

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Бодак Неля Вікторівна

УДК 342.9:352(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Ужгород – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент

Трачук Петро Антонович,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

доцент кафедри адміністративної діяльності;

кандидат юридичних наук,

Ільницький Михайло Петрович,

адвокат.

Захист відбудеться «21» жовтня 2017 р. о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3, каб. 21.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці ДВНЗ «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розіслано «21» вересня 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р.М. Фрідманський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Соціально-економічні процеси як об'єкти впливу публічних органів влади спонукають державу в умовах кризового стану невідкладно вирішувати завдання з реформи державного управління. Повноцінною в структурній побудові моделі реформи адміністративного управління в Україні була та, що сформована урядом у 1998 році, проте не відбулась через політичну безвідповідальність. Втрачений час негативно позначився на всіх сферах життя нашого суспільства, а його європейський вибір був досягнутий героїчними діями українського народу. З'явилися нові цілі, цінності й пріоритети, а це означає необхідність сприйняття нової концепції реформи державного управління. У широкому теоретичному плані питання децентралізації стосується надання суспільних послуг населенню, що у свою чергу вимагає вирішення питань розподілу повноважень, власності та фінансових ресурсів.

Теоретична проблема цієї ситуації полягає в дослідженні проблем адміністративно-правового забезпечення реформування місцевої публічної влади в умовах децентралізації публічного управління, яка повинна діяти в межах права з додержанням балансу розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади та їх здійснення, з урахуванням принципу стримувань і противаг, який забезпечує належний рівень політичної свободи та захисту прав людини й громадянина. Тому ступінь реалізації цього принципу є найважливішою цінністю в системі демократії та первинним виміром ступеня її розвиненості. Із цього постає актуальність і важливість як теоретичних аспектів проблем реалізації цього принципу, так і практичних результатів його впровадження. Також є актуальним дослідження проблем реформування місцевої публічної влади, які пов'язані з пошуком оптимального вирішення проблем територіальної організації влади в Україні, перерозподілу владних повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Теоретико-методологічну основу дослідження склали праці з фундаментальних основ адміністративного й муніципального права низки вітчизняних учених, серед яких варті особливої уваги такі провідні фахівці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратов, В.Т. Білоус, О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, А.І. Берlach, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, І.В. Дробуш, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, В.М. Кампо, Т.О. Карабін, П.М. Любченко, Я.В. Лазур, А.М. Онупрієнко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, М.П. Рабінович, М.В. Савчин, М.Ю. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шукліна, О.І. Ющик, М.К. Якімчук та інші. Проте, незважаючи на наявність аналізу окремих аспектів формування й діяльності місцевої публічної влади в Україні, сьогодні відсутнє комплексне дослідження сучасного стану та перспектив розвитку місцевої влади з позиції децентралізації влади та з урахуванням принципу стримувань і противаг як засобу організації влади в Україні. Зазначені

фактори визначають актуальність дисертаційного дослідження та зумовили вибір його теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 13 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у XX – XXI ст.», яка розробляється науковцями ДВНЗ «Ужгородський національний університет» (номер державної реєстрації 0198U007793).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в комплексному дослідженні сучасного стану й перспектив розвитку місцевої влади в умовах децентралізації влади та з урахуванням принципу стримувань і противаг, а також в наданні рекомендацій і пропозицій щодо її реформування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено та вирішено такі основні *задачі*:

- проаналізувати основні сучасні теорії місцевого самоврядування;
- дослідити сучасний стан, структуру та співвідношення адміністративно-правових відносин місцевого самоврядування як інституту публічної влади;
- охарактеризувати стан, проблеми й тенденції розвитку адміністративно-правових інститутів, що забезпечують системи стримувань і противаг в українській моделі організації влади;
- розкрити механізм реформування системи державного управління з позиції децентралізації влади;
- з'ясувати зміст та форми влади місцевих державних адміністрацій і місцевих рад та порядок їх реалізації;
- розкрити процес формування об'єднаних територіальних громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій владі;
- обґрунтувати висновки й пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Конституції України та прийняття нових нормативно-правових актів із метою вдосконалення розподілу повноважень місцевої публічної влади.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, пов'язані з процесом децентралізації влади та реформуванням місцевої влади в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку.

Методи дослідження. Методи дослідження обрані з урахуванням поставленої мети й завдань дослідження, його об'єкта та предмета. За допомогою логіко-семантичного методу, методів сходження від абстрактного до конкретного, класифікації, узагальнення, поглиблення групування понятійного

апарату визначається сутність місцевої влади в Україні, її організація та функціонування. Шляхом застосування аксіологічного методу обґрунтовуються зміст та особливості місцевої влади як правової категорії, поняття місцевої влади як ключового суб'єкта децентралізації влади (підрозділи 1.1, 1.2). Системно-структурний і системно-функціональний методи застосовані під час розкриття співвідношення державної та місцевої влади, аналізу основних сучасних моделей місцевого самоврядування та принципу стримувань і противаг (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2). Також у роботі використовувались такі методи пізнання, як порівняльно-правовий – для обґрунтування нормативно-правових засобів встановлення належного розподілу повноважень місцевих влад (розділи 2, 3), формально-юридичний – для дослідження положень законодавства, що регламентують повноваження місцевих державних адміністрацій і місцевих рад (підрозділи 2.3, 3.3). Зазначені методи застосовувались автором у взаємозв'язку з метою забезпечення всебічного дослідження.

Емпіричну основу дослідження становлять національне законодавство України, наукові праці фахівців у галузі адміністративного, конституційного й муніципального права, а також філософії, державного управління щодо адміністративно-правового забезпечення організації місцевої публічної влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексного наукового дослідження сучасного стану та перспектив розвитку місцевої влади в умовах децентралізації влади та з урахуванням принципу стримувань і противаг як засобу організації влади в Україні. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто автором, які характеризуються науковою новизною, мають теоретичне та практичне значення. До найбільш значущих із них, що виносяться на захист, належать такі:

вперше:

- охарактеризовані основні ідеї управлінської концепції, методологічно визначені п'ять напрямів адміністративно-правової реформи: публічне управління, адміністративна юстиція, поліція, фінансова й податкова відповідальність, адміністративно-правова легіслатура (нормативне регулювання);

- проаналізовано сучасний стан, проблеми та тенденції розвитку адміністративно-правових інститутів, що забезпечують механізм стримувань і противаг в українській моделі організації влади;

- розкрито механізм реформування системи державного управління з позиції децентралізації влади, з'ясовано зміст і форми влади місцевих державних адміністрацій та порядок їх реалізації;

удосконалено:

- наукові підходи до проблеми реформування місцевої влади в контексті оптимізації державного управління адміністративно-територіальними одиницями, забезпечення поєднання принципу централізації й децентралізації управління, координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та контролю за їх діяльністю;

- на рівні законодавства та адміністративної практики критерії формування самодостатніх територіальних громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій владі;

- поняття органів місцевої публічної влади як узагальнюючого щодо понять «органи місцевої виконавчої влади» та «органи місцевого самоврядування»;

набули подальшого розвитку:

- основні етапи становлення місцевих органів публічної влади в Україні відповідно до прийнятої Концепції адміністративної реформи та змін до Конституції України щодо децентралізації влади;

- характеристика прогалин чинного законодавства України про добровільне об'єднання громад, а саме щодо забезпечення первинної медицини, дошкільної та шкільної освіти, культури й спорту, благоустрою та комунальних і соціальних послуг тощо;

- пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів. Зокрема, запропоновано розробити та прийняти Закон України «Про органи місцевої публічної влади» та внести зміни до чинних законів і підзаконних актів, що регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні висновки, рекомендації та практичні пропозиції можуть бути використані:

- у науково-дослідній роботі – у процесі подальшого дослідження проблеми організації й функціонування місцевих органів публічної влади в механізмі демократичної держави;

- у законотворчій діяльності – для вдосконалення чинного законодавства з проблем організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні, зокрема, під час підготовки проектів законів України «Про органи місцевої публічної влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо;

- у практичній діяльності – для підвищення ефективності депутатів місцевих рад, державних службовців, працівників органів місцевої публічної влади;

- у навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Муніципальне право», елементів курсу «Конституційне право України», під час підготовки курсів лекцій, навчальних посібників і підручників, навчальних програм, методичних рекомендацій та програм для студентів.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації оприлюднені автором на засіданні кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет».

Результати дисертаційного дослідження оприлюднювалися у доповідях на науково-практичних конференціях: «Проблеми реалізації місцевої публічної влади на місцях» (м. Харків, 3–4 лютого 2017 року), «Система місцевої публічної

влади та адміністративна реформа» (м. Ужгород, 17–18 лютого 2017 року), «Зарубіжний та вітчизняний досвід реалізації децентралізації влади» (м. Ужгород, 20–22 квітня 2017 року), «Принцип поділу влади та система стримувань і противаг як засіб організації місцевої влади в Україні» (м. Харків, 2–3 червня 2017 року).

Публікації. Основні положення дисертації викладені в п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, у тому числі дві в зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок. Список використаних джерел налічує 176 найменувань і займає 17 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, зазначено її зв'язок із науковими програмами, планами та темами, визначено об'єкт, предмет, мету й завдання, методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію результатів дисертації, публікації, а також структуру роботи.

Розділ 1 «Сутність місцевої публічної влади в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено зміст та особливості місцевої публічної влади як правової категорії, проаналізовано місцеву владу як ключовий суб'єкт децентралізації влади, а також досліджено співвідношення державної й місцевої влади в Україні.

У *підрозділі 1.1 «Зміст і особливості місцевої публічної влади як правової категорії»* досліджується інститут місцевої публічної влади як правова категорія, аналізуються особливості функцій органів місцевої влади. Зроблено висновок, що структура місцевих державних адміністрацій має бути суттєво змінена з метою пристосування для виконання виключно владних, тобто державних, повноважень. Підкреслюється, що адміністративна реформа покликана не лише модифікувати структуру та функції органів місцевої публічної влади, а й якісно змінити систему всього місцевого управління.

На підставі аналізу та опанування висновків учених щодо сутності місцевої публічної влади як правової категорії автор окреслив проблеми формування правової бази місцевої влади, зокрема такі, як неповнота нормативно-правових актів, внутрішня неузгодженість і несистемність законодавства про органи місцевої публічної влади, неефективність законодавчого забезпечення матеріально-фінансової самостійності муніципальних утворень тощо.

У *підрозділі 1.2 «Поняття місцевої влади як ключового суб'єкта децентралізації влади в Україні»* зазначено, що фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошуються децентралізація влади та субсидіарність у наданні публічних послуг. У роботі встановлено, що політична воля суб'єктів державної влади в сучасний період спрямована на реалізацію

найближчого впровадження в Україні підтриманої парламентом децентралізації публічного управління, що базується на принципах відокремленого (самостійного) місцевого самоврядування та теоретично обґрунтовується незалежною компетенцією територіальних громад. У зв'язку із цим адміністративна влада з вертикальною підпорядкованістю в регіонах України та ресурсною незалежністю має перетворитись на виконавчу владу місцевого самоврядування.

У роботі дається аналіз сучасного стану теоретичного розроблення системи місцевої влади, стану й дієвості її механізмів, які вимагають правового врегулювання, шляхів їх удосконалення, узгодження цих механізмів із поточними та стратегічними завданнями державотворення. Автор наголошує на тому, що ці ціннісні орієнтири, закріплені в ст. 1 Конституції України, є визначальними в реалізації стратегії соціально-економічного та духовного розвитку Української держави. З огляду на це обґрунтовується потреба у формуванні такого механізму забезпечення організаційних та економічних основ місцевої публічної влади, без яких демократія й реальне самоврядування в широкому розумінні неможливі.

У підрозділі 1.3 «Співвідношення державної і місцевої влади в Україні» аналізуються проблеми, які існують між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та під час виконання делегованих повноважень часто призводять до виникнення конфліктних ситуацій. Робиться висновок, що важливим засобом організації місцевої влади є принцип субсидіарності, відповідно до якого забезпечується баланс між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням і їх взаємодія в процесі вирішення завдань місцевого значення. Оскільки носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, йому належить виключне право визначати засади місцевої публічної влади й народовладдя, аналізуючи концептуальні та практичні проблеми реалізації влади на місцях. Народу надано реалізувати це право шляхом народного волевиявлення. Наголошується на необхідності трансформувати місцеві державні адміністрації та конкретизувати фінансові, бюджетні й інші ресурсні інструменти економічної самодостатності місцевого самоврядування.

Розділ 2 «Становлення і розвиток організації місцевої публічної влади в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких охарактеризовано основні етапи становлення місцевих органів публічної влади відповідно до Концепції адміністративної реформи, проаналізовано основні сучасні теорії місцевого самоврядування та визначено основні положення змін до Конституції України, пов'язаних із децентралізацією влади.

У підрозділі 2.1 «Правові передумови становлення і розвитку організації місцевої влади в Україні» зазначається, що місцева публічна влада в Україні є відносно самостійною гілкою влади, яка має притаманні їй власні завдання, функції, компетенцію, що здійснюються системою органів місцевої виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Наголошується на тому, що однією з проблем розвитку місцевої влади є проблема створення муніципальної фінансової інфраструктури, а для здійснення політики розвитку регіональні та місцеві органи повинні мати відповідні економічні й фінансові можливості.

Відсутність їх у подальшому призводитиме до територіального розпорошення державних і регіональних ресурсів, неефективного їх використання.

Зазначене підводить до висновку, що розділ XI Конституції України «Місцеве самоврядування» містить низку суперечливих норм, які обмежують розвиток повноцінної законодавчої бази місцевих органів влади, а відсутність незалежного законодавства у свою чергу стримує побудову в Україні ефективної моделі місцевого самоврядування як різновиду місцевої публічної влади.

У підрозділі 2.2 *«Моделі організації та функціонування місцевої влади в контексті адміністративної реформи в Україні»* проаналізовані існуючі основні моделі організації місцевої влади. Зазначено, що сьогодні в Україні діє модель місцевої публічної влади, за якої на базовому рівні (на рівні територіальних громад) діють органи місцевого самоврядування, а на регіональному рівні поєднується діяльність відповідних місцевих державних адміністрацій і місцевих рад відповідного рівня. Така модель в Україні не лише не підтвердила свою ефективність, а й загальмувала процеси децентралізації, що негативно вплинуло на економічне, політичне та соціальне становище нашої держави.

У підрозділі 2.3 *«Закріплення організації та функціонування місцевої влади у Конституції України та особливості статусу місцевих державних адміністрацій»* зазначається, що в процесі децентралізації влади в країні важливе значення має вирішення питання щодо становлення оптимізації структури влади місцевих виконавчих органів. Робиться висновок, що діюча конституційна модель організації місцевої виконавчої влади в Україні є недосконалою, згідно з якою функції місцевих державних адміністрацій значно скорочуються. Зазначено, що децентралізація в повному обсязі передбачає внесення відповідних змін до Конституції України. Необхідно провести реформу суспільного публічного врядування, і лише після цього можна приступити до адміністративно-територіальної реформи.

У роботі обґрунтована необхідність ліквідації районних державних адміністрацій та значного звуження функцій обласних державних адміністрацій. Згідно з новою концепцією реформи місцевих державних адміністрацій у них залишаються три важливі функції: забезпечення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, координація діяльності територіальних органів виконавчої влади (податкової, архітектурно-будівельної, екологічної інспекції, поліції), діяльність у разі надзвичайного чи військового стану.

Розділ 3 «Сучасний стан та перспективи функціонування місцевої публічної влади в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких проаналізовано сучасний стан і перспективи розвитку місцевої влади, співвідношення принципу народовладдя та місцевої влади, охарактеризовано стан, проблеми й тенденції розвитку адміністративно-правових інститутів, що забезпечують систему стримувань і противаг в українській моделі організації влади, а також досліджено здійснення місцевими радами місцевої публічної влади.

У підрозділі 3.1 «Співвідношення принципу народовладдя і місцевої влади в Україні в процесі організації» дається характеристика принципів демократії в системі місцевої публічної влади, при цьому зазначається, що народовладдя як один із суттєвих елементів місцевої публічної влади, що втілюється в народному представництві, розуміється як система представницьких, обраних територіальною громадою відповідних органів місцевої влади. З огляду на те, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, якому належить виключне право визначати засади місцевої публічної влади, автор обґрунтовує співвідношення муніципальної влади та народовладдя, робить аналіз концептуальних і практичних проблем реалізації влади на місцях, адже народу надано реалізувати це право шляхом народного волевиявлення, тобто на підставі виборів, референдумів, інших форм безпосередньої демократії або через представницькі органи.

У підрозділі 3.2 «Організація місцевої влади та принцип стримувань і противаг як засіб організації влади в Україні» робиться висновок, що якою б не була система організації влади, вона залишається вразливою для відповідних зловживань за умови низької політичної й правової культури державних службовців. Наголошується на тому, що важливими пріоритетними напрямками, які мають забезпечити їх вирішення, є вдосконалення системи балансів, стримувань і противаг та децентралізація влади.

Зазначено, що механізм стримувань і противаг набуває особливої необхідності сьогодні в процесі проведення децентралізації влади, коли змінюються основні пріоритети та відбувається процес налагодження взаємовідносин як між гілками державної влади, так і між органами місцевої виконавчої влади й місцевого самоврядування на підставі існуючих причин протистояння між ними в період реформування в Україні громадянського суспільства.

У підрозділі 3.3 «Здійснення місцевої публічної влади місцевими радами як основної форми її функціонування» зроблено висновок, що реформи в структурах системи місцевої виконавчої влади здійснюються непослідовно, існує істотний дисбаланс у розподілі повноважень між органами публічної влади, переважання елементів авторитаризму та ієрархічних зв'язків у публічній владі, непрозорість і проблеми її відкритості, надмірний формалізм процедур на тлі неналежних гарантій належної правової процедури, трактування демократії переважно через принцип мажоритарності.

Аргументовано, що реформа децентралізації передбачає принципову відмінність системи місцевого самоврядування від нині існуючої в тому плані, що на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, у тому числі на районному й обласному, будуть не тільки представницькі органи – ради, а й їх виконавчі органи, яким буде суттєво розширено їхні повноваження, що дасть змогу органам місцевої публічної влади не тільки приймати рішення, а й забезпечувати їх виконання. Вказано на доцільність для повної реформи децентралізації влади внести відповідні зміни до Конституції України, без яких неможливо створити повноцінне самоврядування на рівні районів та областей, прийняти Закон України «Про органи місцевої публічної влади» та внести зміни

до чинних законів і підзаконних актів, що регламентують організацію й діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні відповідно до мети й визначених завдань вирішено наукове завдання теоретичного обґрунтування та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо адміністративно-правових засад організації місцевої влади, її сучасного стану та перспектив розвитку. На підставі аналізу вітчизняного законодавства, практики його застосування, теоретичного осмислення й узагальнення праць сформульовано низку положень, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Дисертантом сформульовано такі основні висновки та пропозиції:

1. Встановлено, що політична воля суб'єктів державної влади спрямована на реалізацію в Україні підтриманої парламентом децентралізації публічного управління. У зв'язку із цим адміністративна влада з вертикальною підпорядкованістю в регіонах України та ресурсною незалежністю (земля, фінанси, власність) має перетворюватись на виконавчу владу місцевого (громадівського) самоврядування.

2. Визначено напрями адміністративно-правової реформи управлінської концепції, методологічно визначено п'ять напрямів адміністративно-правової реформи: публічне управління, адміністративну юстицію, поліцію, фінансову й податкову відповідальність, нормативне регулювання – предметні складники, що мають самостійне значення та реалізуються в способах, методах і формах діяльності, які визначаються як управління, організація, регламентація та адміністрування.

3. Сформульовано авторське поняття «місцева публічна влада» як новий спосіб організації й розвитку публічного управління, спосіб трансформації органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, верховенства права, поділу заснованої на засадах розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади, які здійснюють завдання, функції та повноваження органів відповідно до Конституції й законів України з метою забезпечення прав і свобод людини та комплексного розвитку територіальних колективів.

4. Аргументовано, що необхідна повноцінна децентралізація влади, яка була затверджена Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Реформа децентралізації передбачає принципову відмінність системи місцевого самоврядування від нині існуючої в тому, що районні та обласні ради отримають власні виконавчі органи, що дасть змогу органам місцевої публічної влади приймати рішення та забезпечувати їх виконання.

5. Обґрунтовано, що об'єднання територіальних громад дасть змогу об'єднати людські та природні ресурси, водночас зекономивши кошти на управління. Кожна громада виходить на прямих взаємовідносинах з державним

бюджетом, що дасть змогу отримувати від нього трансферти на формульній основі, оминаючи додаткові рішення обласної чи районної ради.

6. Встановлено, що невід'ємним елементом демократії та правової держави, який забезпечує належний рівень політичних свобод і захисту прав людини й громадянина, є принцип стримувань і противаг, який не тільки запобігає надмірній концентрації влади, а й забезпечує стабільність і сталість у діяльності державних інститутів та органів місцевої публічної влади. Сутність реалізації цього принципу є найважливішою цінністю в системі демократії та первинним виміром її розвиненості, надійною гарантією від узурпації влади та інших авторитарних тенденцій на рівні як центральних органів державної влади, так і органів місцевої публічної влади.

7. Аргументовано, що для успішного впровадження стратегії децентралізації управління існує потреба в політичній волі та активній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо оптимального розподілу їхніх повноважень шляхом розмежування широкого кола питань, які мають належати безпосередньо місцевому самоврядуванню та вирішення яких має на меті забезпечення життєдіяльності територіальних громад.

8. Визначено, що суттєвої зміни потребує система місцевих органів виконавчої влади та запровадження повноцінного регіонального самоврядування. На районному й обласному рівнях сьогодні є районні та обласні ради відповідно, проте ці ради не мають власних виконавчих органів, тому є такими, що не можуть у повному обсязі виконувати функції органу місцевого самоврядування, а отже, потребують внесення відповідних змін до Конституції України щодо права утворювати власні виконавчі органи.

9. Необхідно вдосконалити систему державного управління в питаннях децентралізації, переглянувши статус, функції та повноваження місцевих державних адміністрацій. Робиться висновок, що за новою концепцією реформи місцеві державні адміністрації залишаються як інститут виконавчої влади, проте їхні функції значно скорочуються, залишаються лише три найважливіші: а) забезпечення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в разі прийняття некомпетентного рішення або прийняття рішення за межами компетенції; б) координація діяльності територіальних органів виконавчої влади (податкової, архітектурно-будівельної, екологічної інспекцій, поліції); в) діяльність у разі надзвичайного чи військового стану; за такої ситуації працює жорстка централізація та виконання всіх розпоряджень, у ці періоди керівник адміністрації керує територією та несе за це повну відповідальність.

10. Обґрунтовується необхідність проведення об'єднання територіальних громад і наводяться відповідні аргументи. Зокрема, при цьому об'єднуються людські та природні ресурси, економляться кошти на управління бюджетними установами; громада отримує весь комплекс повноважень, а отже, і бюджет громади; громада стає привабливою для розвитку підприємництва, адже для бізнесу зникають усі адміністративні бар'єри для їх реалізації.

11. Доведено доцільність для повної реформи децентралізації влади внесення відповідних змін до Конституції України, без яких повноцінне

самоврядування на рівні районів та областей неможливе, прийняття Закону України «Про органи місцевої публічної влади» та внесення змін до чинних законів і підзаконних актів, що регламентують організацію й діяльність місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Бодак Н.В. Реалізація принципу децентралізації в Україні / Н.В. Бодак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – Ужгород : ВД «Гельветика», 2016. – Вип. 36. – Т. 2. – С. 20–23.
2. Бодак Н.В. Местное управление и местное самоуправление в государствах Восточной Европы / Н.В. Бодак // *Legea si Viata*: международный научно-практический правовой журнал. – 2016. – № 4. – С. 5–10.
3. Бодак Н.В. Теоретические аспекты соотношений государства и местного самоуправления / Н.В. Бодак // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – Вип. 6. – С. 52–54.
4. Бодак Н.В. Формы деятельности муниципальных органов власти / Н.В. Бодак // *Legea si Viata*: международный научно-практический правовой журнал. – 2017. – № 3. – С. 7–10.
5. Бодак Н.В. Адміністративна реформа у сфері місцевої публічної влади / Н.В. Бодак // Науковий збірник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2017. – Вип. 2. – С. 8–10.
6. Бодак Н.В. Система місцевої публічної влади та адміністративна реформа / Н.В. Бодак // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 17–18 лютого 2017 р.). – Ужгород, 2017. – С. 103–106.
7. Бодак Н.В. Проблеми реалізації місцевої публічної влади на місцях / Н.В. Бодак // Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3–4 лютого 2017 р.). – Х., 2017. – С. 49–52.
8. Бодак Н.В. Зарубіжний та вітчизняний досвід реалізації децентралізації влади / Н.В. Бодак // Закарпатські правові читання : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 20–22 квітня 2017 р.). – Ужгород, 2017. – С. 207–211.
9. Бодак Н.В. Принцип поділу влади та система стримувань і противаг як засіб організації місцевої влади в Україні / Н.В. Бодак // Особливості розвитку законодавства України у контексті євроінтеграційних процесів : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2–3 червня 2017 р.). – Х., 2017. – С. 72–74.

АНОТАЦІЇ

Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії у галузі права) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне

право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Держаний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2017.

Дисертацію присвячено проблемам реформування місцевої публічної влади в умовах децентралізації публічного управління в Україні.

Поглиблено сучасні наукові дослідження змісту місцевої публічної влади в Україні, розкрито принцип стримувань і противаг як засіб організації місцевої влади.

Обґрунтовано авторське поняття місцевої публічної влади. Ґрунтовно, а саме на рівні законодавства та адміністративної практики, досліджено процес формування самодостатніх територіальних громад.

Окреслено характерні риси механізму реформування системи місцевої публічної влади та вдосконалення механізму функцій органів місцевої влади.

Обґрунтовано висновки й пропозиції щодо внесення змін і доповнень до наявних та прийняття нових нормативно-правових актів із метою вдосконалення принципу децентралізації управління, координації діяльності місцевих органів влади та контролю за їх діяльністю.

Ключові слова: *місцева публічна влада, місцеві державні адміністрації, місцеві ради, децентралізація, територіальні громади, адміністративна реформа, повноваження та функції, принцип стримувань і противаг, адміністративні послуги населенню.*

Бодак Н.В. Административно-правовые засады организации местной власти: современное состояние и перспективы развития. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук (доктора философии в области права) по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Государственное высшее учебное заведение «Ужгородский национальный университет». – Ужгород, 2017.

Диссертация посвящена проблемам реформирования местной публичной власти в условиях децентрализации публичного управления в Украине, раскрыт механизм сдерживания и противовесов в украинской модели местной публичной власти.

Сделан вывод о том, что определенное количество полномочий местных государственных администраций выходят за рамки их конституционно определенных задач, соответственно, объем полномочий местных советов недостаточен для полноценной реализации задач органов местного самоуправления.

Определено авторское понятие местной публичной власти, состояние, проблемы и традиции развития административно-правовых институтов, обеспечивающих функционирование системы сдерживания и противовесов.

Сделан вывод, что последние научные исследования по децентрализации ставят фискальную децентрализацию в центре всех других ее видов, однако более полезным является сосредоточение научного поиска в направлении исследования и анализа объективных статистических показателей децентрализации. Ими могут быть величина доли местных доходов и расходов в

общем объеме доходов местных бюджетов – для административной децентрализации.

Обосновано, что необходимо совершенствовать распределение полномочий между органами местной публичной власти с целью исключения их дублирования путем четкого определения предмета их полномочий, конституционно закрепив принцип децентрализации.

Доказано, что основным принципом институциональной организации власти, который должен быть положен в основу распределения полномочий публичной власти по вертикали, является принцип субсидиарности. Обращается внимание на то, что местная публичная власть как децентрализованный и особенный элемент механизма демократического государства выступает административной организацией по обеспечению жизнедеятельности населения территориальной громады.

Установлено, что сложность обеспечения надлежащего распределения полномочий местной публичной власти на основе принципа субсидиарности заключается в верховенстве права, разделении полномочий и взаимодействии между органами местного самоуправления и органами местной исполнительной власти.

Обоснована необходимость конституционно предоставить право местным советам создавать исполнительные комитеты, закрепив за местными государственными администрациями осуществление контрольных и аналитико-консультативных функций.

***Ключевые слова:** местная публичная власть, местные государственные администрации, местные советы, децентрализация, территориальные громады, административная реформа, принцип сдерживания и противовесов, административные услуги населению.*

Bodak N.V. Administrative and legal basis of local authorities organization: modern state and development prospects. – Manuscript.

Dissertation to obtain scientific degree of a candidate of law (Doctor of Philosophy in Law) in specialty 12.00.07 – administrative law and proceedings; financial law; information law. – State Higher Educational Establishment “Uzhhorod National University”. – Uzhhorod, 2017.

The dissertation is dedicated to the problems of reforming of local public authorities within the framework of a decentralization of public administration in Ukraine; it reveals checks and balances mechanism of Ukrainian model of public administration.

The conclusion has been made that a certain amount of power of local state administrations steps aside of their tasks stipulated by the Constitution, consequently a scope of powers of local councils is insufficient for the complete realization of tasks of local authorities.

The author's understanding of a local public administration, state, problems and traditions of development of administrative and legal institutions which provide functioning of the checks and balances system has been defined.

The conclusion has been made that the latest scientific investigations about decentralization put fiscal decentralization in the center of all its other types but it is more valuable to focus a scientific search on direction of research and analysis of unbiased statistic indicators of decentralization. These may be a share of local revenues and expenditures in the total amount of revenues of local budgets for administrative decentralization.

It has been justified that it is necessary to improve distribution of powers among bodies of local public authority in order to exclude their duplication by defining a subject of their powers having constitutionally secured principle of decentralization.

It has been proved that the main principle of institutional administrative organization, which shall serve the basis of vertical distribution of public authority, is a principle of subsidiarity. Attention is paid to the fact that local public authority, as a decentralized and special element of a mechanism of a democratic country, is an administrative organization providing vital activity of population of a territorial community.

It has been determined that the difficulty of proper distribution of powers of local public authorities on the basis of the subsidiarity principle is based on supremacy of law, distribution of powers and interaction between bodies of local self-administration and bodies of local executive power.

The necessity to constitutionally provide the right to form executive committees by local councils having appointed local state administrations to perform controlling and analytical and consulting functions has been justified.

Key words: *local public authority, local state administrations, local councils, decentralization, territorial communities, administrative reform, checks and balances principle, administrative services to popular.*

Підписано до друку 21.09.2017. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 21.09-1.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.