналіз розподілу повноважень органів публічної адміністрації у даній частині роботи буде стосуватися саме розділу повноважень між органами публічної адміністрації зі змішаною природою. Під такими органами в контексті даного дослідження будуть розглядатися органи місцевого самоврядування, а, відповідно розподіл повноважень стосуватися переважно місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування.

Питання розподілу повноважень між державними та самоврядними органами в Україні були та продовжують бути предметом гострих дискусій у наукових колах та часто спекуляцій у політичних. За роки існування нашої держави ці питання стали предметом регулювання не одного десятка нормативних актів та декількох програмних документів.

Не припиняються дискусії і стосовно внесення змін до Основного закону України в частині децентралізації. Так, вже попередньо схвалений законопроект, який вносить зміни до статей 118, 119, 132, 133, 140-144 Конституції України, саме тих, які врегульовують правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>. Його аналіз стосовно піднятих проблем у цій частині дослідження, буде здійснений нижче.

---

<sup>1</sup> Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>

<sup>2</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

Правовим актом, що містить систему поглядів з подальшого реформування місцевих органів публічної влади є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р.

У ракурсі дослідження розподілу повноважень між органами публічної адміністрації зі змішаною природою важливими є положення даної концепції, які визначають шляхи і способи розв'язання існуючих проблем. Серед них виділено:

1) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

2) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

3) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг.<sup>1</sup>

З огляду на те, що питання втілення принципу субсидіарності та реалізації децентралізації публічної влади в розподілі повноважень були розглянуті в дослідженні у попередніх частинах даної роботи, наступний аналіз буде стосуватися розподілу та співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та контрольних повноважень органів виконавчої влади за їх здійсненням органами місцевого самоврядування.

Сучасні умови розвитку держави та правового регулювання її впливу на суспільство потребують нових підходів до аналізу системи контролю, системи органів, що здійснюють контроль та її законодавчого забезпечення. Контроль є однією з найважливіших функцій органів публічної влади, однак наукове дослідження цієї функції, її правового забезпечення нашою наукою ґрунтується на деякій складності. Однією із позицій, яку слід враховувати і при здійсненні самої контрольної діяльності, і при дослідженні її правового регулювання, є те, що дана функція є похідною від іншої діяльності, а отже і аналіз ефективності, дієвості контролю безпосередньо пов'язаний із предметом контрольної діяльності.

Сьогодні з огляду на проблеми соціально-економічного та правового розвитку нашої держави актуальність питання удосконалення контрольної діяльності владних суб'єктів як однієї зі складових їх ді-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. – № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>

яльності в цілому не викликає сумнівів. Проблеми «зворотного зв'язку» в управлінських відносинах пов'язані в тому числі і з правовими питаннями, а саме, недосконалим правовим регулюванням методів, форм, процедур контрольної діяльності органів публічної влади.

Наведене в повній мірі стосується і місцевих органів публічної влади: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На даному рівні управління загальні проблеми загострюються ще й тим, що зазначені суб'єкти перебувають в різних владних системах: державній і самоврядній. Тому питання унормування їх контрольної діяльності один стосовно іншого, по-перше, викликає підвищений інтерес і не тільки в наукових колах, а, по-друге, наведене ускладнює сам механізм правового регулювання їх контрольної діяльності.

Є очевидним, що політичний нагляд громадянами за діяльністю місцевих органів публічної влади має бути ключовим. Держава повинна сприяти впровадженню цього нагляду через різні інструменти, в тому числі і інструменти прямої демократії, посилювати прозорість діяльності публічної адміністрації на місцях та забезпечувати громадську природу рішень і реальну можливість доступу громадян та юридичних осіб до цих рішень згідно зі встановленими законодавством процедурами. Тим не менше, це не усуває необхідність здійснення контролю спеціально уповноваженими на те наглядовими адміністративними органами та удосконалення системи нагляду у сприятливому для місцевого самоврядування напрямі, без загрози їх ефективності.

В даному аспекті міжнародні документи визначають, що природа та масштаб контролю за діяльністю місцевих органів влади, як правило, мають диференціюватися залежно від того, чи здійснюються ними заходи від імені вищих органів чи діяльність, що виходить з їхньої «власної» компетенції<sup>1</sup>. У зв'язку із цим, слід, в першу чергу, визначити та диференціювати характер та природу повноважень, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Так, в структурі компетенції органів місцевого самоврядування є два види повноважень: власні (самоврядні) і делеговані, які суттєво відрізняються порядком контролю за їх реалізацією. Оскільки за своєю природою делеговані повноваження є державними, в них чітко прослідковується (або повинен прослідковуватися) державний інте-

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

рес, то відповідно органами, що здійснюють контроль за реалізацією делегованих повноважень є державні органи виконавчої влади, найбільш наближеними до підконтрольного об'єкта серед яких є місцеві державні адміністрації. Щодо діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розміщених на території району контрольні повноваження реалізують районні державні адміністрації, а обласні державні адміністрації – щодо діяльності виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, а також виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території області.

Під формами контролю розуміються способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів. Форми контролю, які використовуються контролюючими органами у практичній діяльності є різноманітними і можуть змінюватись залежно від потреб та повноважень органів, які його здійснюють. Зокрема, сюди відносяться ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, спостереження, експертиза, координація діяльності контролюючих органів, розгляд та перевірка скарг і звернень громадян тощо.

При аналізі контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням власної сфери компетенції органів місцевого самоврядування слід звернути увагу на наступне. Перш за все, вихідною позицією є те, що органи місцевого самоврядування є самостійними у реалізації власної сфери компетенції і, у відповідності до ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень. Однак, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції чи Законів України.

Крім того, ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає право місцевих державних адміністрацій перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій. Отже, виходячи з логічного аналізу цитованого положення закону, стає зрозумілим, що в тому числі і питання власної сфери компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування можуть бути предметом контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій.

Щодо діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розміщених на території району

контрольні повноваження реалізують районні державні адміністрації, а обласні державні адміністрації – щодо діяльності виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, а також виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території області.

Державний контроль за функціонуванням місцевого самоврядування є лише одним із елементів системи контролю за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування. За змістом це зовнішній контроль, оскільки здійснюється суб'єктами, що перебувають поза муніципальною системою<sup>1</sup>.

Крім Закону України «Про місцеві державні адміністрації», він регламентований на законодавчому рівні також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».<sup>2</sup> Зокрема, в ст. 76 передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. На сьогодні єдиний нормативний акт, який би закріпив правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, поки що відсутній, тому об'єкти контрольної діяльності, функціональні обов'язки осіб, які здійснюють контроль, перебувають у сфері регулювання різних законів та низки підзаконних нормативно-правових актів.

У відповідності до наведених законів, підзаконних актів, типового регламенту місцевої державної адміністрації<sup>3</sup> обласною державною адміністрацією контроль може здійснюватися у різноманітних формах: періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях, розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови обласної державної адміністрації або його заступників з виконання встановлених завдань, експертизи, аналізу та узагальнення у

---

<sup>1</sup> Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова Думка. – С. 100.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>3</sup> Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. – № 2263. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF/page>; Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України. – № 1270. – від 31.10.2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1270-2007-%D0%BF>



визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; нагляду за діями підконтрольного, координації діяльності контрольних органів, розгляду скарг та інших. Особливе значення мають перевірки, які містять в собі встановлення фактичних даних та збір інформації про виконання нормативно-правових актів.

Спеціальним нормативним актом, що регулює питання контролю місцевими державними адміністраціями здійснення контрольної діяльності за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»<sup>1</sup>. У відповідності до його положень, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Серед форм контрольної діяльності цим актом передбачено наступні: аналіз актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Дані форми включаються у щорічні плани здійснення контролю, які затверджуються головою.

У разі коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Згідно порядку здійснення контролю копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлен-

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.99 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>

ня невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка.

У відповідності до порядку результати перевірки розглядаються виконавчим органом ради, а у разі потреби виносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації. Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку. Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищестоящим органам виконавчої влади.

У відповідності до положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», що регулюють питання контрольної діяльності органів виконавчої влади за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, та на виконання аналізованої вище Постанови Кабінету Міністрів України місцеві державні адміністрації розробляють та затверджують свої власні нормативні документи. Таким документом,

зокрема в Закарпатській області є Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації<sup>1</sup> Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади.

При детальному аналізі норм даного акту, а також аналогічних, затверджених у різних областях країни, стає зрозумілим, що вони у своїй переважній більшості дублюють норми Постанови КМУ, на основі якої були прийняті<sup>2</sup>. Крім того, ними затверджується Графік перевірок роботи міськвиконкомів щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади та Порядок проведення перевірок роботи міськвиконкомів щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які є невід'ємними частинами розпорядження.

Так, як правило, положення актів місцевих державних адміністрацій стосовно способів та методів контролю, як і визначено вищенаведеною постановою, стосуються надсилання копій рішень виконкомів, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади в організаційні відділи апаратів облдержадміністрацій та районних державних адміністрацій, узагальнених звітів про здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, визначення переліку питань для вивчення, а також тривалості перевірок тощо.

Як правило, загальне керівництво перевіркою за дорученням голови облдержадміністрації здійснює один із його заступників. Результати перевірки оформляються актом за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається голові облдержадміністрації або

---

<sup>1</sup> Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: розпорядження Голови Закарпатської обласної державної адміністрації. – № 530. – 08.10.04 р.

<sup>2</sup> Про організацію контролю за здійсненням виконавчими органами сільських, селищних, міської рад делегованих повноважень органів виконавчої влади: розпорядження голови Дергачівської районної державної адміністрації. – № 145 від 13.03.2012 р. ; Про затвердження Порядку проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 440 від 21.08.2014. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140821-01-11-zagal-440-rozpr.pdf> ; Про організацію контролю за здійсненням виконавчими органами сільських, селищних, міської рад делегованих повноважень органів виконавчої влади: розпорядження голови Вовчанської районної державної адміністрації. – № 3 від 04.01.2011 р.

райдержадміністрації, а копія акту – керівництву міськвиконкому для реагування. Міськвиконком у тижневий термін з дня закінчення перевірки інформує голову місцевої державної адміністрації про заходи, вжиті для усунення виявлених порушень та недоліків.

Отже, як стає очевидним із аналізу нормативних актів, що регулюють контрольну діяльність обласних державних адміністрацій за здійсненням делегованих повноважень органам місцевого самоврядування, наявна її нормативна регламентація є недосконалою і недостатньою для здійснення ефективного дієвого контролю.

Вважаємо, що ті методи та форми, які стосуються контролю за делегованими повноваженнями, є недостатніми та не в повній мірі дієвими. Форми контролю за виконанням делегованих повноважень, що передбачені в спеціальних нормативних актах, значно звужені у порівнянні з тими, що стосуються загального контролю і передбачені, зокрема Регламентом місцевої державної адміністрації.

Крім того, звертає на себе увагу відсутність реальних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт, які би могли застосовуватися за результатами контрольної діяльності. Адже такі крайні заходи як порушення питання про дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування і ініціювання Верховній Раді України призначення дострокових виборів, що є в компетенції голови обласної державної адміністрації, не робить більш дієвим сам механізм контрольної діяльності. Оскільки контроль передбачає перевірку відповідності дій установленим нормам, правилам, стандартам, то відповідно повинен передбачати можливість і впливати на виправлення виявлених відхилень, порушень, недоліків. А механізм контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що передбачений нинішнім нормативним середовищем, цього зробити поки що не дозволяє.

Наведені висновки можуть бути підкріплені також положеннями Рекомендації комітету міністрів Ради Європи № r(98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади». А саме, вони визначають, що згідно з пунктом 1 статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування державам слід дозволити застосовувати адміністративні санкції до представників місцевих органів влади (усунення чи звільнення місцевих виборних представників та розпуск місцевих органів) лише як виняток. Крім того, слід супроводжувати їх застосування належними гарантіями з метою забезпечення їхньої сумісності з вільним здійсненням місцевих електоральних мандатів та надавати перевагу процедурам втручання наглядового органу чи органу, призначеного ad hoc, замість органу, що діяв з порушенням законодавства, таким

чином зменшуючи випадки застосування адміністративних санкцій до останніх<sup>1</sup>.

Також вважаємо, що при збереженні існуючої організаційної структури місцевих органів виконавчої влади в структурі місцевої державної адміністрації повинен бути утворений окремий орган з контролю за делегованими повноваженнями. Може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що проводить контрольні заходи. Тим не менше, відповідно до типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату місцевої державної адміністрації до повноважень даних структурних одиниць належить контроль за виконанням актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови місцевої держадміністрації та реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад але тільки структурними підрозділами самої місцевої державної адміністрації<sup>2</sup>. Крім того, відділ контролю, в силу своєї специфіки, може здійснити контроль за строками виконання, але аж ніяк не якісними показниками: ефективністю та доцільністю реалізованих повноважень.

Як здається, функція контролю за вищезазначеними повноваженнями для її ефективного здійснення повинна розпорозуватися у повноваженнях галузевих структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: відділах та управліннях. Оскільки делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування по кожному із напрямків, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не набагато менше, ніж власних, то відповідно за їх реалізацією повинен бути забезпечений якісний і дієвий контроль. Саме такий контроль можуть забезпечити в структурі місцевих органів виконавчої влади структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, що є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях.

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В.М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

<sup>2</sup> Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України. – № 1290. – від 21.08.2000р. . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1290-2000-%D0%BF>

Що стосується локального правового регулювання, то, аналізуючи зміст положень про відділи і управління Закарпатської обласної державної адміністрації, приходимо до висновку, що в окремих положеннях містяться повноваження з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а в інших з якихось причин – ні. Наприклад, у відповідності до п. 4, п.п. 22 Положення про управління містобудування та архітектури Закарпатської ОДА останнє контролює у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, діяльність виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із питань містобудування та архітектури в межах повноважень, передбачених підпунктом «б» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».<sup>1</sup> Подібні положення так само передбачені в положенні, що регулює діяльність управління у справах молоді та спорту Закарпатської облдержадміністрації<sup>2</sup>. В жодному іншому положенні про жодне інше управління контрольні повноваження за здійсненням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування не відмічені, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачив їх реалізацію по всім сферам і напрямкам.

Отже, ті методи та форми, які стосуються контролю за делегованими повноваженнями, є недостатніми та не в повній мірі дієвими. Форми контролю за виконанням делегованих повноважень, що передбачені в спеціальних нормативних актах, значно звужені у порівнянні з тими, що стосуються загального контролю і передбачені, зокрема Регламентом місцевої державної адміністрації. Тому, одним із напрямків удосконалення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованої сфери компетенції органами місцевого самоврядування може полягати у нормативному встановленні дієвих форм та методів контролю, а також визначенні ефективних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт за результатами контрольної діяльності.

Тим не менше, удосконалення контрольної діяльності в рамках публічної адміністрації на місцевому рівні може та повинно стати елементом глибинних та системних змін, що стосуються децентралізації та супроводжуються внесенням змін до Конституції України.

---

<sup>1</sup> Про положення про управління містобудування та архітектури Закарпатської обласної державної адміністрації. Затв. розпорядженням голови Закарпатської ОДА від 21.03.2016. – №108. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/6948.htm>

<sup>2</sup> Розпорядження голови Закарпатської ОДА від 26.04.05 № 217 «Про Положення про управління у справах молоді та спорту облдержадміністрації». [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/658.htm>.

Активізація наведених процесів відбулася у 2015 році, коли Указом Президента України<sup>1</sup> було створено Конституційну Комісію для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. Правовий статус цієї комісії полягає у тому, що вона є спеціальним допоміжним органом при Президентові України для розробки зміни до Основного Закону за пріоритетними напрямками реформування, в тому числі і децентралізації. Результатом роботи Конституційної Комісії стали підготовлені пропозиції щодо внесення змін до Конституції, метою яких, як відмічається в пояснювальній записці до проекту<sup>2</sup>, є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самоодатності місцевого самоврядування.

Пропоновані зміни були позитивно оцінені в попередньому висновку експертів Венеціанської Комісії щодо запропонованих конституційних змін стосовно територіальної структури та місцевої адміністрації від 24 червня 2015 р. № 803/2015, з відповідними рекомендаціями щодо їх удосконалення. А у серпні 2015 року відбулося попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади Верховною Радою України<sup>3</sup>.

Законопроектом про внесення змін до Конституції України запропоновані суттєві зміни в тому числі і стосовно питань нагляду і контролю за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. А саме, пропонується запровадити інститут префектів та наділити його комплексом контрольно-наглядових повноважень.

А саме, ст. 119 Конституції України пропонується викласти в наступній редакції: «Префект на відповідній території:

---

<sup>1</sup> Про Конституційну Комісію: указ Президента України від 3 березня 2015 року. – № 119 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

<sup>2</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

<sup>3</sup> Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015. – № 656-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-viii>

- здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;
- забезпечує виконання державних програм;
- спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України»<sup>1</sup>.

У контексті наведеного одразу виникає запитання стосовно елементів правового статусу префекта, визначені в проекті змін. Останній пункт цитованої статті вказує, що попередньо перелічені саме повноваження, а не інші елементи: функції, завдання, цілі. Однак, принагідно зауважимо, що в попередніх частинах роботи було проведено дослідження правового статусу органів публічної адміністрації та визначений зміст його елементів, де було визначено, що повноваження – це право і обов'язок органу. Відповідно «забезпечувати» виконання, «спрямовувати» і «організовувати» діяльність є радше функціями або завданнями органу, а не його конкретними повноваженнями, не компетенцією.

Звідси робимо висновок, що конституцією планується визначити завдання інституту префекта, а компетенцію визначити у статусному законі, який повинен бути прийнятий на виконання норм Основного Закону. Аналогічно здійснене правове регулювання у діючих положеннях Конституції та чинному Законі України «Про місцеві державні адміністрації». До завдань, вирішення яких покладено на складові системи органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, віднесено забезпечувати:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;
- 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)



- 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів та програм;
- 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Так само, як і проект, Конституція і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не вичерпують коло завдань місцевих державних адміністрацій, а передбачають можливість подальшого законодавчого їх розширення. Однак, очевидно, що визначальними і найважливішими завданнями все ж таки залишаються ті, що нормативно закріплені в конституції. Вони носять основоположний характер при встановленні і законодавчому закріпленні конкретних прав і обов'язків місцевих органів виконавчої влади в інших нормативних актах.

Важливими для подальшого аналізу є положення, що функції суб'єкта влади детерміновані потребами об'єкта управління, а опосередковуються суб'єктивним моментом – цілями і завданнями суб'єкта управління. Тобто формулювання цілей і завдань органу повинно передувати практичному здійсненню функцій і повноважень. Крім того, цілі і завдання виступають визначальним елементом, тобто таким, що визначає зміст кожної окремої функції<sup>1</sup>, та, відповідно, і повноважень. Тому цілі органу управління, які конкретизовані в його завданнях, можуть бути реалізовані тільки за допомогою конкретних владних повноважень, що виражені в компетенції владного суб'єкта. Тобто вони є тим засобом, за допомогою якого уможлиблюється досягнення управлінських цілей і виконання поставлених завдань перед владним суб'єктом.

Відповідно, достатній об'єм владних повноважень є необхідною умовою нормального функціонування владних суб'єктів, в тому числі і органів публічної адміністрації. Орган влади повинен бути наділений, який дасть йому змогу ефективно виконувати завдання, що стоять перед ним. Вважаючи вірною думку, що крім вимоги достатності повноважень у суб'єкта управління, повинна бути забезпечена також вимога об'єктивної необхідності наданих повноважень для виконання завдань органу влади<sup>2</sup>, слід сказати, що коли мова йде про об'єктивно необхідний об'єм повноважень, то мається на увазі, що такий об'єм повинен відповідати тим завданням, вирішення яких на нього покладено, а кожне повноваження органу, за винятком тих, що направлені на забезпечення функціонування самого органу, повинне

---

<sup>1</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – С. 21.

<sup>2</sup> Там само.

реалізовуватися для виконання якогось із його завдань. Тобто загалом зазначені вимоги означають потребу в нормативному закріпленні такого переліку повноважень, який би був як не меншим (тобто достатнім для виконання завдань), так і не виходив за межі визначених для того чи іншого органу цілей і завдань (тобто був об'єктивно необхідним).

Не менш важливим у даному ракурсі є питання відповідності самих завдань потребам об'єкта управління. Тут варто наголосити, що загальною ціллю будь-якої управлінської діяльності є забезпечення оптимального існування і розвитку об'єкта і системи управління в цілому<sup>1</sup>. Програмні документи, які на даний час визначають стратегію і хід реформ публічної адміністрації в Україні передбачають зміну статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території<sup>2</sup>. Відповідно, це будуть основні завдання місцевих органів виконавчої влади, незалежно від майбутньої назви (місцева державна адміністрація чи префектура) і організаційних форм.

З огляду на наведене, при наступному унормуванні діяльності місцевих органів виконавчої влади важливим є недопущення виходу за рамки їх завдань та забезпечити відповідності повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування районів та областей тим завданням, які вони покликані вирішувати.

У діючому законі «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативних актах, що передбачають за місцевими державними адміністраціями конкретний об'єм повноважень, законодавець не в повній мірі взяв до уваги конституційно визначені завдання цих органів, на яких по суті повинен базуватися набір їх фактичних повноважень<sup>3</sup>. Об'єм повноважень, закріплений в компетенції місцевих державних адміністрацій, є ширшим, ніж той, який є об'єктивно необхідний для виконання їх завдань. Велика кількість повноважень, якими володі-

---

<sup>1</sup> Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1979. – С. 49.

<sup>2</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. – № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>

<sup>3</sup> Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади: монографія. – За наук. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – Ужгород: ЗакДУ, 2006. – 156 с.

ють місцеві державні адміністрації, не завжди спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного життя, в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями.

Звісно, що завдання місцевих державних адміністрацій, що полягає в забезпеченні виконання Конституції, актів законодавчої і виконавчої влади і впливає з їх входження до єдиної системи органів виконавчої влади, є підставою наділення їх більшістю із тих повноважень, що ними реалізуються. Це стосується і повноважень в галузі управління майном і приватизації, в галузі бюджету та фінансів, міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, оборонної роботи, більшістю повноважень в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту населення та деякими повноваженнями в інших галузях. Основні з них передбачені Законом України «Про місцеві державні адміністрації», хоча, очевидно, що набагато більша їх частина міститься в підзаконних нормативно-правових актах, зокрема актах вищих органів виконавчої влади, забезпечувати виконання яких вини покликані.

Значна частина галузевих повноважень, якими наділені місцеві державні адміністрації, є «виконавчими» повноваженнями районних та обласних рад. Це більшість повноваження в галузі соціально-економічного розвитку території, в галузі бюджету та фінансів, містобудування, деяка частина повноважень в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, транспорту і зв'язку та інші. Так, наприклад, в галузі соціально-економічного розвитку території до таких повноважень належать розробка проектів програм соціально-економічного розвитку території та їх виконання; складання необхідних для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, подання висновків щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності, розгляд та прийняття рішення щодо проектів планів та заходів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, формування обсягів продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування тощо.

Наявність виконавчих повноважень органів місцевого самоврядування в компетенції місцевих державних адміністрацій означає, що місцеві державні адміністрації на своєму рівні повинні одночасно представляти інтереси і держави, і органів місцевого самоврядування, виконувати і власні, і самоврядні повноваження. Наведене, на нашу

думку, вносить певні неузгодженості і ускладнює роботу як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування.

В діяльності місцевих державних адміністрацій такий стан речей зумовлює ситуацію, коли дані органи, будучи провідниками здійснення державної політики на місцях, при здійсненні значної кількості повноважень підконтрольні і підзвітні відповідним радам. Звичайно, що входження місцевих державних адміністрацій до єдиної системи виконавчих органів держави і відповідальність голів місцевих державних адміністрацій перед Президентом та Кабінетом Міністрів України сприяє вибору пріоритету в діяльності даних органів яким, без сумніву, є держава і загальнодержавні інтереси. Однак, ті контрольні повноваження, якими володіють районні і обласні ради по відношенню до відповідних державних адміністрацій можуть стати на перешкоді зайняттю місцевими державними адміністраціями неупередженої державницької позиції при здійсненні ними повноважень, що повинні забезпечувати реалізацію загальнодержавного інтересу.

Крім того, неможливо на практиці здійснити розмежування у здійсненні структурними підрозділами адміністрації власних повноважень і делегованих радою. Так, наприклад, обласна рада згідно п.11 ч.1 ст.44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» делегує відповідній обласній адміністрації здійснювати забезпечення розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму. Локальним нормативним актом, яким здійснене делегування відповідних повноважень в Закарпатській області є Рішення обласної ради від 17 березня 2016 №181 «Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації», яким визначено перелік делегованих повноважень, в тому числі і згідно п. 1.13 забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді<sup>1</sup>.

В той же час місцева державна адміністрація, будучи складовою системи органів виконавчої влади, повинна забезпечувати реалізацію на території області державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства,

---

<sup>1</sup> Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: рішення обласної ради від 17 березня 2016. – №181.

сім'ї та молоді<sup>1</sup>. В Закарпатській області структурним підрозділом обласної адміністрації, на який покладається вирішення наведених завдань є Департамент освіти і науки, Управління молоді та спорту, а також Департамент охорони здоров'я.

У відповідності до Положення про Департамент освіти і науки, даний структурний підрозділ уповноважений здійснювати заходи щодо надання навчальними закладами належного рівня дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти, організації їх навчально-методичного й інформаційного забезпечення, сприяння підвищенню кваліфікації та розвитку творчості педагогічних працівників, брати участь у розвитку мережі навчальних закладів у регіоні, утворення навчальних закладів або внесення в установленому порядку пропозицій щодо їх утворення, реорганізації та ліквідації, створення освітніх округів тощо<sup>2</sup>. Однак зі змісту положення не зрозуміло, чи ці повноваження департамент реалізує на виконання делегованого повноваження радою щодо забезпечення розвитку науки, усіх видів освіти, чи власного повноваження, визначеного законом «Про місцеві державні адміністрації» стосовно реалізації на території області державної політики в галузі науки і освіти.

Подібна ситуація прослідковується і при визначенні компетенції інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Визначення повноважень таким способом зумовлює ситуацію, коли важко відповісти на питання, які з наведених повноважень направлені на реалізацію державної політики у відповідній галузі, а які є делегованими повноваженнями ради. Вирішення даного питання є важливим, оскільки визначає, стосовно якої частини компетенції повинен здійснюватися контроль вищестоящими органами виконавчої влади, а якої – обласною радою, а також як у даному випадку повинна здійснюватися норма закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що стосується звітування відповідним радам керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про здійснення делегованих їм радою повноважень.

Про необхідність уникнення даної ситуації міститься і в рекомендаціях керівних органів Ради Європи, які визначили настанови щодо

---

<sup>1</sup> Про місцеві державні адміністрації: закон України від 9 квітня 1999 року. – № 586-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

<sup>2</sup> Положення про департамент освіти і науки Закарпатської обласної державної адміністрації. Затв. розпорядженням голови Закарпатської ОДА від 23.02.2015. – № 58. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/6471/230215r58d1.pdf>

запобігання ризику неформального нагляду. Вони рекомендують урядам державам-членам взяти за правило запобігати залежності працівників місцевих органів влади від інших органів, на які вони не працюють, при прийнятті рішень, які є частиною їх обов'язків<sup>1</sup>.

У практичній діяльності сучасної України через відсутність чіткої межі між власними і делегованими повноваженнями місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів, останні звітують про здійснення всього обсягу своїх повноважень відповідним радам. Різниця між наведеними двома випадками полягає фактично тільки у формі здійснення. Якщо про виконання регіональних програм органи виконавчої влади «звітують», то про виконання державних програм і власних повноважень місцевих органів виконавчої влади «інформують» відповідні ради. При цьому резолютивна частина рішення ради у першому випадку «звіт затвердити», то у другому – «прийняти до уваги».

Аналізуючи зміст пропонованих проектом змін до Конституції завдань префектів, слід погодитися з думкою, що основна частка їх діяльності буде стосуватися здійснення контрольно-наглядової функції. Префекти здійснюватимуть нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, а також територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Звісно, що виконавча влада в тому числі і на місцевому рівні покликана забезпечувати законність і правопорядок у суспільстві, додержання прав і свобод громадян. Для здійснення відповідних функцій пропонується наділити префектів необхідними юридичними засобами – контрольно-наглядовими повноваженнями, такими, як право зупинення дії актів, звернення з позовом до суду тощо. Зокрема, згідно пропонованих змін префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Однак, як бачиться, детальний перелік та визначення контрольно-наглядових повноважень повинне міститися у базовому законі, який буде врегульовувати правовий статус префектів.

Виконання завдання з координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади передбачає створення умов для ефективного виконання суб'єктами управління державними справами актів законодавства.

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

Здійснення завдання щодо забезпечення виконання державних програм, що є комплексними планами соціально-економічного і культурного розвитку держави або планами реалізації гарантій прав і свобод громадян у різних галузях суспільного життя, передбачає проведення організаційної та координаційної роботи, що повинна бути направлена на мобілізацію необхідних засобів і ресурсів, пошук резервів тощо. Тобто по здійсненню комплексних державних програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій префекти будуть продовжувати здійснювати виконавчо-розпорядчу функцію. До завдань префектів, що стосуються виконавчо-розпорядчої діяльності, також планується віднести спрямування і організацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Однак, тут варто наголосити на тому, що визначення конституцією основних завдань адміністративної діяльності префектів та їх перетворення у органи з переважно наглядовими повноваженнями повинно бути відображено у профільному законі. Такий закон повинен бути прийнятий для закріплення конкретного об'єму повноважень, що базуються на конституційно визначених завданнях цих органів. У протилежному разі існує ризик того, що вони перетворяться на органи на кшталт місцевих державних адміністрацій, об'єм повноважень яких є набагато ширшим, ніж той, який є об'єктивно необхідним для виконання поставлених завдань. Велика кількість повноважень, якими володіють нині діючі місцеві державні адміністрації, не завжди спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного життя, в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями.

Крім того, ефективність контрольної діяльності залежить не тільки від якості правового регулювання статусу контролюючого суб'єкта, але і від об'єкта контрольної діяльності. У міжнародних документах Ради Європи серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади є настанови щодо масштабу адміністративного нагляду.<sup>1</sup> Зокрема, рекомендується урядам держав-членів передбачити застосування місцевими органами влади власних пов-

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

новажень, якщо інше не передбачено законом, а також надавати перевагу застосуванню власних повноважень над делегованими повноваженнями, що призводить до зменшення нагляду за доцільністю. Тобто, удосконалення здійснення контрольної функції перенесено в площину удосконалення об'єкта контрольної діяльності. Тому очевидно, що здійснення нагляду префектами за дотриманням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування напряму залежить від змісту нормативних актів, дотримання яких контролюється.

У зв'язку із наведеним та виходячи як із загальних наукових позицій про компетенцію, так і рекомендацій керівних органів міжнародних організацій, вважаємо, що ефективність контрольної діяльності залежить від того, наскільки компетенція органів місцевого самоврядування дозволяє та сприяє виконанню органами місцевого самоврядування своїх власних завдань.

Місцеве самоврядування в державі виконує три основні завдання. По-перше, це здійснення безпосереднього забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення відповідної території. По-друге, місцеве самоврядування необхідне для ефективнішого виявлення і більш повного залучення та використання місцевих людських, природних та інших ресурсів. По-третє, місцеве самоврядування також необхідне для забезпечення функціонування зворотного зв'язку в державному управлінні, тобто для організації безпосередньої взаємодії з населенням<sup>1</sup>.

Натомість визначені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів місцевого самоврядування не є достатніми для здійснення наведених вище завдань цих органів. Крім того, більшість повноважень не конкретизовані за змістом, а відсилають до інших нормативно-правових актів, з питань земельних відносин, навколишнього природного середовища, власності, адміністративно-територіального устрою тощо. Зокрема, наведений Закон закріплює в компетенції районних і обласних рад повноваження щодо вирішення питань регулювання земельних відносин у відповідності до закону<sup>2</sup>. Відповідним законом, що регламентує повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин є Земельний кодекс України, який до повноважень обласних і районних рад відносить: розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; забезпечення реалізації

---

<sup>1</sup> Уткин А. Э., Денисов А. Ф. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие. – М., 2003. – С. 109.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997. – № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page4>



державної політики в галузі використання та охорони земель; погодження загальнодержавних програм використання та охорони земель, участь у їх реалізації на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земель; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; вирішення земельних спорів; організація землеустрою; встановлення та зміна меж сіл, селищ, міст та деякі інші повноваження<sup>1</sup>.

Зіставивши наведені повноваження із тими, здійснення яких районні та обласні ради повинні делегувати відповідним державним адміністраціям у сфері земельних відносин, можна дійти висновку, що в компетенції власне ради залишається їх незначна частина. Стаття 44 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначила обов'язком ради делегувати повноваження щодо координації на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів, підготовки питань про визначення території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі, реалізації регіональних програм, в тому числі і стосовно використання та охорони земель, забезпечення реалізації державної політики в галузі використання та охорони земель та ефективного використання природних ресурсів. Крім того, організація землеустрою передбачає здійснення переліку прав і обов'язків, стосовно більшості з яких даний закон також визначив обов'язок делегувати відповідній раді. Звідси стає зрозумілим, що в компетенції власне районної та обласної ради у сфері земельних відносин перебувають тільки повноваження щодо розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад за їх дорученням, затвердження регіональних програм використання та охорони земель, розподіл між районами, селами, селищами та містами коштів з Держбюджету та районних (обласних) бюджетів на фінансування землепорядних робіт, а також вирішення земельних спорів.

Сьогодні при відсутності можливості утворювати виконавчі органи районна та обласна ради не в повній мірі можуть забезпечити навіть основну ціль свого створення: реалізацію регіональних інтересів та управління інфраструктурою, яка повинна задовольняти потреби всіх громад адміністративної території, на яку розповсюджується діяльність даної ради. Для реалізації цього завдання районні та обласні ради наділені повноваженнями по вирішенню питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст,

---

<sup>1</sup> Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.10.2001. – № 2768-III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

що перебувають в управлінні районних та обласних рад (п. 10 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), однак реальний вплив на об'єкти управління через відсутність власних виконавчих структур вони здійснити не можуть.

Тому навіть прийняті акти про створення комунальних підприємств, керуючись вищезазначеним пунктом закону, містять одночасно із положенням про створення таких підприємств, і положення про делегування відповідній державній адміністрації повноважень щодо управління ними, керуючись п. 27 тієї самої статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Як приклад можна навести рішення Закарпатської обласної ради від 25 лютого 2011 року № 182 «Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку і транскордонного співробітництва», яким створено відповідне підприємство, а також делеговано повноваження обласній державній адміністрації щодо управління цим підприємством<sup>1</sup>.

Районні та обласні ради навіть вдаються до делегування повноважень щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст. Звісно, що такі рішення обмежують здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. Тим не менше, судова практика йде шляхом визнання таких рішень законними, оскільки чинні норми не порушуються, а делегування здійснюється у відповідності до встановлених процедур.

За приклад наведемо справу Вінницького окружного адміністративного суду за позовом до Вінницької обласної ради щодо визнання протиправними дії Вінницької обласної ради, що полягають у винесенні рішення «Про делегування обласній державній адміністрації окремих повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, сіл, селищ, міст області» № 630 від 08.11.2013 року, а також визнати протиправним та скасувати вказане рішення. Позовні вимоги мотивовані тим, що у відповідності до оскарженого рішення обласній державній адміністрації делеговано повноваження щодо призначення та звільнення з посад керівників підприємств, установ, організацій, що є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області за погодженням з відповідними профільними постійними комісіями обласної ради та з постійною комісією обласної ради з питань регулювання комунальної власності та приватиза-

---

<sup>1</sup> Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва». Рішення Закарпатської обласної ради від 11.01.02р. – № 378.

ції<sup>1</sup>. Однак, очевидно, що у задоволенні вимог адміністративного позову було відмовлено, тим не менше, сам факт існування такої і подібних адміністративних справ свідчить про конфліктність у відносинах між органами місцевого самоврядування та державними органами через недосконалість розподілу владних повноважень.

Тобто фактично для здійснення завдання щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад районні та обласні ради не наділені достатнім обсягом повноважень. Більшість із тих повноважень, які повинні б забезпечувати виконання цього завдання, фактично знаходяться в компетенції відповідних обласних та районних державних адміністрацій.

Незадовільний стан правового регулювання в означеній сфері зумовив ситуацію, коли органи місцевого самоврядування приймають завідомо незаконні рішення для того, щоб, як видається, привернути увагу законодавця та громадськість до гострої проблеми. Таким прикладом може слугувати, зокрема, прийняття 11 грудня 2013 року розміщенена офіційній інтернет-сторінці Коломийської районної ради рішення за №493-XXI/13 «Про втрату чинності рішення Коломийської районної ради щодо делегування повноважень районній державній адміністрації та створення у складі виконавчого апарату Коломийської районної ради виконавчого комітету». Вказане рішення викладене в наступній редакції: «1. Висловити від імені територіальних громад району недовіру Коломийській районній державній адміністрації та вважати існування такої інституції недоцільним, а структуру влади, яка передбачає адміністрації на місцях, такою, що підлягає ліквідації. 2. Визнати таким, що втратив чинність п. 2 рішення районної ради від 06.06.2013 року №411-XV/13 «Про управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ району». 3. Доручити постійним комісіям та виконавчому апарату Коломийської районної ради до 31 грудня 2013 року виконувати повноваження, визначені статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». 4. Створити у складі виконавчого апарату Коломийської районної ради виконавчий комітет, якому доручити з 1 січня 2014 року виконувати повноваження, передбачені статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». 5. Виконавчому апарату районної ради до 1 січня 2014 року підготувати проект рішення «Про структуру та чисельність виконавчого апарату та управління районної ради» та проект

---

<sup>1</sup> Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 15 листопада 2013 р. (справа № 802/4448/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439091>

положення про виконавчий комітет виконавчого апарату Коломийської районної ради. 6. Доручити постійній комісії районної ради з питань бюджету, фінансів та податків та виконавчому апарату районної ради передбачити у проекті районного бюджету на 2014 рік кошти, необхідні для виконання повноважень, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». 7. Звернутися до Верховної Ради України з вимогою здійснити на законодавчому рівні реформування системи місцевого самоврядування, передбачивши утворення виконавчих органів обласних та районних рад»<sup>1</sup>.

Безумовно адміністративним судом було визнано протиправними та скасовано пункти 1, 5, 6 та 7, а також незаконними пункти 2, 3 та 4 наведеного рішення. Тим не менше, вважаємо необхідним навести це рішення як приклад невідповідності правових норм існуючому рівню правових відносин.

При очевидній недостатності повноважень районних і обласних рад для практичного вирішення питань соціально-економічного розвитку територій законодавець передбачив певний обсяг контрольних повноважень за виконанням відповідними органами виконавчої влади делегованих ними повноважень. До них належать:

– заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень. Голови місцевої державної адміністрації зобов'язані звітувати перед тією чи іншою радою щорічно про виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і про виконання делегованих повноважень. Тому, як правило, обласні та районні ради разом із прийняттям рішення про делегування повноважень, приймають рішення про звітування за здійсненням цих самих повноважень<sup>2</sup>. Хоча звітування, як правило, здійснюється щорічно перед обласною радою про здійснення делегованих повноважень.

---

<sup>1</sup> Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 15 січня 2014 р. (Справа № 809/3962/13-а) Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36720332>

<sup>2</sup> Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: рішення обласної ради від 17 березня 2016. – №181– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>

– вивчення постійними комісіями районних та обласних рад діяльності місцевих державних адміністрацій з питань, віднесених до відання ради, та надання рекомендацій за результатами контрольних перевірок.

– прийняття рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів. У випадку прийняття з цього приводу рішення радою до суду звертається її голова.

– прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації. Із цього приводу Президент України приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіра висловлена не менш, як двома третинами депутатів ради, Президент приймає рішення про відставку голови відповідної державної адміністрації. Тут слід зазначити, що чинне законодавство не містить підстав висловлення недовіри, тому, очевидно, вона може бути висловлена з приводу будь-яких зловживань чи правопорушень.

Вважаємо, що встановлений об'єм контрольних повноважень районних і обласних рад по відношенню до місцевих державних адміністрацій є не в повній мірі достатнім. Значний об'єм делегованих повноважень вимагає від районних та обласних рад можливості здійснення всебічного контролю за їх виконанням. Однак, чинне законодавство чітко регламентувало тільки початковий момент здійснення цього контролю – заслуховування звітів, та крайній захід представницького органу місцевого самоврядування – висловлення недовіри голові відповідної місцевої державної адміністрації.

Хоча в компетенції місцевих державних адміністрацій і не передбачено поряд із заслуховуванням звітів органів виконавчої влади таке повноваження як прийняття рішення щодо відповідного звіту про його виконання, та на даний час практика йде таким шляхом, що звіти голів державних адміністрацій чи начальників їх структурних підрозділів про виконання регіональних програм заслуховуються та обговорюються на пленарних засіданнях ради та приймаються по них рішення. На нашу думку, це є вірним, оскільки логічно витікає із повноваження постійних комісій ради попередньо розглядати дані звіти, вивчати і готувати стосовно них питання на розгляд ради, врешті-решт із самого повноваження ради заслуховувати звіти на своїх пленарних засіданнях.

Зазначене зменшує «віртуальність» повноваження щодо заслуховування звітів та надає раді якщо не певні важелі впливу, то хоча б можливість висловлення свого ставлення до діяльності відповідної

адміністрації щодо реалізації програм соціально-економічного і культурного розвитку території та здійснення делегованих повноважень, висловлення зауважень та осуду. Наведене стає засобом попередження, а також проміжною ланкою між самою перевіркою і крайнім заходом – висловленням недовіри голові відповідної місцевої адміністрації.

Іншою спробою забезпечення більш дієвого контролю реалізацією делегованих повноважень є прийняття рішень про рекомендацію обласним і районним державним адміністраціям погоджувати з відповідною радою питання щодо призначення. Зокрема, Закарпатська обласна рада з метою забезпечення оперативного та ефективного контролю за виконанням делегованих повноважень рекомендує облдержадміністрації погоджувати з обласною радою питання щодо призначення та звільнення керівників обласних організацій, закладів та установ освіти, охорони здоров'я, культури<sup>1</sup>. Відповідні положення локальних нормативних актів мають виключно рекомендаційний характер, оскільки в даному питанні між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади не існує субординаційних зв'язків.

Тим не менше, здійснення зазначених дій все рівно не надає обласним та районним радам можливостей реального впливу безпосередньо на діяльність обласних та районних державних адміністрацій. Рішення, які приймаються відповідними радами щодо звітів органів виконавчої влади, містять тільки положення «звіт (інформацію) прийняти до відома», оскільки реальних заходів впливу радою застосовано бути не може. Контроль за виконанням місцевою державною адміністрацією делегованих повноважень забезпечують комісії відповідної ради, які здійснюють свою діяльність у тій чи іншій сфері, і звітують про це на сесії ради. Рішення, що приймаються щодо даних звітів, теж містять вищезазначене положення «звіт прийняти до відома». Різниця в змісті даних рішень полягає в тому, що у відношенні до органів виконавчої влади приписи обласних та районних рад носять рекомендаційний характер (за деякими винятками містять вказівку «рекомендувати»), а у відношенні до своїх комісій – зобов'язуючий.

Навіть намагання районних та обласних рад унормувати порядок звітування по виконанню обласних цільових програм не може усунути недоліки структурної побудови місцевих органів публічної влади та відсутності раціонального розподілу повноважень. Так, затвердження порядку звітування по виконанню обласних цільових про-

---

<sup>1</sup> Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: рішення обласної ради від 17 березня 2016. – №181– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>

грам Закарпатською обласною радою<sup>1</sup>, яким встановлюються строки подачі звітності про хід виконання програм з метою проведення аналізу ефективності їх виконання та надання пропозицій щодо доцільності продовження їх виконання, порядок заслуховування на постійних комісіях ради, про що приймається відповідний висновок, визначення порядку заслуховування звіту на пленарному засіданні обласної ради не може виправити наступне. У відповідному положенні містяться норми, щодо звітів по яких проводиться заслуховування на пленарних засіданнях сесії ради. Вони (звіти) беруться радою до відома шляхом прийняття відповідного рішення, а програми, щодо яких чинним законодавством передбачено, що звіти по таких затверджуються на пленарному засіданні сесії ради, затверджуються обласною радою шляхом прийняття відповідного рішення (затвердити).

Більше того, відсутність у обласної ради дієвих важелів впливу на об'єкти контрольної діяльності яскраво та чітко відслідковується на прикладі взаємовідносин із комунальними підприємствами. Обласна рада так само як і у відношенні до місцевих органів виконавчої влади може «взяти до відома» звіт та рекомендувати вчинити дії. Наприклад, Закарпатська обласна рада у 2015 році прийняла рішення взяти до відома звіт про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» протягом звітного періоду, а також рекомендувати комунальному підприємству «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» при підготовці проектних заявок керуватись положеннями Стратегії розвитку Закарпатської області на період до 2020 року та двосторонніми договорами між Закарпатською областю та країнами ЄС<sup>2</sup>.

Принагідно слід відмітити також те, що стосовно здійснення контрольної діяльності обласних та районних рад, на нашу думку, є не-

---

<sup>1</sup> Про заслуховування звітів про результати виконання обласних програм: рішення Закарпатської обласної ради від 05.04.2016. – № 240– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/3-sesiya-i-zasidannya-05-04-2016/>

<sup>2</sup> Про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» з підготовки та реалізації проектів у рамках транскордонних програм країн Європейського Союзу: рішення Закарпатської обласної ради від 17.03.2016. – № 192 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>

доліком те, що законодавчо не регламентовані підстави висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації. Вважаємо, що цими підставами повинне бути невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень, оскільки в протилежному разі виникне суперечність із конституційною нормою, що визначає відповідальність голів місцевих державних адміністрацій у здійсненні власних повноважень, їх підконтрольність та підзвітність Президенту України та Кабінету Міністрів України, підконтрольність та підзвітність вищим органам виконавчої влади (ст. 118 Конституції України). Районним та обласним радам відповідні державні адміністрації підзвітні та підконтрольні тільки у частині виконання делегованих ними повноважень, тому і недовіра повинна висловлюватися тільки у зв'язку з виконанням місцевою державною адміністрацією саме делегованої сфери компетенції.

Отже, на даний час місцеві державні адміністрації поки що є основними реалізаторами державної політики в регіонах та виконавцями рішень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня. Дана обставина є причиною виникнення ще однієї управлінської проблеми. Поряд з організацією управління справами відповідного регіону, місцеві державні адміністрації згідно з конституційними положеннями та положеннями Закону «Про місцеві державні адміністрації» забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контрольно-наглядові повноваження, які мають безпосереднє відношення до реалізації завдання щодо забезпечення додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод жителів регіону, інтересів держави, підприємств, установ, організацій.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» в ст. 16 визначив широке коло питань, з яких місцеві державні адміністрації можуть здійснювати державний контроль на відповідних територіях. До них віднесено: збереження і раціональне використання державного майна; стан фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належне і своєчасне відшкодуванням шкоди, заподіяної державі; використання та охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорона пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду; додержання виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержання санітарних і ветеринарних правил, збирання, утилізація і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержання правил благоустрою; додержання архітектурно-будівельних норм, правил і стандартів; додержання правил



торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержання законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; охорона праці та своєчасна і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплата праці; додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху; додержання законодавства про державну таємницю та інформацію; додержання законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Однак, визначеними питаннями не встановлюються межі контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій. Галузеві нормативні акти продовжують перелік питань, в яких місцеві державні адміністрації наділяються контрольними повноваженнями. Так, наприклад, контрольні повноваження даних органів у сфері цін регламентуються Законом «Про ціни і ціноутворення»<sup>1</sup> та постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)»<sup>2</sup>.

З наведеного стає очевидним, що відповідно до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів за місцевими державними адміністраціями закріплено здійснення з одного боку широкого об'єму виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого – не набагато вужчий спектр контрольних повноважень. В компетенції місцевих державних адміністрацій перебувають повноваження з контролю за діяльністю щодо реалізації державної політики та дотриманням державних стандартів, і у той же час вони є органами, які самі здійснюють значну частину тих повноважень, реалізацію яких повинні контролювати.

Так, місцеві органи виконавчої влади здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів. В той же час ст. 21 Закону «Про місцеві державні адміністра-

---

<sup>1</sup> Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012. – № 5007-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>

<sup>2</sup> Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>

ції» передбачає перелік управлінських повноважень в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів та охорони довкілля. Так, повноваження щодо контролю за збереженням і раціональним використанням державного майна супроводжується наявністю в компетенції місцевих державних адміністрацій повноважень щодо управління цим майном (ст. 19 Закону «Про місцеві державні адміністрації»).

У сфері охорони, реставрації та використання пам'яток історії та культури, обласна та районна державні адміністрації у відповідності до їхньої компетенції реалізують і охорону цих пам'яток, і контроль за здійсненням цієї діяльності. Збіг контрольних і виконавських повноважень в компетенції місцевих державних адміністрацій можна простежити і у сфері управління архівною справою, і охорони державної таємниці та інформації та деяких інших сферах, в яких Законом України «Про місцеві державні адміністрації» й іншими нормативними актами стосовно одних і тих же об'єктів управління передбачені два різновиди повноважень, контрольні і виконавчі.

Ситуація, коли згадані вище контрольні повноваження держадміністрацій спрямовані значним чином на діяльність самих держадміністрацій, створює умови, коли виконавець контролює сам себе, а значить і оцінює свою діяльність щодо реалізації державної політики та свого ж забезпечення дотримання державних стандартів. Наведене містить реальну загрозу ефективності здійснення управлінської діяльності державними органами влади.

З огляду на наведене, є виправданим та логічним те, що проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) вилучає з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовує інститут голів місцевих державних адміністрацій<sup>1</sup>. Натомість основні виконавчо-розпорядчі повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади.

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

---

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

Без сумніву, що така трансформація місцевих державних адміністрацій із органів переважно з виконавчими повноваженнями в контрольні органи (префекти) вимагає в свою чергу удосконалення їх контрольних повноважень. З цього приводу потрібно погодитися із думкою, що таке удосконалення повинне відповідати новим завданням, функціям відповідних органів та полягає не лише в розширенні сфери контрольної діяльності, але і наділенні цих органів додатковими можливостями реального впливу на відповідних суб'єктів у разі їх ухилення від виконання певних завдань чи обов'язків, притягнення правопорушників до відповідальності<sup>1</sup>.

Згідно пропонованих положень конституції пропонується наділити префекта повноваженнями зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Апарат державного управління: організаційно-правові основи діяльності // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 249; Битяк Ю. П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 57; Череватенко В. А. Розмежування контрольних і виконавських функцій на регіональному рівні // Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За заг. ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. посібник. – К.: Атіка, 2003. – С. 89.

<sup>2</sup> Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

Отже, законодавець визначив наступні шляхи вирішення проблем на районному та обласному територіальному рівні управління, що були проаналізовані вище. А саме, закріплення в Конституції України (очевидно, що згодом і в інших законодавчих актах, зокрема, законі «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про префектів») наявність поряд з іншими елементами системи місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого району і області, також і такий елемент, як виконавчі органи районних та обласних рад (виконавчі комітети, відділи, управління) та наділення їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями; ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також регламентація здійснення префектами повноважень щодо нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України, забезпечення виконання державних програм, спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Тим не менше, вихідними позиціями до аналізу пропонованих змін є їх відповідність європейським стандартам та принципам, що містяться у міжнародних документах. Стосовно досліджуваного аспекту таким актом є Рекомендація комітету міністрів Ради Європи № r(98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» та її додаток<sup>1</sup>. Так, у додаток до рекомендації серед настанов щодо покращення систем нагляду за діяльністю місцевих органів влади містяться вимоги чіткого визначення у статутних положеннях видів діяльності, що підлягають нагляду; обмеження обов'язкового адміністративного нагляду ex officio за певними видами діяльності, а також зменшення a priori адміністративного контролю (насамперед того, де участь органу державної влади необхідна для забезпечення вступу в дію чи легітимізації рішення, прийнятого на місцевому рівні).

---

<sup>1</sup> Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

1. Вірне і виважене розуміння категорії «публічна адміністрація» розкривається тільки у організаційно-структурному аспекті, як сукупності органів та посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності. Відповідно, публічну адміністрацію організаційно формують суб'єкти, якими є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, хоча сьгоднішні реалії є такими, що функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але і органами, які не належать до перелічених. Однак, не дивлячись на те, що системотворчі зв'язки органів публічної адміністрації відсутні, водночас, не можна заперечити, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти при здійсненні ними функцій та повноважень публічної адміністрації перебувають у взаємовідносинах і між ними формуються взаємозв'язки, пов'язані із реалізацією повноважень, що здійснюються для забезпечення публічного інтересу.

2. Серед європейських принципів права, що визначають стандарти діяльності публічної адміністрації є принципи належного врядування на належного адміністрування. Зміст поняття «належне урядування» характеризується переліком «належних» складових, порівнявши які, стає зрозуміло, що вони не є однопорядкові та не в усіх випадках порівнювані. Тому, слід визнати, що права людини, верховенство закону і демократія є основоположними, засадничими критеріями (атрибутами, складовими) належного врядування та більш фундаментальними, ніж інші, доповняльні. Сучасний розвиток концепції належного урядування бачиться у двох напрямках. Перший, це формулювання чітких визначень самого поняття, оскільки не можна дослідити та удосконалити те, що не визначено на понятійному рівні за допомогою категоріального апарату. Другий напрямок полягає в дослідженні поняття «належного врядування» через детальний аналіз його структурних компонентів, атрибутів чи критеріїв (наприклад, демократія, громадянські та політичні права, управління державним сектором тощо).

Використання принципів «good administration» у процесі розподілу повноважень публічної адміністрації може здійснюватися у двох площинах. По-перше, проаналізовані вище принципи визначають зміст матеріальних норм у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності та публічного управління. Це такі загальні принципи як принцип законності, пропорційності тощо, що мають бути забезпечені у тому чи ін-

шому варіанті розподілу повноважень як статичного правового явища. По-друге, дані принципи на практиці мають і процедурний аспект. Адже процес розподілу повноважень публічної адміністрації (розподіл як діяльність) будучи однією із форм реалізації компетенції органів публічної адміністрації, вимагає наявності та беззаперечне застосування загальних і стандартизованих правил із прийняття управлінських рішень та нормативних актів.

3. Формами розподілу повноважень публічної адміністрації визначено надання повноважень і делегування повноважень. Їх виокремлення базується, в першу чергу, на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження. Різниця між ними полягає, в першу чергу, у суб'єкті, що здійснює розподіл, терміні, на який передаються повноваження, а також характері самих повноважень. Якщо передаються власні повноваження самим органом, який згідно норм закону чи підзаконного входять до складу його компетенції, то така форма розподілу є делегуванням. Якщо передача здійснюється законодавчим органом, або іншим уповноваженим на те, то такий розподіл здійснюється у формі надання. Надання повноважень передбачає або включення до їх компетенції таких повноважень, якими до цього вони не володіли, або передачу від одного владного суб'єкта до іншого. Так, одним із найбільш яскравих прикладів першого пов'язаний із виникненням необхідності здійснювати публічне адміністрування у новій сфері інформаційно-комунікаційних технологій, утворенням відповідних органів, а також розподілом повноважень між ними.

Що стосується правових інструментів розподілу повноважень, то очевидно, що вони не виходять за рамки тих регулятивних інструментів, якими володіє публічна адміністрація, а також законодавчий орган при розподілі компетенції. Їх є два: акт або договір.

4. Децентралізація є динамічним проявом розподілу повноважень публічної адміністрації, і на основі сутнісних відмінностей її видів розглядають територіальну і функціональну децентралізацією. У той же час більш важливо зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників децентралізації, а не співвідношення одного виду з іншим. Крім того, у деяких випадках різні види децентралізації можуть бути охарактеризовані та виміряні подібними або й навіть однаковими показниками.

Найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і видатків. Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що вико-

ристовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

Що стосується адміністративної децентралізації, то показником її рівня має бути ступінь самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманітністю адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Як відомо, адміністративна децентралізація може здійснюватися за допомогою делегування, деволуції повноважень, деконцентрації, що тягне за собою і різний правовий статус суб'єктів.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевидним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області).

5. При здійсненні розподілу повноважень публічної адміністрації по-горизонталі використовуються різні принципи, серед яких домінуюче місце займають функціональний і галузевий принцип. Не заперечуючи важливість даних принципів розподілу повноважень, слід відмітити, що вони використовуються переважно на рівні вищих органів системи виконавчої влади: міністерств та відомств. При формуванні компетенції міністерств в Україні використовується як функціональний, так і галузевий принципи, в той час як служби, агентства, інспекції, які є іншими органами виконавчої влади, утворюються у відповідності до функціонального принципу.

Тим не менше розподіл повноважень публічної адміністрації не обмежується розподілом тільки на цьому рівні управління, а по горизонталі здійснюється і в середині центральних та місцевих органів влади між їх структурними утвореннями: відділами, департаментами, управліннями, врешті-решт посадовими особами. Відповідно, тут потрібно шукати інші принципи та закономірності розподілу повноважень.

Придатним для таких цілей аналіз розподілу повноважень здійснювати виходячи не із виду завдання (чи воно реалізується у певній галузі, чи має наскрізне значення у більшості з них), а із зв'язку між умовами виконання завдань і організаційними структурами, що ці завдання втілюють у життя. Крім того, це надасть можливість більш яскраво розкрити розподіл повноважень в кінцевому організаційному аспекті, а не функціональному. У зв'язку із цим, пропонуємо класифікацію розподілу повноважень по горизонталі, беручи за основу критерій умов виконання поставлених завдань: на виконавчі завдання; завдання з планування; завдання з надання послуг і контрольні завдання.

6. Основним принципом, який повинен бути покладений в основу розмежування повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, є принцип субсидіарності. Він є загальним принципом інституціональної організації влади та управління. В правовій та державознавчій літературі розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Тим не менше, у вітчизняних нормативних актах він зрідка визначається, та тільки в окремих випадках називається. Натомість проекти нормативних актів доволі часто оперують поняттям «субсидіарність». Найбільш вагомим серед таких проектів є Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Він передбачає внесення зміни до ряду статей Основного Закону, в тому числі до статті 143 Конституції України у частині включення положення, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Політико-правовий зміст принципу субсидіарності має два виміри, які деколи характеризують як позитивну та негативну субсидіарність. У негативному смислі субсидіарність означає заборону втручатися органів чи організацій вищого рівня в діяльність нижчого там, де ці органи (нижчого рівня) можуть та здійснюють діяльність ефективно та досягають поставлених цілей економічно виправданими засобами. Тим не менше змістовні аспекти зазначеного принципу торкаються і взаємодоповнюючої діяльності різних ланок влади й управління – як по вертикалі, так і по горизонталі. У такому смислі принцип субсидіарності набуває позитивного змісту, як обов'язку вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно вирішені на інших рівнях не можуть бути. Тому згідно з принципом субсидіарності втручання не тільки припустиме, але і є обов'язковим в тому випадку, коли без допомоги неможливо досягти поставлених цілей.

В українських реаліях втілення принципу субсидіарності в організацію публічного адміністрування є комплексною проблемою, оскільки передбачає визначення граничних можливостей владних суб'єктів нижчих організаційних рівнів з метою забезпечення розвитку демократизації. В подібній ситуації наведене зумовлює постановку питання про оптимізацію територіальної організації публічної влади та про заміну недостатньо спроможних, слабких адміністративно-територіальних одиниць, рівнів управління самодостатніми.

7. Розподіл повноважень публічної адміністрації між суб'єктами зі змішаною природою, якими є, в першу чергу, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, проявляється в розмежуванні виконавських та контрольних повноважень. Правовим актом, який



містить систему поглядів з подальшого реформування місцевих органів публічної влади є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Серед положень даної концепції, які визначають шляхи і способи розв'язання існуючих проблем, є також акцент на запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг.

Безумовно, політичний нагляд громадянами за діяльністю місцевих органів публічної влади має бути ключовим. Відповідно, завдання держави сприяти впровадженню цього нагляду через різні інструменти, в тому числі і інструменти прямої демократії, посилювати прозорість діяльності публічної адміністрації на місцях та забезпечувати громадську природу рішень і реальну можливість доступу громадян та юридичних осіб до цих рішень згідно зі встановленими законодавством процедурами. Тим не менше, це не усуває необхідність здійснення контролю спеціально уповноваженими на те наглядовими адміністративними органами та удосконалення системи нагляду у сприятливому для місцевого самоврядування напрямі, без загрози їх ефективності.

Законопроект про внесення змін до Конституції України запропоновані суттєві зміни в тому числі і стосовно питань нагляду і контролю за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. А саме, пропонується запровадити інститут префектів та наділити його комплексом контрольно-наглядових повноважень.

Аналізуючи зміст запропонованих проектом змін до Конституції завдань префектів, слід погодитися з думкою, що основна частка їх діяльності буде стосуватися здійснення контрольно-наглядової функції. Префекти здійснюватимуть нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, а також територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Для здійснення відповідних функцій пропонується наділити префектів необхідними юридичними засобами – контрольно-наглядовими повноваженнями, такими, як право зупинення дії актів, звернення з позовом до суду тощо. Зокрема, згідно запропонованих змін префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Однак, як бачиться, детальний перелік та визначення контрольно-наглядових повноважень повинне міститися у базовому законі, який буде врегулювати правовий статус префектів.

Виконання завдання з координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади передбачає створення

умов для ефективного виконання суб'єктами управління державними справами актів законодавства. Здійснення завдання щодо забезпечення виконання державних програм, що є комплексними планами соціально-економічного і культурного розвитку держави або планами реалізації гарантій прав і свобод громадян у різних галузях суспільного життя, передбачає проведення організаційної та координаційної роботи, що повинна бути направлена на мобілізацію необхідних засобів і ресурсів, пошук резервів тощо. Тобто по здійсненню комплексних державних програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій префекти будуть продовжувати здійснювати виконавчо-розпорядчу функцію. До завдань префектів, що стосуються виконавчо-розпорядчої діяльності, також планується віднести спрямування і організацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

Однак, тут варто наголосити на тому, що визначення конституцією основних завдань адміністративної діяльності префектів та їх перетворення у органи з переважно наглядовими повноваженнями повинно бути відображено у профільному законі. Такий закон повинен бути прийнятий для закріплення конкретного об'єму повноважень, що базуються на конституційно визначених завданнях цих органів. У протилежному разі існує ризик того, що вони перетворяться на органи на кшталт місцевих державних адміністрацій, об'єм повноважень яких є набагато ширшим, ніж той, який є об'єктивно необхідним для виконання поставлених завдань. Велика кількість повноважень, якими володіють нині діючі місцеві державні адміністрації, не завжди спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного життя, в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями.

Крім того, ефективність контрольної діяльності залежить не тільки від якості правового регулювання статусу контролюючого суб'єкта, але і від об'єкта контрольної діяльності. Тому очевидно, що здійснення нагляду префектами за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування напряму залежить від змісту нормативних актів, додержання яких контролюється. Тобто, виходячи як із загальних наукових позицій про компетенцію, так і рекомендацій керівних органів міжнародних організацій, вважаємо, що ефективність контрольної діяльності залежить від того, наскільки компетенція органів місцевого самоврядування дозволяє та сприяє виконанню органами місцевого самоврядування своїх власних завдань.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Aderibigbe, Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration // IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM) e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP 65-70
2. Aucoin, Peter (2008). New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada, Conference on «New Public Management and the Quality of Government», SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13-15 November 2008, p.14.
3. Blair, H. 1998. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation
4. Blank, Y. Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance / Yishai Blank // Fordham Urban Law Journal. – Volume 37, Issue 2. – 2009. – P. 510-558
5. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy. – L.: Macmillan, 1994. – 304 p.
6. Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion of human rights. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ohchr.org/>
7. Cooter D. Robert, The Strategic Constitution (2000). – Princeton University Press, p. 412
8. Crook, Richard, and James Manor, 2000. Democratic Decentralization. 11, OED Working Paper Series. (World Bank, Washington DC): [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf) ;
9. Democratic decentralization programming handbook, 2009, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 139 p.
10. Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000), The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review, 60: 549–559. 17 DEC 2002
11. Diane Stone, (2008) «Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks», 7 February 2008 Policy Studies Journal Volume 36, Issue 1]
12. Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Cooperation. – European Commission. – 2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу: ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final\\_draft\\_handbook\\_gg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf)).
13. Ellison, K. 2004. An overview of decentralization. ARD, Inc. under USAID Contract No. AEP-1-00-99-00041-00, General Democracy and Governance Analytical Support and Implementation Services IQC

14. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2014) 700 final, 8.10.2014 Brussels.
15. European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001) 428 final – 25 July 2001. – Brussels. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://ec.europa.eu/white-papers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm)
16. Faber Heiko. Verwaltungsrecht. – Mohr Siebeck GmbH & Co., 1995. – 453
17. Fiscal Fragmentation In Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity And Asymmetry (Richard M. Bird & Robert D. Ebel eds., 2007); The World Bank Group, Intergovernmental Fiscal Relations . [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>
18. Forsthoff, Ernst. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart: Kohlhammer, 1959, s 22 ff
19. Froomkin A. Michael, Of Governments and Governance, 14 BERKELEY TECH. L. J. 617, 621 n.8 (1999)
20. Fukasaku, K, and Ricardo Hausmann, 1998. Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.
21. Gisselquist Rachel. What does «good governance» mean?. – 02.09. 2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>
22. Howse, R. and Nicolaidis, K. (2003), Enhancing WTO Legitimacy: Constitutionalization or Global Subsidiarity?. Governance, 16: 73–94.
23. Huther Jeff, Anwar Shah. A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery. – Washington D.C., 2005, p. 40.
24. Kernaghan, Kenneth. „Public administration“ in The Canadian Encyclopedia. Available online at: <http://thecanadianencyclopedia.com/index,cfm?PqNm=TCE&PararnsA1ARTA0006540>Accesse August 20, 2010]
25. Koprić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. – 61, (5). – 2011. – С. 1524
26. Krauss E. P., Unchecked Powers: The Supreme Court and Administrative Law, 75 Marq. L. Rev. 797 (1992). Available at: <http://scholarship.law.marquette.edu/mulr/vol75/iss4/4>
27. Local Administrative Units (LAU). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>
28. Mendes, J. Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviourю – European University. – Institute Working Papers, Lawю – no.9. – 2009. – p.3
29. Möstl Prof., Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Jus Publicum, Bd. 87, Mohr Siebeck, Tübingen 2002, 723 s.

30. Municipal Association of Victoria. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.goodgovernance.org.au/>
31. Meisel Nicolas. Is «Good Governance» a Good Development Strategy? / The Organisation for Economic Co-operation and Development. – November, 2007. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.oecd.org/>
32. Naomi Reniutz Ursoiu. Good Administration: Quo Vadis. Legality or Efficiency? – Bucharest : National School of Political and Administrative Sciences , 2011. – С. 9.
33. Novak Michael, On Cultivating Liberty: Reflections on Moral Ecology (edited by Brian C. Anderson ed., 1999). Rowman & Littlefield, 1999. – 359 с.
34. NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
35. Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 427 pages, p.32
36. Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al, „New public management is dead: Long live digital era governance“, Journal of Public Administration Research and Theory, (July 2006) <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467.abstract>
37. Principles of Public Administration <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
38. Rachel M. Gisselquist. What does good governance mean? // Wider Angle newsletter. – January 2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.wider.unu.edu/>
39. Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). Decentralisation and Local Government: Topic Guide (3rd ed.) Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
40. Recommendation No. R (84) 15 of the Committee of Ministers to member states //relating to public liability//. –[Электронный ресурс] – Режим доступа: [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/administrative\\_law\\_and\\_justice/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/)
41. Recommendation 79(2000) of the Congress of Local and Regional Authorities on «The Financial Resources of Local Authorities in Relation to Their Responsibilities: a Litmus Test for Subsidiarity» (25 May 2000) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=896523&direct=true>
42. Recommendation no. R(95)19 of the committee of ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity (adopted by the committee of ministers on 12 october 1995 at the 545th meeting of the ministers' deputies) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf)
43. Recommendation No. R(98)12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action (adopted by the Com-

mittee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / Заг. ред. В. М. Литвина. – 2-ге видання, виправлене і доповнене. – К.: Парламентське вид-во, 2010. – 792 с.

44. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration. CM/Rec(2007)7. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>
45. Robert k. Vischer. Subsidiarity as a principle of governance: beyond devolution // Indiana Law Review. – Vol. 35:103. – 2001. – p.103-142
46. Schneider Aaron, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement. Volume 38, Issue 3, Studies in Comparative International Development, 32-56
47. Scott R. Furlonga. Bureaucratic Agencies: Delegation of Authority // Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: Second Edition. – 2011: Taylor & Francis
48. Speech of European Ombudsmen – Public Hearing on the Draft Charter of Fundamental Rights of EU. – Brussels. – 2 February, 2000. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportren.pdf>
49. The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. English edition. Volume 53. – 30 March 2010. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.s002.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.s002.01.ENG)
50. Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. – Strasbourg. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>
51. Thomson, Gale. International Encyclopedia of the Social Sciences. – 1968. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.encyclopedia.com/topic/Delegation\\_of\\_Powers.aspx](http://www.encyclopedia.com/topic/Delegation_of_Powers.aspx)
52. Utomo, W.W., 2009. Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States. Nagoya.
53. White, Stacey, 2011. Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation). Center For Strategic And International Studies, 17p.
54. Wolf, Hans Julius. Verwaltungsrecht. – Auflage, 2010. – Buch. LVI, 928 s.
55. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика / С. А. Авакьян. – М., 1980. – 232 с.
56. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117-122.

57. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф. Науково-методичні засади проведення функціонального аналізу в органах виконавчої влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
58. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К.: Ін Юре, 1997. – 48 с.
59. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления/ В. Б. Авер'янов. – К.: Наукова думка, 1979. – 150 с.
60. Агафонова Н. В. Актуальні проблеми децентралізації в Україні: від європейських стандартів до національного плану дій / Н. В. Агафонова, Ю. В. Данилюк, Х. В. Приходько // Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
61. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
62. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України: [автор-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с
63. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : [монографія] / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.
64. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Голова ред. кол. В. Б. Авер'янов.– К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
65. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. академіка С. Ківалова. – Одеса: Юр. літ., 2003. – 896 с.
66. Адміністративне право України: словник термінів / за заг ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – 520 с.
67. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / За загальною ред. О.І. Соскіна. – К.: Видавництво „Інститут трансформації суспільства», 2007. – 288 с.
68. Александров Н. Г. Правовые отношения в социалистическом обществе / Н. Г. Александров. – М.: Изд-во МГУ, 1954. – 44 с.
69. Алексеев О.Б., Субсидиарность и пространственное развитие / О. Б. Алексеев. 21.05.2002р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/csi/textforum2.htm>
70. Алексеев С. С. Общая теория права – правовое исследование / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1964.
71. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – Т. 2. – М., 1982.

72. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: Зерцало, 2000. – 672с.
73. Амплеева А. А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему / А. А. Амплеева. – РАН. – М.: ИНИОН, 1996. – С. 5-6.
74. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К: Наукова Думка. – С.100.
75. Андрушко П. П. Загальна характеристика злочинів у сфері службової діяльності / П. П. Андрушко, А. А. Стрижевська // Законодавство України. Науково-практичні коментарі. – 2005. – № 9. – С. 28-87.
76. Апарат державного управління: організаційно-правові основи діяльності // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
77. Артеменко В. М. Сучасний адміністративно – територіальний устрій в Україні: перспективи реформування / В. М. Артеменко, В. О. Мамонова, Я. Г. Охріменко: Навчально – методичний посібник/ В. М. Артеменко, В. О. Мамонова, Я. Г. Охріменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/krym/ua/publication/content/31040.htm?s398224032=58ad68d93082c926c4ae558b0be534fe>
78. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие / Атаманчук Г. В. – М. ОАО «НПО Экономика», 2000. – 302 с.
79. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. Юрид. лит., 1980. – 256 с.
80. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса: Юридична література, 2003. – 248с.
81. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: основні ознаки й особливості / М. О. Баймуратов // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. пос. – К: Атіка, 2003. – 71-86 с.
82. Басин Ю. Т. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий / Ю. Т. Басин // Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 40-49.
83. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної влади / О. Батанов // Право України. – Одеса, 1999. – № 5. – С. 25-35.
84. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування / Олександр Васильович Батанов // Автореф. дис... к. ю. н. – К., 2000. – 20 с.
85. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 368с.
86. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления / И. Л. Бачило. – М.: Наука, 1984. – 237 с.
87. Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило. – М., 1976. – 200 с.



88. Битяк Ю. П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 56-57с.;
89. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>;
90. Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве / Н. А. Богданова // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 11. Право. – 1998. – № 3. – С. 13-18
91. Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні / В. Борденюк // Вісник Укр. акад. держ. управління. – 1996. – № 3.
92. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 4. – С. 12-17.
93. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.
94. Бребан Ги. Французское административное право / Ги Бребан. – Москва: Прогресс, 1988.- 314 с.
95. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні / Н. Бровинська // Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 725-756.
96. Бутко П. І. Місцеві ради і забезпечення законності / Бутко П. І., Шемшученко Ю. С. – К.: Вид-во Наукова думка, 1973. – 232 с.
97. Бюджетний кодекс України: кодекс України від 08.07.2010. – № 2456-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
98. Васильков А. О. Самоуправление / А. О. Васильков. – В 3-х т. – Т. 1. – СПб., 1869. – С. 13.
99. Ведель Жан. Административное право Франции / Жан Ведель. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.
100. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В. Т. Бусол. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
101. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації / Величко Валерій Олександрович / Автореф. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. – Х., 2001.
102. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
103. Висновок головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про порядок делегування повно-

- важень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». – №1472 від 01.02.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31553](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31553)
104. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 1. – Х. : Право, 2001. – С. 34-44.
  105. Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В. В. Галуцько // Форум права. – 2010. – №4. – С. 178-182.
  106. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін / Юрій Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – 348 с.
  107. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: монографія / Ю. В. Георгієвський. – К.: Логос, 2015. – 345 с.
  108. Герцен А. И. Русский народ и социализм / А. И. Герцен // Собрание сочинений в тридцати томах, т. VII. М., 1976. – С. 307-339.
  109. Глазунова Н. Система государственного управления / Н. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
  110. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire* / Н. Гнидюк // Законодавство України: науково-практичні коментарі : юрид. журн. – 2006. – № 10. – С. 74-77
  111. Горностай К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять / К. Горностай // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51-55
  112. Данилюк І.В. Вертикальна та горизонтальна субсидіарність / Данилюк І. В. // Соціологія. – № 3. – 2016. – С. 96-101.
  113. Делія Ю. В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Делія. – К., 2014. – 35 с.
  114. Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції / В. О. Демиденко: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 16 с.
  115. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. праць. – Ч. II / Наук. кер. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 312с.
  116. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія // за ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
  117. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. – № 385 VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

118. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник; кол. авт.: В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
119. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право // За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юстініан, 2007. – 287 с.
120. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. – 2-е вид., випр. і допов. – К.: Знання, 2004. – 332 с.
121. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова.- К.: Факт, 2003. – 384 с.
122. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
123. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Київ: Центр політико-правових реформ, 2012. – 212 с.
124. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014. – № 523-р – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#n28>
125. Договір між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та КП «Агентство з управління майном» про делегування повноважень щодо використання коштів, на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 року № 588. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zht.molod-kredit.gov.ua/node/51>
126. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029)
127. Дробуш І. В. Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. В. Дробуш; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2002. – 16 с.
128. Друцул Т. І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Друцул Т. І.; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2015. – 19 с.
129. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
130. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / За редакцією академіка НАПрН України О. В. Зайчука. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. – 546 с.

131. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – К.: Ін Юре, 2004. – 672 с.
132. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320 с.
133. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг.ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568с.
134. Земельний кодекс України: Кодекс України від 25.10.2001. – № 2768-III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
135. Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні // Економічна безпека держави: стратегія, енергетика, інформаційні технології : монографія / [Мунтіян В. І., Прокопенко О. В., Петрушенко М. М. та ін.]; за наук. ред. д.т.н., проф. Лук'яненко С. О., к.е.н., доц. Караєвої Н. В. – К.: Видавництво ООО «Юрка Любченка», 2014. – 468 с.
136. Іщенко М. П. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні / М. П. Іщенко, Л. Я. Самойленко // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2012. – С. 88-93.
137. Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції / Н. П. Каменська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України № 6. – 2014. – С. 29-32.
138. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади / Т. О. Карабін: монографія. – За наук. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. – Ужгород: ЗакДУ, 2006. – 156 с.
139. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
140. Ковачев Д.А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа / Д.А. Ковачев // Правоведение. – 1985. – № 4. – С. 40-52.
141. Ковбас І. В., Друцул Т. І. Особливості системи органів публічної адміністрації в Україні / І. В. Ковбас, Т. І. Друцул // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 628. – Правознавство. – С. 104-109.
142. Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс від 06.07.2005. – № 2747-IV – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>
143. Колодій А. М. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
144. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

145. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини : альтернативний погляд / В. К. Колпаков // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. – 2011. – Т. 1. – № 4. – С. 210-212.
146. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. Сер. : Право. – 2001. – № 2. – С. 27-31.
147. Коментар до Конституції України / Голова ред. колегії В.Ф.Опришко. – К, 1996. – 376 с.
148. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – Т. 2. – 784 с.
149. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А. Е. Козлов. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 435 с.
150. Конституційне право зарубіжних країн. Т. 1: Загальна частина / Під ред. д.ю.н., проф. Н. В. Мішиної та доц. В. О. Міхальова. – Дніпропетровськ: Середняк Т. К., 2014. – 340 с.
151. Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка. – К.: Наук. думка, 1999. – 736 с.
152. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республік: Конституція від 20.04.1978. – № 888-IX. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/page2>
153. Конституція України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
154. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект, розроблений експертами Центру політико-правових реформ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf)
155. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522-525.
156. Кравченко В. Новий етап місцевого та регіонального розвитку: Проблеми законодавчого забезпечення / В. Кравченко / за ред. М. О. Пухтинського // Місьцеве самоврядування 10 років здобутків. – К.: Україна, 2002. – 72-79с.
157. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. Друге вид., доповнене / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2002. – 480 с.
158. Кравченко В. В. Пітцик М. В. Муніципальне право України. Навчальний посібник / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
159. Крошун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Крошун // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (21). – 2011. – С. 85-92.
160. Крусян А. Децентрализация и деконцентрация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины / А. Крусян // Юридический вестник (Одесса). – 1999. – № 1. – С. 29-33.

161. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юрид. лит., 2001. – 159 с.
162. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
163. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М.: Юристъ, 2000. – 428 с.
164. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1988. – 318 с.
165. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.
166. Лазарев Б. М. Органы советского общенародного государства / Ред. кол.: Б. М. Лазарев, Б. Н. Топорнин (отв. ред.), М. А. Шафир. – М.: Наука, 1979. – 344 с.
167. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Я. В. Лазур; наук. конс. О. Л. Копиленко; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2011. – 40 с.
168. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян України у сфері публічного управління: адміністративно – правовий механізм: монографія / Я. В. Лазур; Ін-т законодавства Верховної Ради. – К.: Четверта хвиля, 2010. – 284 с.
169. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні / К. О. Линьов // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>
170. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. ... к. ю. н. / Д. М. Лук'янець. – К.: Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2007. – 226 с.
171. Лупарев Е. Б. Общая теорія публичних правоотношений: монографія / Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба, Т. В. Мокина. – М.: Юридлитоформ, 2011. – 280 с.
172. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. – Харків: ООО Модель всесвіту, 2001. – 244 с.
173. Максимов С. І. Субсидіарність як принцип правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з державними органами: методологічний аспект / С. І. Максимов // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. – Х., 2004. – 23-27с.
174. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

175. Малый А. Ф. Государственная власть как правовая категория / А. Ф. Малый // государство и право. – 2001. – № 3. – 94-99 с.
176. Манохин В. М. Советское строительство / В. М. Манохин – Саратов. – 1982.
177. Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку/ Роман Мельник // Право України. – 2010. – № 8. – С. 116-121.
178. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваїте, 2014. – 376 с.
179. Мельник Р. С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Роман Мельник // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55-64.
180. Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В. В. Міщук. – Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова. – К., 2011. – 22 с.
181. Москалев А. В. Проблемы совершенствования местных советов / А. В. Москалев. – Свердловск, 1988. – 173 с.
182. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О. І. Наливайко // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 18-24.
183. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В. П. Тимощука. – К.: ФОРМ-Лекс, 2008. – 392 с.
184. Некряч А. І. Субсидіарність по-українськи: реалії та перспективи (політологічний аналіз) / А. І. Некряч // Проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: КиМУ, 2010. – Вип. 1. – С. 23-37.
185. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект: автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Валентина Петрівна Новик. – К.: Б. в., 2008. – 20 с.
186. Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – 520 с.
187. Олійник А. Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв, О. Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
188. Олуйко В. Проблеми вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування / Олуйко В. // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10-12 (8). – 97-99 с.
189. Орзіх М. П. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. П. Орзіх // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11-15.
190. Офіційний сайт ГО «Інститут громадянського суспільства»: <http://www.csi.org.ua/?p=5146>

191. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Юрій Панейко. – Львів: Літопис – 2002. – 196 с.
192. Патерило І. В. До розуміння сутності і змісту категорії «публічна адміністрація» / І. В. Патерило // Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: Юриспруденція. – 2014. – № 9-1. – С. 83-85.
193. Патерило І. В. Основи формування концепції публічної адміністрації України на європейських засадах / І. В. Патерило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Сер.: юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Том 1. – С. 72-74.
194. Плахотнюк Н. Г. Деконцентрація та делегування як способи набуття повноважень органами виконавчої влади / Н. Г. Плахотнюк // Теорія та практика державного управління. Випуск 9. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV міжнародного наукового конгресу 26 лютого 2004 р. – Х.: Вид-во ХарІНАДУ «Магістр», 2004. – 17-19 с.
195. Плющ М. Я. Граматика української мови: у 2-ч / М. Я. Плющ. – Ч. 1. – К.: «Вища школа», 2005 (ч.1).
196. Повар П. О. Правонаступництво при утворенні та припиненні центральних органів виконавчої влади / Повар П. О. // Вісник Вищої ради юстиції. – № 3 (11). – 2012. – С. 174-184.
197. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т. 2 / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 800 с.
198. Положення про Апарат Верховної Ради України : затверджено розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. – № 769 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>
199. Положення про департамент агропромислового розвитку Закарпатської обласної державної адміністрації від 25.05.15 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/main/ua/publication/content/491.htm>
200. Положення про Департамент вищої освіти міністерства освіти і науки України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/about/departamenti/departament-vishhoyi-osviti.html>
201. Положення про департамент освіти і науки Закарпатської обласної державної адміністрації. Затв. Розпорядженням голови Закарпатської ОДА від 23.02.2015. – № 58. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/data/upload/catalog/main/ua/6471/230215r58d1.pdf>
202. Положення про Державне агентство рибного господарства України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://darg.gov.ua/\\_struktura\\_agentstva\\_0\\_12\\_menu\\_0\\_1.html](http://darg.gov.ua/_struktura_agentstva_0_12_menu_0_1.html)
203. Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. – № 538 –



[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538-2014-%D0%BF>

204. Положення про Державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13.04.2011. – № 460/2011– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>
205. Положення про Державну регуляторну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.14 р. – № 724 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/2>
206. Положення Про Міністерство інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р. – № 2.
207. Попа В., Мунтяну И. Реформы местного управления в странах бывшего Советского Союза между надеждой и переменами // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, 2001. – С. 25-50.
208. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: розпорядження Голови Закарпатської обласної державної адміністрації. – № 530. – 08.10.04 р.
209. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 15 листопада 2013 р. (справа № 802/4448/13-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35439091>
210. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 15 січня 2014 р. (Справа № 809/3962/13-а) Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36720332>
211. Постанова Сакського міськрайонного суду АР Крим від 19 грудня 2011 р. (справа № 2-а-0117-10373/11) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21356323>
212. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
213. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
214. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012. – № 5203-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ru/5203-17>
215. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: Проект Закону України запропонований Інститутом громадянського суспільства.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/news/show/id/1184>

216. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною. Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34.
217. Про використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів Великої Вітчизняної війни I групи, які протягом тривалого строку перебувають у черзі на отримання житла: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – №72 від 07.06.2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.liga.zakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN65385.html](http://search.liga.zakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN65385.html)
218. Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України. – № 1270. – від 31.10.2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1270-2007-%D0%BF>
219. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>
220. Про делегування повноважень Ківерцівській районній раді на 2015 рік: Рішення Ківерцівської міської ради. – № 42/18 від 18 вересня 2014 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kivrada.gov.ua/activity/act/pro-deleguvannya-povnovazhen-kivercivskiy-rayonniy-radi-na-2015-rik>
221. Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: Рішення обласної ради від 17 березня 2016. – № 181.
222. Про делегування повноважень обласної ради обласній державній адміністрації: Рішення обласної ради від 17 березня 2016. – №181– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>
223. Про делегування повноважень щодо видачі документів дозвільного характеру: Наказ Міністерства економіки України від 17.04.2000. – № 50.
224. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006. – № 3475-IV // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3475-15/page2>
225. Про діяльність комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва «Закарпаття» Закарпатської обласної ради» з підготовки та реалізації проектів у рам-

ках транскордонних програм країн Європейського Союзу: рішення Закарпатської обласної ради від 17.03.2016. – № 192 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpatt-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/2-sesiya-iv-zasidannya-17-03-2016/>

226. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. – № 157-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
227. Про заслуховування звітів про результати виконання обласних програм: Рішення Закарпатської обласної ради від 05.04.2016. – № 240 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpatt-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rishennya-rady/vii-sklykannya/3-sesiya-i-zasidannya-05-04-2016/>
228. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006. – № 1001 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page3>
229. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. – № 214. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
230. Про затвердження положення про департамент діловодства, формування, зберігання та обліку документів Національного архівного фонду Державної архівної служби України: Наказ Державної архівної служби України від 25.05.2012. – № 94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya\\_NAF\\_deprtament.pdf](http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya_NAF_deprtament.pdf)
231. Про затвердження положення про департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Закарпатської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови державної адміністрації від 12.08.2015. – № 263 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/6664.htm>
232. Про затвердження Положення про департамент організації архівної роботи: Наказ Державної архівної служби України від 25.05.2012. – № 94 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya\\_org.pdf](http://www.archives.gov.ua/Archives/Polozhennya_org.pdf)
233. Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. – № 521– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=110632&cat\\_id=79022](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022)
234. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2014. – № 481 –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-%D0%BF>

235. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015. – № 423 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>
236. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014. – № 228 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>
237. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011. – № 1074 р . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF>
238. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.99 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>
239. Про затвердження Порядку проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади: Розпорядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 440 від 21.08.2014. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140821-01-11-zagal-440-rozp.pdf>.
240. Про затвердження Примірного договору щодо делегування повноважень на виконання природоохоронного заходу: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів. – № 215 від 10.07.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/normakty/60-9/acts/2891-nakaz-vid-10-07-2014-215-pro-zatverdzhennia-prymirnoho-dohovoru-shchodo-delehuvannia-povnovazhen-na-vykonannia-pryrodookhoronnoho-zakhodu>
241. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України. – № 1290. – від 21.08.2000р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1290-2000-%D0%BF>
242. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. – № 2263. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF/page>
243. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998. – № 810/98. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

244. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України. – № 810/98. – від 22.07.1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
245. Про Кабінет міністрів України. Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
246. Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 3 березня 2015 року. – № 119 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>
247. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997.- № 280/97-ВР – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
248. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. – № 586-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
249. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні: Закон України від 26.03.92 // ВВР. – 1992. – № 28.
250. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року. – № 1067/2011 // <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=17&language=uk>
251. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015. – № 580-VIII <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
252. Про оптимізацію діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції: Постанова Кабінету Міністрів України – № 17. – від 21.01.2015 . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-%D0%BF>
253. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014. – № 442– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>
254. Про організацію контролю за здійсненням виконавчими органами сільських, селищних, міської рад делегованих повноважень органів виконавчої влади: Розпорядження голови Дергачівської районної державної адміністрації. – № 145 від 13.03.2012 р.
255. Про організацію контролю за здійсненням виконавчими органами сільських, селищних, міської рад делегованих повноважень органів виконавчої влади: Розпорядження голови Вовчанської районної державної адміністрації. – № 3 від 04.01.2011 р.
256. Про положення про управління містобудування та архітектури Закарпатської обласної державної адміністрації. Затв. розпорядженням голови Закарпатської ОДА від 21.03.2016. – № 108. [Електронний

ресурс] // Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/catalog/item/6948.htm>

257. Про Положення про управління у справах молоді та спорту облдержадміністрації: Розпорядження голови Закарпатської ОДА від 26.04.05 № 217. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/658.htm>.
258. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015. – № 656-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-VIII>
259. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minregion.gov.ua/wp.../01/Proekt\\_ZU\\_pro\\_TU-28.01.20161.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp.../01/Proekt_ZU_pro_TU-28.01.20161.pdf)
260. Про порядок ліцензування експорту товарів: Наказ мінекономіки від 09.09.2009. – № 991 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0937-09>
261. Про представника Президента України: Закон України від 26.03.1992 // Голос України. – 1992. – 20 березня
262. Про природні монополії. Закон України від 20.04.2000. – № 1682-III – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
263. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. – № 1697-VII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
264. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011. – № 3038-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
265. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992. – № 2229-XII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>
266. Про створення комунального підприємства «Агентство регіонального розвитку та транскордонного співробітництва»: Рішення Закарпатської обласної ради від 11.01.02р. – № 378
267. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015. – № 5/2015- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
268. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014. – № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
269. Про технічний нагляд за суднами, які мають право плавання під прапором України: Розпорядження Кабінету міністрів України від 6

- березня 1996 р. – N 172-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/172-96-%D1%80>
270. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: закон України від 18.11.1992. – № 2796-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>
271. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
272. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. – № 3166-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
273. Про ціни і ціноутворення: Закон України від 21.06.2012. – № 5007-VI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>
274. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). – № 2217а. – від 01.07.2015 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
275. Проект Закону про внесення змін до Конституції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=15410](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410)
276. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 2 жовтня 1997 року // Конституційні акти Європейського Союзу (частина I), 2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uazakon.com/documents/date\\_9a/pg\\_ipcfoh.htm](http://uazakon.com/documents/date_9a/pg_ipcfoh.htm)
277. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2-7.
278. Пустовіт Ж. М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. / Ж. М. Пустовіт – К.: КНТ, 2009. – 232 с.
279. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / А. Пухтецька; відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2010. – 140 с.
280. Регламент Головного управління статистики у Закарпатській області: наказ Головного управління статистики від 19.02.2010. – № 33 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uz.ukrstat.gov.ua/about/reglament.pdf>
281. Рішення Конституційного суду України від 13 липня 2001 року. – № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/para54#n54>
282. Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – 85 с.

283. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Ю. Савіовський // Трипільська цивілізація. – 2012. – № 8. – С. 31-36.
284. Світличний, О. П. Щодо співвідношення понять «державне управління» і «публічна адміністрація» / О. П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. – К., 2011. – Вип. 165, ч. 2. – С. 189-195.
285. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія / С. Г. Серьогіна. – Харків: Право, 2011. – 768 с.
286. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брновської програми 2003р.// Державне будівництво і місцеве самоврядування. – 2006. – Випуск 11. – С. 69-78.
287. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: Навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.
288. Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – 116 с.
289. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
290. Страшун Б. А. Территориальный коллектив в политической системе социализма / Б. А. Страшун // В кн.: Проблемы государства и права. М., 1974. – Вып. 9. – С. 36-37.
291. Студеникин С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – 2-е изд., испр. и доп. М. Пахомов. – Львів, 1962. – 295 с.
292. Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття «територіальний устрій держави»/ Л. І. Тварковська // Держава і право. – Вип.48. – С. 211-217.
293. Телешун С. О. (Телешун Сергій Олександрович) Державний устрій України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... докт. політ. наук: 23.00.02 / С. О. Телешун. – Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 34 с.
294. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
295. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
296. Тихонов А. В. Социология управлением / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Канон РООИ «Реабилитация», 2007. – 427 с.
297. Ткачук А. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, А. Агранофф. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.
298. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк. – Симферополь: Таврия, 1997. – 312 с.



299. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 1992. – 554 с.
300. Трачук А. П. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні / П. А.Трачук. – К, 2003. – 216 с.
301. Трачук П. А. Адміністративно-правові засади реформування місцевої публічної влади в Україні: монографія / П. А.Трачук. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 429 с.
302. Уваров А. А. О разграничении и оптимизации муниципальных органов власти / А. А. Уваров // Журнал российского права. – 2002. – №1. – С. 43-52.
303. Уткин А. Э. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / А. Э. Уткин, А. Ф. Денисов. – М.: Экмос, 2003.
304. Фрицький О. Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
305. Харатян Ф. О понятии «компетенция органа государства» / Фруизе Харатян . Herald of the Social Sciences (Вірменія) – 1984. – № 7. – С. 18-28. [http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7\(18\).pdf](http://lraber.asj-oa.am/5158/1/1984-7(18).pdf)
306. Хартія основних прав Європейського Союзу Європейський Союз. Хартія від 07.12.2000. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524)
307. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников; М. В. Цвік (ред.) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – 432 с.
308. Череватенко В. А. Розмежування контрольних і виконавських функцій на регіональному рівні / В. А. Череватенко // Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За заг. ред. В. В. Кравченка. – Наук.-практ. посібник. – К.: Атіка, 2003. – 288 с.
309. Чувпило А. А. Хозяйственное право зарубежных стран: учеб. пособ. для юрид. спец. вузов / А. А. Чувпило. – К.: УМК ВО, 1992. – 219 с.
310. Шаповал В. М. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційні аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25-30.
311. Шаптала Н. К. Конституційне право України: навч. посіб. / Шаптала Н. К., Задорожня Г. В. – Запоріжжя: Дике Поле, 2012. – 479 с.
312. Шафир М. А. Административно-территориальное устройство советского государства / М. А. Шафир. – М., 1983. – 176 с.
313. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа / С. Шевчук // Юрид. практика. – 1997. – № 7. – С. 3- 14.
314. Шевчук С. В. Делегування державних повноважень. – Автореф... дис. к. ю. н./ С. В. Шевчук – Х., 1996. – 21 с.
315. Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов / К. Ф. Шеремет – М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1968. – 167 с.

316. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин / Школик А. М. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
317. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-е вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
318. Щапов А. П. Общий взгляд на историю великорусского народа / А. П. Щапов // Известия общества археологии и этнографии. – Т. 33. – Вып. 2-3. – Казань, 1926. – С. 12, 17.
319. Энциклопедический словарь: в 2 т. / Гл. ред. Б.А. Введенский. – Т. 1. – М., 1963.
320. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.2. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 1999. – 744 с.
321. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.3. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2000. – 790 с.
322. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю.С. Шемшученка. – Т.4. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2001. – 720 с.
323. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.5. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2002. – 735 с.
324. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред. Ю. С. Шемшученка. – Т.6. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 2002. – 735 с.

*Наукове видання*

**Т. О. Карабін**

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ  
ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

*Монографія*

Редактор Андрій Ребрик

Художньо-технічна редакція Івана Ребрика

Виробничий супровід Тетяни Матьовки

Підписано до друку 25.10.2016. Формат 60x84/16. Гарнітура Cambria.

Папір офсетний. Облік.-вид. арк. 12,0. Замовлення № 26.

МПП «Гражда»

Свідоцтво про державну реєстрацію видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції. Серія Зт № 22  
88000, м. Ужгород, вул. Орлина, 1, т./факс (0312) 61-51-81

**Карабін Тетяна Олександрівна**

К 21 Розподіл повноважень публічної адміністрації: Монографія. – Ужгород: Гражда, 2016. – 220 с.

ISBN 978-966-176-122-2

Монографія присвячена комплексному дослідженню проблем теорії, методології і практики розподілу повноважень публічної адміністрації. Розкрито зміст правових характеристик розподілу повноважень, його форми та інструментів. Значна увага приділена аналізу ролі європейських принципів права в розподілі повноважень публічної адміністрації, а також децентралізації як динамічному виразу даного розподілу. Розподіл повноважень публічної адміністрації по-вертикалі, по-горизонталі та повноважень між органами із різною природою проведений на основі чинної вітчизняної нормативно-правової бази, адміністративних актів владних суб'єктів, а також судової практики адміністративних судів.

Може бути рекомендована для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних навчальних закладів, працівників публічної служби та використана при вивченні дисципліни «Адміністративне право».

ББК 67.401 (4УКР)