

Черній В. Д.,*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ДОСЛІДЖЕНОСТІ

Анотація. При дослідженні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні стануть у нагоді дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: а) Я.В. Журавля на тему «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування»; б) А.А. Манжули на тему «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект»; в) І.І. Литвина на тему «Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»; г) Т.О. Карабін на тему «Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання».

Щодо монографічної праці Я.В. Журавля варто відмітити, що низка висновків і пропозицій автора є інноваційними і становить неабиякий науковий інтерес. Наприклад, важливим внеском у юридичну науку варто визнати сформульовані Я.В. Журавлем пропозиції щодо уточнення поняття делегованих повноважень, важливою є пропозиція щодо впровадження нормативної дефініції поняття «орган місцевого самоврядування». Мають найвищий ступінь наукової новизни міркування Я.В. Журавля щодо того, що необхідно якомога швидше впорядкувати назви виконавчих органів місцевого самоврядування. Для науки адміністративного права вагомими є пропозиції автора привести у відповідність положення Кодексу про адміністративні правопорушення та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також пропозиції щодо подальшого вдосконалення регламентації адміністративної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні. Становить дослідницький інтерес і сформульоване Я.В. Журавлем визначення поняття «адміністративно-правовий статус органу місцевого самоврядування».

Щодо одноособового монографічного дослідження А.А. Манжули варто підкреслити, що компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і досі остаточно чітко не розмежовано, а проблема делегованих повноважень завжди посідає чільне місце в концептуальних документах органів державної влади про адміністративну реформу, напрями її реалізації, плани її здійснення. Тому варто рекомендувати цю монографічну працю при дослідженні згаданих питань.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа в Україні, яка передбачає в тому числі децентралізацію публічної влади, на сучасному етапі перебуває в активній фазі. Простежуються зміни до основного джерела адміністративного

права – до Конституції України 1996 року; ці зміни передбачають оновлення адміністративно-територіального устрою країни, оновлення парадигми місцевого самоврядування, у т. ч. взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами публічної влади. Вагоме значення в правовому забезпеченні цих та інших процесів, пов'язаних із удосконаленням місцевого самоврядування, належить науці адміністративного права. Отже, важливим доктринальним завданням є забезпечення подальшого ходу адміністративної реформи, а важливим практичним завданням – забезпечення належної реалізації приписів, висновків і рекомендацій учених.

Метою статті є аналіз стану дослідженості адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Стан дослідженості вказаного питання можна охарактеризувати за двома напрямками. По-перше, це праці фахівців з конституційного та муніципального права, які аналізують питання сутності й природи місцевого самоврядування (професори М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Б.В. Калиновський, П.М. Любченко, Н.В. Мішина та інші [1–3]). По-друге, це праці фахівців з адміністративного права, які аналізують питання адміністративної регламентації місцевого самоврядування в Україні. До них насамперед варто зарахувати монографічні праці Я.В. Журавля, А.А. Манжули, І.І. Литвина, Т.О. Карабін.

Вклад основного матеріалу дослідження. Я.В. Журавель на монографічному рівні досліджував питання адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук успішно захищена у 2008 році.

Я.В. Журавель визначив, що метою його дисертаційного дослідження є «вивчення та ґрунтовний аналіз засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування та розробка на цій основі практичних рекомендацій і наукових пропозицій щодо організаційно-правового забезпечення ефективності управлінської діяльності зазначених органів» [4, с. 2]. Предметом дослідження автор обрав «теоретичні та практичні аспекти реалізації організаційно-правових форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування, їх адміністративно-правовий статус та систему нормативно-правових актів, які регулюють цю сферу» [4, с. 2–3].

Низка висновків і пропозицій автора є інноваційною і становить неабиякий науковий інтерес. Наприклад, важливим внеском у юридичну науку варто визнати сформульовані Я.В. Журавлем пропозиції щодо уточнення поняття делегованих повноважень (стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), важливою є пропозиція щодо впровадження

нормативної дефініції поняття «орган місцевого самоврядування». Мають найвищий ступінь наукової новизни міркування Я.В. Журавля щодо того, що необхідно якомога швидше впорядкувати назви виконавчих органів місцевого самоврядування. Для науки адміністративного права вагомими є пропозиції автора привести у відповідність положення Кодексу про адміністративні правопорушення України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також пропозиції щодо подальшого вдосконалення регламентації адміністративної відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні.

Становить дослідницький інтерес і сформульоване Я.В. Журавлем «визначення поняття адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування – «правове становище цих органів, що впливає з їх компетенції у сфері управління – завдань, функцій, предметів відання, територіальних меж діяльності кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення під свою відповідальність в інтересах та від імені відповідних територіальних громад в межах Конституції та законів України» [4, с. 7].

Варто зазначити, що автор обрав підхід до формулювання дефініції шляхом перерахування складників явища: так, у визначенні зазначається, що до адміністративно-правового статусу органу місцевого самоврядування включаються завдання, функції тощо цих органів. Цей підхід не є найбільш вдалим, однак саме його застосування надає можливість ёмно та лаконічно презентувати авторські розробки. Так, в одному реченні уміщується й дефініція аналізованого поняття, і його складники.

Водночас деякі висновки та пропозиції Я.В. Журавля варто визнати такими, яким бракує переконливості. Вони можуть слугувати підґрунтям для подальших наукових дискусій.

По-перше, це його пропозиція щодо «уточнення законодавчого визначення поняття «місцеве самоврядування». На підставі аналізу понятійного апарату інституту місцевого самоврядування робляться пропозиції щодо коригування наявного визначення поняття місцевого самоврядування в положеннях різних законодавчих актів [4, с. 4]. Муніципальне право є інститутом конституційного права України. Комплексне дослідження поняття, сутності, основних рис місцевого самоврядування належить усе ж до предмета цієї галузі права, а не до предмета галузі адміністративного права. Хоча предмет галузі адміністративного права дотичний до місцевого самоврядування, однак не настільки тісно, як предмет галузі конституційного права. А тому навряд чи в межах адміністративно-правового дослідження має сенс пропонувати таке визначення. Більш коректним у разі наявності відповідних напрацювань було б вести мову про те, що визначення поняття «місцеве самоврядування» пропонується для адміністративно-правових досліджень цього інституту.

По-друге, це позиція автора щодо природи місцевого самоврядування в Україні. В авторефераті дисертації Я.В. Журавель зазначив, що «у підрозділі 1.1. «Сучасний стан наукової розробки проблематики адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування» аналізується подвійна природа органів місцевого самоврядування – як елемента громадянського суспільства та як елемента механізму державного управління. На підставі дослідження законодавства України про місцеве самоврядування аргументовано віднесення органів місцевого самоврядування до числа суб'єктів адміністративного права та суб'єктів державного управління в Україні» [4, с. 6–7].

Привертає увагу те, що автор вважає місцеве самоврядування елементом механізму державного управління. Це твердження потребує уточнення з огляду на такі міркування.

В українській юридичній літературі поки що не склалося одностайної думки щодо того, як саме варто визначати як «державне управління» загалом, так і «механізм державного управління зокрема». Існують пропозиції розглядати його і з широкою точки зору, і з вузької точки зору. В умовах такої невизначеності в авторефераті доцільно було б навести авторську позицію.

Відповідно до Конституції України 1996 року, публічна влада в Україні представлена органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Якщо розглядати поняття «державне управління» з вузької точки зору – як таке, що здійснюється органами державної влади, навряд чи органи місцевого самоврядування можуть входити до механізму державного управління як один із його елементів.

Аналогічна неточність допущена автором і в подальшому тексті автореферату аналізованого дисертаційного дослідження. Я.В. Журавлем встановлено, що «суспільні відносини, які виникають з метою реалізації та захисту прав громадян на участь у здійсненні управління державними справами під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, поряд з іншими правовідносинами становлять предмет адміністративного права. Такі суспільні відносини пов'язані з:

- 1) внутрішньо-організаційною діяльністю органів місцевого самоврядування;
- 2) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування;
- 3) здійсненням органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом, проваджень у справах про адміністративні правопорушення» [4, с. 7].

Цей фрагмент свідчить на користь сформульованого вище зауваження. А отже, Я.В. Журавель, здійснюючи своє дослідження, інколи займає абсолютно правильну методологічну позицію, а інколи – відхиляється від неї.

По-третє, Я.В. Журавель «пропонує проведення періодизації процесу становлення і розвитку управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні на основі його поділу на різні етапи – періоди дії на українських землях різних історичних правових актів щодо місцевого самоврядування. Так, виділено наступні шість етапів:

перший етап – розроблення і введення в дію Руської Правди, яка закріплювала статус прототипу сучасного місцевого самоврядування – віча;

другий етап – поширення дії Литовського статуту 1588 р. на українські землі та запровадження Магдебурзького права;

третій етап – прийняття 5 квітня 1710 р. Конституції Пилипа Орлика;

четвертий етап – прийняття Універсалів Української Центральної Ради (1917-1918 рр.) та Конституції Української Народної Республіки від 28 квітня 1918 р.;

п'ятий етап – прийняття Резолюції Першого Всеукраїнського з'їзду Рад від 11 грудня 1917 р. «Про організацію влади в Україні»;

шостий етап – прийняття Закону СРСР «Про загальні принципи місцевого самоврядування та місцевого господарства» від 9 квітня 1990 р. та Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 7 грудня 1990 р.» [4, с. 8–9].

Варто всіляко вітати звернення сучасних дослідників до історії держави і права України. Однак викликає подив факт включення до роботи настільки давніх історичних фактів. На сучасному етапі адміністративної реформи навряд чи може стати в нагоді досвід Київської Русі в частині віча (у якому брали участь лише особи з урахуванням статевого, майнового іншого цenzів, що зараз розглядаються як дискримінаційні). Так само нерелевантним є досвід усіх інших виокремлених автором історичних періодів. Наприклад, протягом шостого згаданого вище історичного періоду місцеве самоврядування вважалося проявом державної влади, органи місцевого самоврядування включалися до «вертикалі» органів державної влади, тому що уважалися належними саме до цих органів. А отже, відповідні авторські напрацювання навряд чи становлять інтерес для сучасної юридичної науки загалом і сучасної науки адміністративного права зокрема.

Загалом монографічне дослідження Я.В. Журавля на тему «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування» варто рекомендувати дослідникам адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні. Варто враховувати лише той факт, що дисертацію завершено у 2007 році й успішно захищено у 2008 році.

Ще одною дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яка стане у нагоді при аналізі адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, є праця А.А. Манжули на тему «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект».

А.А. Манжула визначив, що «метою даної роботи є комплексне, системне дослідження проблемних питань організації управління з боку місцевих державних адміністрацій та відповідних територіальних структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади як суб'єктів управлінської вертикалі» [5, с. 2]. А отже, у дисертаційному дослідженні майже не приділяється увага питанням створення та функціонування органів місцевого самоврядування самих по собі. Автор звертається до них лише в контексті їхньої взаємодії з органами державного управління на місцевому рівні (тобто в контексті їхньої взаємодії з місцевими державними адміністраціями та з територіальними структурними підрозділами центральних органів виконавчої влади). Такий підхід варто визнати методологічно обґрунтованим і науково правильним, адже А.А. Манжула веде мову про розгляд «взаємовідносин двох центрів публічної влади на місцях – органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [5, с. 3]. Варто погодитися з його точкою зору на це питання.

Робота А.А. Манжули становить інтерес для дослідників адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні у тих частинах, у яких у ній:

- «дістало подальшого розвитку дослідження проблем взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;

- дістав подальшого розвитку аналіз співвідношення компетенції і сфери впливу органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» [5, с. 4].

Компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій і досі остаточно чітко не роз-

межовано, а проблематика делегованих повноважень завжди посідає чільне місце в концептуальних документах органів державної влади про адміністративну реформу, напрями її реалізації, плани її здійснення. Тому варто рекомендувати цю монографічну працю при дослідженні згаданих питань.

Наступною працею, яка стане в нагоді при вивченні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, є дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук І.І. Литвина на тему «Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», успішно захищена у 2009 році.

Загалом варто погодитися з тим, як І.І. Литвин визначив актуальність теми дослідження. Зокрема, він зазначив, що «у Конституції України офіційно закріплено дві системи влади на місцевому рівні: місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування. Дослідження проблеми організації і структури публічної влади на місцевому рівні є одним з основних напрямів юридичної науки. Важлива увага при цьому приділяється вивченню співвідношення державного управління й місцевого самоврядування, принципам, механізму та забезпеченню спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [6, с. 1]. Варто всіляко вітати подібні праці.

Мету роботи І.І. Литвин визначив як «виявлення найбільш оптимальної моделі взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в процесі здійснення управління; визначення змісту, основних напрямів і організаційно-правових форм їх спільної діяльності» [6, с. 2]. Відповідно до поставленої мети, він сформулював дослідницькі завдання, які успішно вирішив при проведенні роботи над дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

У роботі І.І. Литвина привертає увагу пропозиція «як інструментальну категорію використовувати «місцеве управління», що включає «місцеве самоврядування» і «місцеве (державне) управління», здійснюване місцевими органами виконавчої влади, якими є місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади» [6, с. 4]. Із цією пропозицією варто погодитися, можемо підкреслити, що вона є надзвичайно важливою. Це пояснюється тим, що на нормативному рівні в Україні поки що існує визначення лише поняття «місцеве самоврядування». Як згадано вище, поняття «місцеве управління», «місцеве державне управління» поки що не відображено в нормативно-правових актах, а спиратися на визначення вчених загалом неможливо, адже поки що не випрацьована єдина позиція із цього питання. А тому варто погодитися з розробкою І.І. Литвина за сутністю, водночас підкресливши, що наведення авторської позиції із цього питання в авторефераті до його дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук значно полегшує сприйняття праці І.І. Литвина.

При опрацюванні поставленої перед собою мети І.І. Литвин охопив широке коло питань. Найбільш повно сукупність цих питань може бути охарактеризована при ознайомленні з архітектонікою його дослідження. Робота складається з трьох розділів, кожен із яких поділено на підрозділи.

У процесі дослідження І.І. Литвин доходить низки важливих висновків, які стануть у нагоді при аналізі адміністратив-

но-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні.

Так, І.І. Литвин запропонував уважати, що «взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування очевидний, насамперед, тому, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію – управління на місцевому рівні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, узгодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Отже, взаємодія, в аспекті досліджуваної проблеми, – це необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений взаємний зв'язок самостійних органів публічної влади; їхня взаємна підтримка; кооперація управлінських зусиль з метою здійснення узгодженого, дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення» [6, с. 15]. Це твердження є важливою вихідною позицією для дослідження аналізованого нами проблемного питання.

Ще одною дисертацією на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яка стане в нагоді при аналізі адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, є праця Т.О. Карабін на тему «Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання», 2007 рік.

Метою дисертаційного дослідження авторка визначила «поглиблення теоретичних засад і обґрунтування засобів нормативно-правового опосередкування співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування <...>, що відповідатиме вимогам державотворчих процесів сучасної України» [7, с. 1]. Відповідно до цієї мети, сформульовані наукові завдання дослідження, при вирішенні кожного з яких Т.О. Карабін сформулювала висновок чи пропозицію, яким притаманна наукова новизна.

Серед найбільш важливих висновків та узагальнень автори, які можна рекомендувати застосовувати як методологічне підґрунтя при дослідженні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні, варто назвати такі.

По-перше, Т.О. Карабін аргументувала «доцільність запровадження в науковому та нормативному обігу поняття орган публічної влади як родового (узагальнюючого) стосовно понять органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уточнено співвідношення цих понять з виокремленням їх спільних і відмінних рис» [7, с. 4]. Варто повністю погодитися з релевантністю такого підходу та його доцільністю.

По-друге, варто наголосити на тому, як методологічно грамотно авторка підійшла до дослідження компетенційних питань місцевих органів публічної влади. Вона спочатку продемонструвала термінологічний арсенал, надавши визначення кожному з понять, які застосовуються, потім окреслила принципи, на основі яких повинен здійснюватися процес розмежування повноважень досліджуваних органів. Лише після цього Т.О. Карабін перейшла до більш практичних проблем. Варто додати, що «принципами, на основі яких повинен здійснюватися процес розмежування повноважень досліджуваних органів, є забезпечення верховенства права, раціонального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, економічно та соціально необхідного і достатнього рівня децентралізації в умовах унітарної дер-

жави, ефективність здійснення повноважень, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління» [7, с. 9–10]. Варто погодитися із цим переліком, наведеним Т.О. Карабін.

Висновки. При дослідженні адміністративно-правового регулювання функціонування системи органів місцевого самоврядування в Україні стануть у нагоді дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: а) Я.В. Журавля на тему «Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування»; б) А.А. Манжули на тему «Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект»; в) І.І. Литвина на тему «Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»; г) Т.О. Карабін на тему «Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання».

Перспективи подальших досліджень полягають у розгляді й інших монографічних праць із цього питання.

Література:

1. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228–233.
2. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2020. Том XX VI. С. 81–89.
3. Mishyna N.V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97–101.
4. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.
5. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.
6. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
7. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 24 с.

Chernii V. Administrative regulation of local government's system: Ukrainian studies

Summary. In the study of administrative regulation of the functioning of the system of local self-government in Ukraine will be useful dissertations for the degree of Candidate of Law: a) Ya.V. Juravel on the topic "Administrative status of local government"; b) A.A. Manjula on the topic "Public administration at the local level: administrative aspect"; c) I.I. Lytvyn on the topic "Administrative regulation of interaction between local executive bodies and local governments"; d) T.O. Carbin on the topic "Correlation of powers of local executive authorities and local government bodies: theoretical and practical issues".

Regarding the monographic work of Ya.V. Juravel should be noted that a number of conclusions and proposals of the author are innovative and of great scientific interest. For example, an important contribution to legal science was

formulated by the author. Amongst the most interesting are: the proposal to clarify the concept of delegated powers, the proposal to introduce a normative definition of the concept of “local government” is also important. The following proposal has the highest degree of scientific novelty: reasoning of Ya.V. Juravel that it is necessary to organize the names of executive bodies of local self-government as soon as possible. For the science of administrative law, the author's proposals to bring the provisions of the Code of Administrative Offenses and the Law “On Local Self-Government in Ukraine”, as well as proposals to further improve the regulation of administrative liability of local governments in Ukraine are important. Of research interest

and formulated by Ya.V. Juravel defines the concept of “administrative status of local government bodies”.

Regarding the study of A.A. Manjula it is worth emphasizing that the competence of local governments and local state administrations is still not clearly defined, and the issue of delegated powers always occupies a prominent place in the conceptual documents of public authorities on administrative reform, its implementation, and plans for its implementation. Therefore, this monographic work should be recommended in the study of these issues.

Key words: administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.