

24. Путівник по реформах: книга для розуміння сімнадцяти ключових реформ в Україні. URL: [http://reformsguide.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/ReformsGuide\\_UA.pdf](http://reformsguide.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/ReformsGuide_UA.pdf).
25. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 257.
26. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
27. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
28. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні: аналітична доповідь / С.О. Біла, О.В. Шевченко, М.О. Кушнір, В.І. Жук. К.: НІСД, 2013. 54 с.

**ПАНЧИШИН Р. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри  
конституційного права  
та порівняльного правознавства  
(Ужгородський національний  
університет)

УДК 342.5

### ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті висвітлюється питання щодо визначення поняття та форм взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Сформульовано поняття взаємодії, визначено її пріоритетні форми. На підставі проведеного науково-правового аналізу автором розроблені пропозиції щодо подальшого розвитку форм взаємодії між досліджуваними органами.

**Ключові слова:** *місьцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, взаємодія, форми.*

В статье освещается вопрос об определении понятия и форм взаимодействия органов местного самоуправления и местных органов государственной исполнительной власти. Сформулировано понятие взаимодействия, определены его приоритетные формы. На основании проведенного научно-правового анализа автором разработаны предложения по дальнейшему развитию форм взаимодействия между исследуемыми органами.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, местные государственные администрации, взаимодействие, формы.*

The article deals with the issue of defining the concept and forms of interaction between local self-government bodies and local bodies of state executive power. Formulated the concept of interaction, defined the priority forms of interaction. On the basis of the conducted scientific-legal analysis, the author developed proposals for the further development of forms of interaction between the investigated bodies.

**Key words:** *local self-government, local state administrations, interaction, forms.*



**Вступ.** Найбільш тісно об'єднана територіальна громада й органи місцевого самоврядування взаємодіють із місцевими органами виконавчої влади, що зумовлено, головним чином, їх територіальною близькістю та безпосередньою контактністю. Водночас у цій сфері виникає найбільше спірних питань, зокрема щодо розмежування компетенції між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, тобто щодо розподілу сфер відповідальності та предмету відання.

У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження деяких науково-теоретичних і практичних питань, пов'язаних із визначенням поняття та форм взаємодії між органами місцевого самоврядування і місцевими органами державної виконавчої влади.

Окрім аспекти проблеми взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями досліджували такі науковці, як: Н.Т. Гончарук, Ю.В. Ковбасюк, А.Р. Крусян, Л.Л. Прокопенко, Г.В. Шатілін та ін. Однак у більшості з наведених робіт не враховано особливості, зумовлені реформою децентралізації, що наразі триває в Україні.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є визначення поняття та форм взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади з урахуванням особливостей, зумовлених сучасним етапом проведення реформи децентралізації, а також розроблення пропозицій щодо подальшого розвитку форм такої взаємодії.

**Результати дослідження.** Відповідно до ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [1].

Повноваження державних місцевих адміністрацій і порядок їх реалізації регламентовано Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [2]. Зокрема, ст. 1 Закону передбачено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Досліджуючи питання про напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, необхідно погодитися з думкою А.Р. Крусян, яка зазначає, що взаємний зв'язок місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування очевидний вже в силу того, що в сукупності вони є органами публічної влади, які виконують спільну функцію, а саме: управління на місцях. Для її оптимального здійснення потрібна взаємна підтримка цих «зведених» у систему органів, узгодження та єдина спрямованість їх дій. Тільки за цих умов можливе ефективне, децентралізоване управління територіями. Таким чином, науковець сформулювала поняття взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади як необхідний, об'єктивно зумовлений, законодавчо визначений зв'язок самостійних органів публічної влади, їх взаємна підтримка, кооперація управлінських зусиль із метою здійснення узгодженого дієвого й ефективного управління справами (питаннями) місцевого значення в межах Конституції і законів України [3, с. 16].

Слід погодитися з наведеним зауваженням, оскільки взаємодія органів публічного управління на місцевому рівні є обов'язковою умовою формування ефективної системи регулювання та місцевого управління, яка забезпечує: 1) ефективне вирішення питань місцевого значення на основі оптимального поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;



2) дотримання балансу між правом держави в особі її органів здійснювати контроль за всіма правовідносинами, що виникають у державі, та їх суб'єктами; 3) урахування стратегічних напрямів державного розвитку, зовнішньої державної політики під час формування стратегії регіонального розвитку; 4) залучення державних ресурсів, якими недостатньо забезпечені територіальні громади (об'єднані громади), для вирішення завдань місцевого значення.

Отже, взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є необхідним елементом системи публічного регіонального управління.

Визначаючи форми взаємодії зазначених органів, передусім варто з'ясувати етимологічне значення базової категорії «взаємодія».

Так, у тлумачному словнику термін «взаємодія» визначається, як: 1) взаємозв'язок явищ; 2) взаємна підтримка [4, с. 48]. Тобто, досліджуване поняття етимологічно розглядається через категорії «зв'язок», «взаємне», «підтримка».

У свою чергу, «взаємний» означає «такий, що однаково виявляється з обох сторін, між ким-, чим-небудь один щодо одного; обопільний» [4, с. 47]. Поняття «зв'язок» застосовується у такому значенні: 1) спілкування, можливість спілкування з ким-, чим-небудь; 2) засіб спілкування на відстані; 3) установа чи установи, що забезпечують технічні засоби спілкування на відстані; 4) ділові, офіційні і т. ін. відносини, стосунки між ким-, чим-небудь; 5) співвідношення між різними факторами, явищами, подіями і т. ін., засновані на взаємозалежності і взаємозумовленості; 6) внутрішня близькість з ким-, чим-небудь; 7) міцне сполучення, скріплення, з'єднання чого-небудь із чимось; 8) виведення з вільного стану [5, с. 504].

Отже, у контекстному та буквальному значеннях поняття «взаємодія» визначається як комунікативні, технічні, організаційні, управлінські та інші зв'язки, які встановлюються між елементами системи та завдяки яким здійснюється взаємне зумовлення та взаємна їх залежність.

Поняття «взаємодія» широко вживається у різних галузях суспільних, природничих і точних наук, зокрема у філософії, соціології, державному управлінні, біології, математиці тощо.

Наприклад, у філософії категорія «взаємодії» застосовується у розумінні діючих зв'язків і реального впливу взаємодіючих елементів один на одного і є абстракцією вищого порядку щодо всіх інших його значень [6, с. 9]. Соціальна взаємодія визначається як система взаємозумовлених соціальних дій, за якої дії одного суб'єкта одночасно є причиною і наслідком відповідних дій інших [7, с. 149].

У науці публічного управління взаємодія постає як постійна співпраця у вирішенні значних і повсякденних питань. Взаємодія різних органів державної влади зумовлена реалізацією функцій держави і спрямована на розробку та реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів; координацію зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону; створення умов для структурної перебудови місцевого господарства та створення спільних державно-самоврядних організацій [8, с. 253].

На думку деяких науковців, взаємодія – це побудований на демократичних засадах, взаємний, узгоджений за часом, місцем і змістом зв'язок не менше, ніж між двома суб'єктами, який передбачає диференціацію їх функцій і завдань, спрямований на досягнення певного визначеного результату із можливістю внесення пропозицій і впливу на прийняття рішень із конкретних питань [9, с. 127].

Отже, взаємодія як управлінська категорія характеризується такими ознаками: 1) виникає між формально рівними суб'єктами для забезпечення виконання ними спільних завдань або завдань одного з цих суб'єктів спільними зусиллями; 2) предметом є взаємне узгодження, координація дій, поєднання ресурсів з метою спільної реалізації заходів організаційного та іншого управлінського характеру; 3) в основі лежать правовідносини, спрямовані на збалансування, досягнення оптимального співвідношення інтересів їх суб'єктів.

У науковій літературі висловлюються різні думки щодо визначення напрямів, форм і методів взаємодії державних місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.



Так, Г.В. Шатілін вважає, що взаємодія між місцевими держадміністраціями та місцевим самоврядуванням здійснюється в інституційних, правових, організаційних, інформаційних і матеріально-фінансових формах; використовуються такі організаційно-правові методи, як прогнозування, планування, координація діяльності, погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень, контроль за виконанням прийнятих рішень, інформаційне забезпечення, делегування повноважень, матеріально-фінансове забезпечення рішень, робота з кадрами [10].

Н.Т. Гончарук і Л.Л. Прокопенко до головних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій відносять:

- участь депутатів і керівників виконавчого апарату обласної ради в роботі колегій, нарад, семінарів, круглих столів, конференцій, які проводяться адміністрацією;
- участь керівників облдержадміністрації в сесіях, засіданнях президії, постійних комісій облради;
- спільна робота депутатів облради та керівників управлінь, відділів облдержадміністрації у підготовці проектів рішень, що вносяться на розгляд сесій, засідань президії, постійних комісій;

– надання методичної та консультативної допомоги міським, селищним, сільським радам виконавчим апаратом обласної ради разом з облдержадміністрацією [11, с. 33].

Деякі науковці виокремлюють такі основні організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування:

- утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності території;
- проведення координаційних нарад (семінарів) за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- проведення спільних дій із комплексних питань і планування з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;
- проведення спільних засідань колегій і президій та прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації та головою обласної (районної) ради;
- складання аналітичних оглядів спільної діяльності органів місцевого управління з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження тощо [12, с. 297].

Тож слід розрізняти форми та види (напрями) взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Взаємодія у кожному конкретному напрямі може виражатися в одній або декількох формах.

Наприклад, взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади у сфері формування та реалізації регіональної політики здійснюється у таких формах: утворення спільних робочих груп щодо розробки проектів документів державної регіональної політики; організації та проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження змісту актів державного регіонального розвитку; організації та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою щодо визначення напрямів регіонального розвитку тощо.

Досліджуючи форми взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, необхідно погодитися з науковцями, які зауважують, що за чинним законодавством основним механізмом взаємодії рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях. На думку вчених, цей механізм взаємодії у нинішньому вигляді не відповідає реаліям сьогодення, які вимагають розширення прав місцевого самоврядування та наділення його широким колом власних повноважень щодо вирішення питань місцевого і регіонального значення [8, с. 255].

Так, згідно з положеннями ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, деле-



говані їм відповідними радами. Передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень [13]. Види повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування (їх виконавчим органам), визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Як зазначає Т. Ященко, на основі аналізу норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» можна дійти висновку, що законодавець не виокремив ті повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування. Це питання урегульоване уповноважуючою нормою, що означає можливість надання місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування окремих повноважень, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», але тільки за умови забезпечення фінансування їх здійснення (ст. 143 Конституції України) [14, с. 185].

Умова щодо обов'язкового супроводу делегування повноважень місцевою державною адміністрацією органам місцевого самоврядування фінансуванням їх здійснення зумовлена передусім тим, що за своїм характером повноваження, які передаються (делегуються) місцевою державною адміністрацією, є державними, відповідно, їх виконання першочергово покладається на державу, тобто за рахунок державних коштів та інших державних ресурсів. Відтак, передаючи свої повноваження, держава має відшкодувати відповідному органу місцевого самоврядування їх реалізацію, якщо така реалізація потребує відповідного фінансування.

**Висновки.** Проведений у статті аналіз дозволяє зробити такі висновки й узагальнення. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади – це особливий вид управлінських правовідносин, у які відповідні органи вступають з метою реалізації спільних цілей і завдань у сфері муніципального управління на засадах рівності й оптимального співвідношення інтересів і які виражаються у координації та узгодженні дій учасників цих відносин, а також поєднанні ресурсів.

Під формою взаємодії слід розуміти способи зовнішнього вираження правовідносин, що складаються у зазначеній сфері. Найбільш поширеними формами взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: утворення спільних робочих груп; організація і проведення спільних засідань представників відповідних органів з метою узгодження деяких питань; організація та проведення громадських слухань, консультацій із територіальною громадою тощо.

З метою розвитку форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування необхідно: 1) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити окремою статтею, у якій визначити напрями (сфери) та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади; 2) визначити питання, віднесені до сфери відання місцевих державних адміністрацій, вирішуючи які, останні мають в обов'язковому порядку проводити консультації з громадою (об'єднаною громадою).

Подальші наукові пошуки у цій сфері можна спрямувати на дослідження напрямів взаємодії між вказаними органами та визначення перспектив утворення інституту префектури в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
3. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Одеса, 1999. 21 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русск. яз., 1990. 917 с.



5. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід та ін. К.: Наукова думка, 1970. Т. 3. 871 с.
6. Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2000. 23 с.
7. Социология: учеб. пособ. / под общ. ред. Э.В. Тадевосяна. М.: Знание, 1995. 270 с.
8. Ковбасюк Ю.В., Ващенко К.О., Сурмін Ю.П. Державне управління: підручник: у 2 т. К., Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
9. Шевчук О.М. Взаємодія та координація органів державної влади щодо забезпечення державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. № 8. С. 126–129.
10. Шатілін Г.В. Взаємодія та розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Електронний журнал. 2013. № 4. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/2/19.pdf>.
11. Гончарук Н.Т., Прокопенко Л.Л. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Публічне управління. 2011. Вип. 3. С. 31–38.
12. Малик Я.Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2015. Вип. 43. С. 295–302.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
14. Ященко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 183–189.

**ТОПЧІЙ О. В.,**  
кандидат педагогічних наук

**УДК 342.9**

## **ПРОБЛЕМА ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ НЕПОВНОЛІТНІХ У ДЗЕРКАЛІ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ НАУКИ УКРАЇНИ**

Необхідність формування цілісного уявлення про правові засади інформаційної безпеки неповнолітніх зумовлює потребу в систематизації наявних сьогодні наукових знань щодо ключового поняття дослідження. Розглянуто й творчо продовжено ідею періодизації наукової думки в зазначеній галузі. Представлено логіку еволюції поглядів і динаміку змін у підходах до тлумачення базового термінологічного сполучення, окреслено перспективи подальших досліджень.

**Ключові слова:** безпека особистості, інформаційна безпека неповнолітнього, періодизація наукових досліджень.

Необходимость формирования целостного представления о правовых основах информационной безопасности несовершеннолетних обуславливает потребность в систематизации имеющихся сегодня научных знаний о ключе-

