

DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-377-385

УДК 342.5

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*
ORCID: 0000-0002-5069-8641

**ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ КООРДИНАЦІЙНИХ ВІДНОСИН
МІЖ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
(ЗА ЗАКОНОПРОЄКТОМ ПРО МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ)**

У статті досліджуються окремі питання теорії та практики правового закріплення координаційних відносин, які виникають між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Звертається увага на невідповідність новел законодавства, що розробляється, ustalеним науковим підходам. Базуючись на позиціях, сформованих у науці адміністративного права, обґрунтовується важливість усунення такої невідповідності.

Ключові слова: координаційні відносини, форми координаційних відносин, субординаційні відносини, місцеві органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи (підрозділи) центральних органів виконавчої влади.

Дерець В. А. Правовое закрепление координационных отношений между местными государственными администрациями и территориальными органами центральных органов исполнительной власти (по законопроекту о местных государственных администрациях)

В статье исследуются отдельные вопросы теории и практики правового закрепления координационных отношений, которые возникают между местными государственными администрациями и территориальными органами центральных органов исполнительной власти. Обращается внимание на несоответствие новел законодательства, которое разрабатывается, устоявшимся научным подходам. Базуясь на позициях, которые сформированы в науке административного права, обосновывается важность устранения данного несоответствия.

Ключевые слова: координационные отношения, формы координационных отношений, субординационные отношения, местные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, территориальные органы (подразделения) центральных органов исполнительной власти.

Derets Viktoria. Legal consolidation of coordination relations between local state administrations and territorial bodies of central executive authorities (according to the bill on local state administrations)

The article highlights some issues of theory and practice of the legal consolidation of coordination relations that arise between local state administrations and territorial bodies of central executive authorities. Attention is drawn to the discrepancy between the novelties of the legislation, which is being developed, and the established scientific approaches. Based on the positions formed in the science of administrative law, the importance of eliminating this discrepancy is substantiated.

Key words: coordination relations, forms of coordination relations, subordination relations, local executive authorities, local state administrations, territorial bodies (divisions) of the central executive authorities.

* Derets Viktoria, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Senior Research Officer

Вступ. Важливою умовою функціонування місцевих органів виконавчої влади є належне правове забезпечення управлінських відносин, у яких перебувають місцеві державні адміністрації (далі – МДА) та територіальні органи центральних органів виконавчої влади (далі – ТО ЦОВВ). Особливої актуальності це питання набуває у зв'язку зі здійсненням реформи децентралізації виконавчої влади та зміною функцій МДА. Сучасні політико-правові реалії вплинуть і на управлінські відносини, в яких перебувають місцеві органи виконавчої влади. У зв'язку з цим постає необхідність удосконалення правового регулювання цих відносин, серед яких переважають координаційні, на основі наукових здобутків.

Літературний огляд. У науковій літературі наявні дослідження компетенції та повноважень місцевих органів виконавчої влади, правового забезпечення управлінських відносин у системі органів виконавчої влади як у цілому, так і за участю місцевих органів виконавчої влади зокрема. Чимала увага приділялася та продовжує приділятися дослідженню координаційних відносин. Сучасні дослідження координаційних відносин базуються на наукових розробках радянських вчених-правознавців О.Є. Луньова, Б.М. Лазарева, Б.П. Курашвілі та ін. Вітчизняні науковці-адміністративісти (наприклад, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко) також зробили значний внесок у дослідження цієї проблематики. Багато інших представників науки адміністративного права, а також науки державного управління (зокрема, О.А. Анпілогов, С.Г. Давтян, О.Ю. Лялюк, Н.М. Мельтюхова) продовжують дослідження питань координації через призму існуючих державницьких процесів, що дає змогу їм доповнювати та поглиблювати класичні наукові підходи.

Постановка проблеми. У практиці державного управління відбуваються зміни, зумовлені необхідністю децентралізації виконавчої влади, у тому числі змінюються функції та повноваження МДА. Важливо забезпечити відповідність цих змін сформованим науковим підходам. Це, зокрема, стосується відносин, що виникають між МДА та ТО ЦОВВ. Наука адміністративного права має ґрунтовні напрацювання з цих питань, врахування яких сприятиме удосконаленню відносин між зазначеними органами виконавчої влади, вирішенню спірних питань, що виникають. На жаль, у практиці законотворення мають місце випадки, коли висновки науковців не враховуються при підготовці нормативно-правових актів. Своєю чергою, питання, що виникають у практиці законотворення, повинні бути предметом наукових досліджень.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є аналіз на відповідність науковим підходам окремих законодавчих новел, що пропонуються у зв'язку з проведенням реформи децентралізації та зміною функцій і повноважень МДА, які, своєю чергою, викличуть зміну управлінських відносин, що виникають між МДА та ТО ЦОВВ, а також поглиблення теоретико-прикладних засад розмежування координаційних та субординаційних відносин між цими органами. Завданнями дослідження є характеристика особливостей координаційних відносин, порівняння правового регулювання відносин між МДА та ТО ЦОВВ відповідно до чинного Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV (зі змінами) та проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30 жовтня 2020 р. № 4298, а також

оцінка таких відносин з позицій науки адміністративного права, внесення пропозицій щодо вирішення виявлених проблем.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі існують різні визначення координації. О.Є. Луньов зазначав, що координація означає погодження та об'єднання дій з метою найшвидшого та найбільш правильного вирішення завдань з найменшими витратами сил, грошових коштів та матеріальних цінностей¹. Координацію визначали як погодженість, встановлення доцільного співвідношення між якими-небудь діями². В.Б. Авер'янов звертав увагу, що встановлення координації полягає в закріпленні можливостей узгодження управлінських дій між кількома органами одного структурного рівня для досягнення загальної мети. Цей спосіб використовується переважно в регулюванні суспільних відносин, учасники яких знаходяться на одному організаційно-правовому рівні. Між цими органами відсутні субординаційні відносини³. Узагальнюючи ці та схожі до них точки зору щодо розуміння координації, можна зазначити, що відповідно до цього підходу до розуміння сутності координації наголошується на таких особливостях координації, як тотожність учасників відносин координації, наявність «рівноваги» у відносинах, відсутності залежності під час впливу однієї сторони відносин на іншу.

Своєю чергою, Б.М. Лазарев вирізняв координацію, що має здійснюватися, по-перше, у межах відносин підпорядкування, по-друге, у межах обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому і, по-третє, на підставі домовленості⁴. Крім цього, обов'язковість виконання юридичних актів організаційно не підпорядкованою стороною в науковій літературі називають координаційним підпорядкуванням. Тобто відповідно до такого підходу в координаційних відносинах не заперечується обов'язковість актів однієї сторони відносин для іншої сторони відносин за відсутності організаційного підпорядкування. Поряд з цим варто зазначити, що взаємодія за принципом «влада – підпорядкування» характерна для субординаційних відносин.

Відносини МДА та ТО міністерств, інших ЦОВВ полягають у координації головою МДА діяльності ТО міністерств та інших ЦОВВ, сприянні їм у виконанні покладених на ці органи завдань; підзвітності і підконтрольності керівників ТО міністерств та інших ЦОВВ головам відповідних МДА з питань здійснення повноважень МДА. Голова МДА має право порушувати перед міністерствами, іншими ЦОВВ вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх ТО, на підставі чого міністерство, інший ЦОВВ повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь⁵.

Порядок координації головами МДА діяльності ТО міністерств, інших ЦОВВ та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 р. № 667⁶. О.В. Анпілогов на підставі аналізу цієї постанови виокремив такі форми координації: погодження (зокрема, стосуються планів роботи); заслуховування звітів (інформації); включення до складу допоміжних органів (консультативних, дорадчих та інших) керівників ТО; проведення спільних засідань та спільних заходів; обмін інформацією, у тому числі щодо стану дотримання виконавської дисципліни; подання пропозицій. А також він запропонував доповнити зазначені форми такими: участь у засіданнях колегій ТО ЦОВВ з питань, що стосуються основних напрямів їх діяльності (зокрема,

заслуховування звітів про роботу за відповідний період, визначення пріоритетних завдань тощо); проведення міжвідомчих нарад щодо погодження питань територіального розвитку, які контролює МДА; здійснення координації виконання ТО ЦОВВ державних цільових програм на відповідній території, у тому числі шляхом видання розпоряджень голів МДА з цих питань; проведення за напрямками, за якими МДА здійснює державний контроль, перевірок додержання ТО ЦОВВ, підприємствами, установами, організаціями, що належать до сфери управління міністерств та інших ЦОВВ, чинного законодавства, порядок яких доцільно визначити окремою постановою Кабінету Міністрів України; погодження проектів нормативно-правових актів ТО ЦОВВ з питань, що належать до напрямків, за якими МДА здійснює державний контроль⁷.

У зв'язку із проведенням в Україні реформи децентралізації, відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30 жовтня 2020 р. № 4298⁸ планується змінити повноваження МДА. В окремих статтях законопроекту визначені повноваження обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) та районних державних адміністрацій (далі – РДА) щодо координації діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ, а також повноваження із забезпечення законності в діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ. ОДА та РДА сприятимуть ТО (підрозділам) ЦОВВ у виконанні визначених законодавством повноважень.

Виходячи з повноважень голови ОДА щодо координації діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ, що закріплені в законопроекті, формами координації є: щорічне за погодженням з урядом визначення пріоритетів у діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ згідно з потребами та стратегією розвитку відповідної області; проведення спільних засідань з керівниками ТО (підрозділів) ЦОВВ, рішення яких оформлюються протоколами та є обов'язковими для виконання на відповідній території; контроль виконання керівниками ТО (підрозділів) ЦОВВ реалізації визначених пріоритетів та виконання рішень спільних засідань. ОДА у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, здійснюватиме моніторинг, результати якого включатимуться до щорічного звіту, який подаватиметься КМУ, щодо діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ та результатів реалізації державної політики за сферами у відповідній області.

Привертає увагу те, що законопроект змінює сутність координаційних відносин, які існують відповідно до чинного Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до позиції Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, викладеної у Висновку щодо зазначеного законопроекту, згідно з приписами останнього вказані суб'єкти владних повноважень юридично нерівні, а МДА наділяються певними владними повноваженнями щодо ТО ЦОВВ, тобто йдеться про часткову субординацію у відносинах між ними. Координування (від лат. *co* – сумісно та *ordination* – упорядкування) – це узгодження, впорядкування, поєднання, доведення до ладу, до відповідності (дій, понять, складових частин будь-чого). Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань⁹.

Погоджуємося з підходом, викладеним у зазначеному Висновку, та наведемо додаткові аргументи на його користь. Як свідчать форми координаційних

відносин, що містить законопроект, у відносинах між МДА та ТО (підрозділами) ЦОВВ привертають увагу ознаки, більше характерні для субординаційних, аніж координаційних відносин. Так, обов'язковість визначення пріоритетів у діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ згідно з потребами та стратегією розвитку відповідної області за погодженням з Кабінетом Міністрів України, з одного боку, повинна сприяти збалансованості державних інтересів та інтересів відповідної області, на що спрямовуються відносини координації між МДА та ТО (підрозділів) ЦОВВ. А з іншого боку, дає підстави констатувати те, що ці відносини вже не будуть у чистому вигляді координаційними, а наблизатимуться за своєю правовою природою до субординаційних. І хоча, як зазначалося вище, обов'язковість актів однієї сторони відносин для іншої сторони відносин за відсутності організаційного підпорядкування в координаційних відносинах не заперечується, все ж таки, на нашу думку, визначення пріоритетів у діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ є таким впливом з боку МДА, що йде в розріз із розумінням цих відносин як координаційних.

При цьому законопроект не містить відповіді на питання, чи допускається можливість відмови ТО (підрозділів) ЦОВВ від запропонованого МДА підходу на етапі визначення пріоритетів у їх діяльності, чи хоча б можливість узгодження підходів обох місцевих органів виконавчої влади до їх визначення. На нашу думку, відсутність у ТО (підрозділів) ЦОВВ таких можливостей свідчатиме на користь наявності ознак саме субординаційних відносин.

Голова ОДА матиме право порушувати перед ЦОВВ питання про відповідність займаній посаді керівників їх ТО (підрозділів), щодо яких здійснюється координація діяльності ОДА, на підставі чого ЦОВВ повинен буде у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

В умовах запровадження в області правового режиму воєнного та надзвичайного стану, мобілізації та демобілізації, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань цивільного захисту населення ТО (підрозділи) ЦОВВ, юрисдикція яких поширюватиметься на територію відповідної області, виконуватимуть розпорядження голови ОДА. Акти відповідних ТО (підрозділів) ЦОВВ діятимуть у частині, що не суперечить розпорядженням голови ОДА. На нашу думку, такий підхід зумовлюється потребами практики. Однак у перерахованих випадках матимуть місце відносини з ознаками субординації.

ОДА в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, забезпечуватиме законність діяльності ТО (підрозділів) ЦОВВ, юрисдикція яких поширюється на територію відповідної області. Якщо юрисдикція ТО (підрозділу) поширюватиметься на декілька областей, забезпечення законності щодо таких органів (підрозділів) здійснюватиме ОДА згідно з розподілом функцій з координації таких органів (підрозділів), визначених відповідно до законопроекту.

Як визначено законопроектом, голова ОДА матиме можливість оскаржити накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів ТО (підрозділів) ЦОВВ, що суперечать Конституції України, рішенням Конституційного Суду України, законам України, іншим актам законодавства України, або є неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, які можуть бути скасовані відповідним міністром, керівником іншого ЦОВВ. На нашу думку, можливість оскарження головою ОДА наказів на підставі неекономічності та неефективності виходить за межі забезпечення законності. У випадку, якщо відповідний міністр, керівник іншого ЦОВВ протягом місяця після відповідного подання

не скасує наказ керівника ТО (підрозділу) ЦОВВ, голова ОДА може звернутися з цього питання до уряду з відповідним поданням.

Розглядаючи управлінські відносини, які виникають між МДА та ТО ЦОВВ, важливо звернути увагу на таку особливість правового статусу ТО ЦОВВ як їх «несамостійний» характер. Погоджуємося з думкою О.Ю. Лялюка, що «практично вони виступають «органами органів», що видно вже з самої їх назви». Дослідник підкреслює, що носієм виконавчої влади фактично виступатимуть відповідні ЦОВВ. Правава природа повноважень, які здійснюються ТО ЦОВВ, має переважно управлінсько-допоміжний характер. ТО ЦОВВ реалізують у межах певної адміністративно-територіальної одиниці повноваження ЦОВВ. Вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від ЦОВВ. Така «несамостійність» правового статусу ТО ЦОВВ, на думку вченого, пов'язана з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють МДА, а територіальні органи виступають ніби продовженням центру (ЦОВВ)¹⁰. На обмеження автономії, наприклад, ТО міністерств компетенцією, закріпленою в положенні про міністерство, звертають увагу й інші автори¹¹. Така «несамостійність» може, на нашу думку, помилково розцінюватися як підстава для переважання у відносинах між МДА та ТО ЦОВВ субординації, а не координації.

Окремі дослідники доволі категорично вважають, що дуалізм виконавчої влади, який існує в областях та районах внаслідок співіснування органів виконавчої влади загальної компетенції (МДА) та ТО ЦОВВ, призводить до «ерозії виконавчого механізму державної влади»¹². На нашу думку, для того, щоб на місцевому рівні збалансувати діяльність МДА і ТО ЦОВВ важливо, з-поміж іншого, удосконалити управлінські відносини між ними. Як орган загальної компетенції, МДА забезпечує злагодженість вирішення місцевими органами виконавчої влади питань загальної і спеціальної компетенції. А також такі відносини повинні забезпечувати баланс інтересів держави та відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Можна позитивно оцінити норму законопроекту про те, що визначений головою ОДА представник братиме участь у роботі конкурсної комісії з правом голосу з визначення переможця конкурсу на зайняття вакантної посади керівника відповідного ТО (підрозділу) ЦОВВ, щодо якого здійснюється координація діяльності такою ОДА. Існуюча на сьогодні норма Порядку координації головами МДА діяльності ТО міністерств, інших ЦОВВ та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 р. № 667, відповідно до якої координація діяльності ТО та забезпечення сприяння їм у виконанні покладених на такі органи завдань здійснюється головами МДА шляхом погодження призначення на посади керівників ТО (якщо інше не передбачено законом) загалом суперечить сучасним науковим підходам до того, що відбір на посади державної служби повинен відбуватися на конкурсних засадах, і на посаду державної служби повинен бути призначений переможець конкурсу. Участь представника ОДА у роботі конкурсної комісії з визначення переможця конкурсу на зайняття вакантної посади керівника відповідного ТО (підрозділу) ЦОВВ надасть можливість долучитися до визначення переможця конкурсу та сприятиме налагоджено конструктивних відносин між МДА та ТО (підрозділом) ЦОВВ.

Аналогічно до відносин за участю ОДА будуватимуться і відносини за участю РДА та ТО (підрозділів) на території відповідних районів.

Невідповідність запропонованої законопроектом моделі відносин науковому тлумаченню сутності координаційних відносин може призвести до того, що сторони цих відносин, виходячи з усталених теоретичних підходів до розуміння змісту та особливостей координаційних відносин, намагатимуться вибудувати їх відповідно до такого розуміння, а також формуватимуть відповідні очікування щодо результатів таких відносин. Це може відбуватися в розріз із нормативно закладеним визначенням змісту та форм таких відносин. У процесі перебігу цих відносин можуть виникати як окремі непорозуміння, так і суттєві компетенційні суперечності, які призводитимуть до розбалансування діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Координаційні відносини мають свої особливості на кожному етапі їх перебігу¹³. На розвиток наявних наукових висновків зазначимо, що такі особливості дадуть змогу не лише правильно побудувати відносини цього виду. Особливості кожного етапу відносин можна розглядати і як критерій правильності / неправильності обрання відповідного виду відносин до фактично існуючих відносин. Це уможливить уникнення проблем і неузгодженостей на наступних етапах перебігу таких відносин між МДА та ТО ЦОВВ, вчасно внести необхідні корективи.

Висновки. Запропоновані в законопроекті новели в частині правового регулювання координаційних відносин між МДА та ТО ЦОВВ свідчать, що відносинам, які виникатимуть між МДА та ТО (підрозділами) ЦОВВ, на нашу думку, будуть притаманні як ознаки, характерні для координації, так і ознаки, характерні для субординації. Доцільно враховувати особливості кожного з видів управлінських відносин та обирати термінологію, яка відповідає усталеним науковим підходам та відтворює зміст того чи іншого явища на практиці.

Для розмежування координаційних та субординаційних відносин використовуються їх відповідні особливості. Також важливо звертати увагу і на особливості етапів перебігу кожного виду відносин, які міститимуть відмінності, що вказуватимуть на належність до відповідного виду відносин.

Подальші наукові дослідження цієї проблематики мають полягати в поглибленому аналізі форм координаційних відносин, які виникатимуть між МДА та ТО (підрозділами) ЦОВВ, а також етапів перебігу таких відносин.

1. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. Москва: Наука, 1974. С. 148. 2. Советское административное право: учебник / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. Москва: Юрид. лит., 1988. С. 161. 3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. С. 76. 4. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. Москва: Юрид. лит., 1988. С. 161. 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-ХІV. Дата оновлення: 06.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 30.12.2020). 6. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань: Постанова КМУ від 21.08.2013 р. № 667. Дата оновлення: 21.08.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 30.12.2020) 7. Анпілогов О.В. Про гарантії здійснення місцевими органами виконавчої влади функцій з метою належної організації територіального та галузевого управління регіоном. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 39 (1). С. 118-119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_39\(1\)_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_39(1)_29) 8. Про внесення змін до Закону України «Про

місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»: проект Закону України від 30.10.2020 р. № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (дата звернення: 30.12.2020) **9.** Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 01.12.2020 р. на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30.10.2020 р. № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 **10.** Лялюк О.Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 30–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_30_5 **11.** Анпілогов О.В. Загальна характеристика органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права у відносинах щодо територіальної й галузевої організації управління регіоном. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2016. Вип. 4 (1). С. 105. **12.** Саханенко С. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи їх удосконалення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdu_2014_2_42 **13.** Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія. Харків: Вид-во Хар. ПІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 51–52.

References

1. Lunev A.E. Teoretycheskye problemy hosudarstvennogo upravleniya. Moskva: Nauka, 1974. S. 148. [rus]. **2.** Sovetskoe admynstratyvnoe pravo: uchebnyk / pod red. V.Y. Popovoi, M.S. Studenykynoi. Moskva: Yuryd. lyt., 1988. S. 161. [rus]. **3.** Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk: u 2 t. T. 1. Zahalna chastyna / za zah. red. V.B. Averianova. Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. S. 76. [ukr]. **4.** Lazarev B.M. Hosudarstvennoe upravlenye na etape perestroiki. Moskva: Yuryd. lyt., 1988. S. 161. [rus]. **5.** Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV. Data onovlennia: 06.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (data zvernennia: 30.12.2020) [ukr]. **6.** Pro zatverdzhennia Poriadku koordynatsii holovamy mistsevykh derzhavnykh administratsii diialnosti terytorialnykh orhaniv ministerstv, inshykh tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady ta zabezpechennia spriyannia u vykonanni pokladenykh na zaznacheni orhany zavdan: Postanova KМУ vid 21.08.2013 r. № 667. Data onovlennia: 21.08.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2013-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 30.12.2020) [ukr]. **7.** Anpilohov O.V. Pro harantii zdiisnennia mistsevymy orhanamy vykonavchoi vlady funktsii z metoiu nalezhnoi orhanizatsii terytorialnogo ta haluzevoho upravlinnia rehionom. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu*. Serii: Pravo. 2016. Vyp. 39 (1). S. 118–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_39\(1\)_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_39(1)_29) [ukr]. **8.** Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini»: projekt Zakonu Ukrainy vid 30.10.2020 r. № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (data zvernennia: 30.12.2020) [ukr]. **9.** Vysnovok Holovnoho nauково-ekspertnogo upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 01.12.2020 r. na proiekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia terytorialnoi orhanizatsii vykonavchoi vlady v Ukraini» vid 30.10.2020 r. № 4298. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 [ukr]. **10.** Lialuk O.Iu. Terytorialni orhany tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady v systemi terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriadiuvannia*. 2015. Vyp. 30. S. 30–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_30_5 [ukr]. **11.** Anpilohov O.V. Zahalna kharakterystyka orhaniv vykonavchoi vlady yak yurydychnykh osib publichnogo prava u vidnosynakh shchodo terytorialnoi u haluzevoi orhanizatsii upravlinnia rehionom. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu*. Serii: Yurydychni nauky.

2016. Вип.4 (1). С.105. [ukr]. 12. Sakhanienko S. Konstytutsiino-pravovi zasady mistsevoho samovriaduvannya i terytorialnoi orhanizatsii vlady ta shliakhy yikh udoskonalennia. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Вип.2. С.188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2014_2_42 [ukr]. 13. Meltiukhova N.M. Derzhavne upravlinnia yak yednist diialnosti ta vidnosyn: monohrafiia. Kharkiv: Vyd-vo Khar. RI NADU «Mahistr», 2010. С.51–52. [ukr].

Derets Viktoriia. Legal consolidation of coordination relations between local state administrations and territorial bodies of central executive authorities (according to the bill on local state administrations)

Introduction. *In the practice of public administration there are changes due to the need to decentralize the executive branch, including changes in the functions and powers of local state administrations (LSA). It is important to ensure that these changes are consistent with the scientific approaches formed by scientists. This applies in particular to the relations that arise between LSA and territorial bodies of central executive authorities (TB CEA).*

The aim of the article. *The purpose of the article is to analyze the compliance with scientific approaches of legislative novelties proposed in connection with the reform of decentralization and change the functions and powers of LSA, which in turn will change the managerial relations between LSA and TB CEA.*

Results. *Theoretical principles of coordination relations are analyzed. A comparison of the legal regulation of managerial relations between LSA and TB CEA in accordance with the Law of Ukraine “On Local State Administrations” of April 9, 1999 № 586-XIV and the draft Law of Ukraine of October 30, 2020 № 4298.*

Conclusions. *Proposed in the draft Law № 4298 from 30.10.2020 novelties in terms of legal regulation of managerial relations between LSA and TB CEA indicate a change in the essence of the existing coordination relations between them. In our opinion, the managerial relations that will be established between LSA and TB CEA on the basis of this bill will be characterized by both features characteristic of coordination and features characteristic of subordination.*

It is advisable to take into account the peculiarities of each type of management relations and choose terminology that corresponds to established scientific approaches and reproduces the content of a phenomenon in practice.

Key words: *coordination relations, forms of coordination relations, subordination relations, local executive authorities, local state administrations, territorial bodies (divisions) of the central executive authorities.*

DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-385-393

УДК 351(477)

О. А. БАНЧУК,

кандидат юридичних наук*

ORCID: 0000-0002-4210-8584

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ: УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД І ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ

Розглядаються поняття і зміст адміністративного контролю (нагляду) в контексті європейського досвіду, де на відміну від вітчизняного підходу, переважно використовується поняття «адміністративний контроль» в протилежному значенні – як контроль за публічною адміністрацією, а не навпаки – як здійснюваний адміністрацією контроль за суспільством та окремими його представниками.

* **Banchuk Oleksandr.** Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)