

**КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

БУЧИНСЬКА АННА ЙОСИПІВНА

УДК 342.922

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ
ТА ПОЛЬЩІ**

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

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2014

Дисертацією є рукопис
Робота виконана в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Кабінету Міністрів України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,
Діхтієвський Петро Васильович,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, професор кафедри адміністративного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Кузьменко Оксана Володимирівна,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник кафедри адміністративного права і процесу

кандидат юридичних наук, доцент
Делія Юрій Володимирович,
Донецький юридичний інститут МВС України,
викладач кафедри конституційного та міжнародного права

Захист відбудеться «___» _____ 2014 р. о _____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03040, м. Київ, вул. Генерала Родімцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната № 41а

Автореферат розісланий «___» _____ 2014 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. Ю. Піддубний

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів місцевого самоврядування, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Для того, щоб ефективно й системно проводити реформи, необхідно звертатись до досвіду інших держав. Таким прикладом може бути Польща, яка провела докорінну адміністративно-територіальну перебудову держави, достосувавши національне законодавство до європейських вимог, що було однією з умов вступу до Європейського Союзу.

Актуальність обраної теми дослідження на сьогодні є беззаперечною, оскільки останнім часом у правовій практиці зарубіжних країн спостерігається тенденція до підвищення ролі та значення органів місцевого самоврядування щодо участі громадян в реалізації свого права в управлінні публічними справами, а також їх впливу на характер державотворчих процесів у здійсненні адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Науково-теоретичною основою дисертації стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як: В. Б. Авер'янов, М. А. Баймуратов, О. В. Батанов, П. Д. Біленчук, В. І. Борденюк, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Ю. В. Делія, П. В. Діхтієвський, І. В. Дробуш, Я. В. Журавель, В. М. Кампо, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, О. В. Кузьменко, В. С. Куйбіда, В. І. Курило, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, Ю. Панейко, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. І. Пухтинський, А. О. Селіванов, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал. Слід назвати і польських вчених. Зокрема, це: А. Бородо, З. Буковський, Б. Дольницький, Е. Войцеховський, Т. Єнджеєвський, Х. Іздебський, В. Кісель, А. Коженювська, М. Кулеша, З. Леонський, З. Невядомський, Є. Новацька, Е. Охендовський, Т. Рабська, П. Рончка, А. Шевц та інші.

Нормативну базу дослідження становлять Конституції, спеціальні закони України та Польщі, що врегульовують адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування цих країн.

Сьогодні існує гостра потреба в аналізі й узагальненні теорії і практики досліджуваної теми, особливо в розрізі вітчизняних здобутків у даній сфері. З урахуванням зарубіжної практики функціонування місцевого самоврядування та реформування територіального самоврядування інтерес до теоретичного обґрунтування доцільності та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування серед інших органів виконавчої влади з часом лише

посилиться, так як постане ще не одне питання щодо теоретичного і практичного обґрунтування даного явища, що й спонукатиме науковців до подальших теоретичних досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень Національного університету біоресурсів і природокористування України та безпосередньо пов'язана з адміністративно-правовими аспектами науково-дослідної теми «Розробка концепції правового регулювання сталого розвитку сільських територій» (номер державної реєстрації 0109U003356) та відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98; Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затвердженій Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001; Програмі інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний аналіз адміністративно-правових засад публічної діяльності органів місцевого самоврядування України і Польщі та вироблення науково-практичних рекомендацій стосовно вдосконалення чинного українського законодавства у вказаній сфері.

Для реалізації поставленої мети необхідно було вирішити такі задачі:

- розкрити загальний характер засад діяльності органів місцевого самоврядування;
- дослідити наукові підходи щодо визначення правової природи походження органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати особливості побудови органів місцевого самоврядування;
- висвітлити правовий статус депутатів місцевих рад;
- розглянути принципи, на яких будується діяльність органів місцевого самоврядування;
- визначити об'єкт місцевого самоврядування;
- здійснити розмежування таких правових категорій як «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати характер делегованих повноважень;
- з'ясувати форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати публічний характер діяльності місцевого самоврядування;
- сформулювати пропозиції щодо подальшого вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- в аспекті проведення адміністративно-територіальної реформи обґрунтувати необхідність подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні з метою наближення до європейських стандартів.

Об'єктом дослідження – суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі.

Предметом дослідження – адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування згідно із законодавством України та Польщі.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Відповідно до мети і задач наукового дослідження в роботі використано як загальнонаукові методи (діалектичний, системний, функціональний, історичний, порівняльно-правовий тощо), так і спеціальні (формально-логічний, формально-правовий та інші).

Загальнонауковий діалектичний метод використано на всіх етапах дисертаційного дослідження, що дало можливість з'ясувати суть теорії органів місцевого самоврядування, характерні особливості за формами побудови місцевого самоврядування та його органів (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2).

Метод системного аналізу допоміг визначити місце і роль органів місцевого самоврядування в організації публічної діяльності держави та використовувався для досягнення більшості поставлених у дослідженні задач (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1).

Порівняльно-правовий (компаративістський) метод є методологічною основою усієї дисертаційної роботи і застосовувався на всіх етапах наукового дослідження адміністративно-правових засад публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (розділи 1, 2, 3).

Метод моделювання та прогнозування використовувався для розробки рекомендацій щодо подальшого вдосконалення організаційної побудови та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, форм і методів їх публічної діяльності (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Формально-логічний та системно-структурний методи сприяли виявленню правової природи діяльності органів місцевого самоврядування, встановленню особливостей їх структури та суті, а також формуванню відповідного понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.4). За допомогою історичного методу здійснено аналіз процесу становлення й розвитку діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1, 3.2). Структурно-функціональний метод використовувався з метою дослідження правового статусу представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.4). Метод аналогії застосовувався на всіх етапах виконання роботи, що дало можливість дослідити зміст правових норм, проаналізувати джерела права, визначити засади діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі (розділи 1, 2, 3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим в Україні комплексним науковим дослідженням, в якому здійснено порівняльний аналіз адміністративно-правових засад публічної діяльності

органів місцевого самоврядування України та Польщі, що дозволило сформулювати ряд нових наукових положень, висновків і пропозицій, а саме:

уперше:

– обґрунтовано правовий статус сільського, селищного, міського голови як одноособового виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, який здійснює управління публічними справами за допомогою апарату управління, що складається з відділів;

– доведено необхідність нормативно-правового закріплення кількісного складу районної і обласної ради в Законі України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» залежно від кількості територіальних громад, зокрема по два депутати до районної ради від кожної місцевої територіальної громади і по два депутати до обласної ради від кожного району і міста обласного значення;

– обстоюється позиція про необхідність, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані органам місцевого самоврядування повноваження визначити як власні повноваження цих органів;

– запропоновано авторське визначення поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень у сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів;

удосконалено:

– визначення поняття «орган місцевого самоврядування», «форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування», «принцип субсидіарності»;

– тезу про необхідність визначення складових елементів поняття «місцеве самоврядування»;

– підхід щодо визначення об'єкта діяльності органів місцевого самоврядування;

дістали подальшого розвитку:

– положення про необхідність створення районними і обласними радами власних колегіальних виконавчих органів;

– пропозиції про встановлення цензу осілості для депутатів місцевої ради у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади;

– розмежування таких правових категорій як «компетенція органів місцевого самоврядування» і «повноваження органів місцевого самоврядування»;

– обґрунтування про розширення використання в публічній діяльності органів місцевого самоврядування договірної форми;

– пояснення щодо необхідності запровадження регіонального самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу України: перший –

група, другий – район, третій – область, що є основою децентралізації державного управління;

– підходи щодо наділення статусом юридичної особи адміністративно-територіальних одиниць, які мають становити просторову основу для діяльності територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використані:

– у науково-дослідній діяльності – основні висновки дослідження можуть бути використані для подальшої розробки концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні;

– у правотворчій діяльності – результати дослідження будуть сприяти вдосконаленню правового регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів сприятиме поліпшенню практичної діяльності органів місцевого самоврядування в процесі управління публічними справами;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватися при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Державне будівництво і місцеве самоврядування», «Муніципальне право», при підготовці методичних і навчальних посібників, практикумів із цих дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є науковим дослідженням, яке здійснено автором особисто. В науковій праці містяться положення та пропозиції, які сформульовано і обґрунтовано автором на підставі аналізу наукових та нормативно-правових джерел.

Апробація результатів дослідження. Окремі висновки, положення і рекомендації, обґрунтовані в дисертаційній роботі, доповідалися на: Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми оптимізації функціонування державно-правового механізму в Україні на сучасному етапі» (Київ, 25 листопада 2010 р.); I Міжнародній науковій конференції «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (Київ, 24 лютого 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Наука. Теорія і практика» (Варшава, 28–30 грудня 2011 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Перспективи розвитку науки в сучасному світі» (Краків, 29–31 березня 2012 р.).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у семи наукових статтях у фахових виданнях, а також у тезах чотирьох доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, поділених на десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (221 найменування), додатків. Загальний обсяг дисертації складає 219 сторінок, з них основного тексту – 195 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

Розділ 1 «Загальна характеристика адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі» складається з чотирьох підрозділів, у яких здійснено законодавчий і доктринальний порівняльний аналіз загальних адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.1. *«Теоретико-методологічні підходи до сутності місцевого самоврядування України та Польщі»* проаналізовано законодавчі акти та наукові підходи щодо сутності місцевого самоврядування в Україні та Польщі.

З'ясовано, що особливістю територіального самоврядування в Польщі є створення в обов'язковому порядку самоврядних територіальних одиниць на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави (гміна, повіт, воєводство), що об'єднують жителів, які проживають на відповідній території, і наділення цих одиниць статусом юридичної особи. В Україні право на здійснення місцевого самоврядування належить територіальній громаді, але без встановлення організаційно-правової форми діяльності територіальної громади.

Аналіз різних наукових підходів вітчизняних і польських вчених до визначення теоретичних конструкцій поняття місцевого самоврядування дав змогу виділити його характерні складові: 1) суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, що складається з жителів, які на законних підставах проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) об'єктом місцевого самоврядування є управління публічними справами; 3) організаційну структуру місцевого самоврядування становлять представницькі й виконавчі органи; 4) місцеве самоврядування є формою територіальної децентралізації державного управління.

На основі характерних рис місцевого самоврядування виділено загальний характер засад діяльності органів місцевого самоврядування: по-перше, органи місцевого самоврядування діють від імені територіальної громади; по-друге, органи місцевого самоврядування покликані здійснювати управління і регулювання публічними справами; по-третє, органи місцевого самоврядування мають організаційну структуру, до складу якої входять представницькі і виконавчі органи; по-четверте, в основу діяльності органів місцевого самоврядування покладено принцип децентралізації державного управління.

Підрозділ 1.2. *«Органи місцевого самоврядування України та Польщі: становлення і розвиток»* присвячений системному порівняльно-правовому аналізу законодавчих актів і узагальненню наукової думки щодо визначення поняття «органи місцевого самоврядування» та правової природи їх походження.

Аналіз нормативно-правових актів та наукових досліджень дозволив виявити головну відмінність у правовій природі походження органів місцевого самоврядування України і Польщі, що виникає з побудови в Польщі цивільно-

правової конструкції органів територіального самоврядування, які діють від імені самоврядних територіальних одиниць і одночасно наділені владними повноваженнями. В Україні діяльність місцевого самоврядування реалізується безпосередньо через органи місцевого самоврядування, тому саме вони наділяються статусом юридичної особи і владними повноваженнями. Пропонується авторське визначення поняття «орган місцевого (територіального) самоврядування» – це орган публічної влади, який в межах закону наділяється владними повноваженнями і за посередництвом якого територіальна громада здійснює регулювання і управління публічними справами.

Зроблено висновок, що істотною ознакою діяльності органів місцевого самоврядування, з одного боку є факт установчої ролі держави в становленні органів місцевого самоврядування та наділення цих органів управлінською функцією, а з іншого – органи місцевого самоврядування обираються певною територіальною громадою і несуть перед нею відповідальність за свої дії.

Вивчення законодавчих та доктринальних підстав діяльності представницьких органів місцевого самоврядування України і Польщі дало можливість визначити їх обов'язковою складовою в діяльності місцевого самоврядування. Саме ці органи, шляхом прийняття обов'язкових рішень, покликані здійснювати управління публічними справами на місцевому рівні, а також нести відповідальність за свої дії перед відповідною територіальною громадою.

Встановлено, що виконавчі органи місцевого самоврядування в процесі здійснення управлінської діяльності покликані безпосередньо впроваджувати в життя рішення представницьких органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність застосування у вітчизняному законодавстві терміну «виконавчий орган місцевого самоврядування», організаційна структура якого складається з відділів, управлінь та інших допоміжних структурних одиниць. Наголошено на необхідності надати право районним і обласним радам формувати власні виконавчі органи.

У підрозділі 1.3. «Особливості побудови (створення) органів місцевого самоврядування України та Польщі» розкриваються особливості організаційної структури органів місцевого самоврядування України і Польщі, порядок їх створення та законодавчо визначені підстави дострокового припинення повноважень цих органів.

Досліджено порядок створення представницьких органів місцевого самоврядування України і Польщі, які обираються відповідними територіальними громадами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. У результаті проведеного аналізу з'ясовано, що польським законодавством на всіх рівнях територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство) прийнято конструкцію прямої залежності кількісного складу представницьких органів територіального

самоврядування від кількості жителів, які належать до самоврядної одиниці відповідного рівня. В Україні така залежність має місце тільки на місцевому рівні (сільська, селищна, міська рада).

Системний аналіз законодавчих актів, що регулювали питання кількісного складу районних і обласних рад в Україні, допоміг запропонувати внесення змін до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» і визначити кількісний склад районної і обласної ради залежно від кількості місцевих територіальних громад, що входять до їх складу, зокрема по два депутати до районної ради від кожної місцевої територіальної громади та по два депутати до обласної ради від кожного району і міста обласного значення.

Доведено, що в Україні створено передумови визнати голову сільської, селищної, міської ради одноособовим виконавчим органом місцевої ради, що має сприяти вдосконаленню діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.4. «Правовий статус депутатів місцевого самоврядування України та Польщі» дається загальна характеристика правового статусу депутатів місцевого самоврядування України та Польщі, умови набуття статусу кандидата у депутати місцевих рад, дострокове припинення депутатських повноважень.

Досліджено правовий статус депутата місцевого самоврядування, який є представником територіальної громади і зобов'язаний знати та захищати її інтереси. Виявлено, що для кандидатів у депутати територіального самоврядування в Польщі встановлено ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади. Констатується корисність даного досвіду та необхідність встановлення цензу осілості для кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування в Україні.

Звернено увагу, що польський законодавець застосував уніфікований підхід до встановлення правового статусу голови представницького органу територіального самоврядування, який здійснює організацію роботи даного органу. Обґрунтовано позицію провести подібну уніфікацію правового статусу голів представницьких органів місцевого самоврядування в Україні, у зв'язку з чим запропоновано місцевим радам надати право самостійно, зі свого складу, обирати голову, який буде здійснювати організаційно-розпорядчі функції в раді.

Розділ 2 «Організація публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі» складається з чотирьох підрозділів, які містять порівняльно-правовий аналіз організації публічної діяльності органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.1. «Правове регулювання публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі» проведено ґрунтовний аналіз принципів діяльності органів місцевого самоврядування, визначено об'єкт

місцевого самоврядування, здійснено розмежування понять «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування.

Встановлено, що діяльність органів місцевого самоврядування України і Польщі будується на підставі принципів як загально-правових (законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність тощо), так і спеціально-правових (субсидіарність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами).

При розподілі повноважень між органами публічної влади, основоположним є принцип субсидіарності, за допомогою якого держава передає органам місцевого самоврядування значну частину владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад.

Об'єктом місцевого самоврядування, з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування, визначено публічні справи місцевого значення (наприклад, утримання дитячих садочків, шкіл, місцевих доріг).

Здійснено розмежування таких правових категорій як «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність застосування терміну «компетенція місцевого самоврядування», який містить дві складові: предмети відання (комунальне майно, що передане у власність територіальних громад) і повноваження та терміну «повноваження органів місцевого самоврядування», тобто закріплення прав і обов'язків, якими наділяються органи для вирішення справ, віднесених до компетенції місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.2. *«Повноваження (компетенція) та функції органів місцевого самоврядування України та Польщі»* розглянуто зміст поняття «повноваження», «компетенція», «функції» органів місцевого самоврядування та проаналізовано розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування в процесі здійснення ними публічної діяльності.

На підставі проведеного аналізу встановлено, що органи територіального самоврядування Польщі діють від імені самоврядних одиниць, тому їх повноваження є похідними, виходячи з тих завдань, які повинні розв'язувати самоврядні одиниці. В Україні органи місцевого самоврядування мають чітко окреслену компетенцію, оскільки за ними закріплені предмети відання, що визначають сфери суспільного життя.

При дослідженні принципу розподілу повноважень між представницькими і виконавчими органами з'ясовано, що в Польщі діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів територіального самоврядування, а також ради – стосовно її виконавчих

органів. В Україні, при збереженні пріоритету повноважень територіальної громади щодо органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів.

У підрозділі 2.3. «Делегування владних повноважень місцевому самоврядуванню України та Польщі» досліджується можливість делегування органам місцевого самоврядування владних повноважень органів виконавчої влади в процесі здійснення публічної діяльності.

Досліджено, що польський законодавець встановив гіпотетичну можливість делегування завдань територіальному самоврядуванню на підставі законів або шляхом укладення договорів. Вітчизняний законодавець у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який, по суті, мав би визначати тільки власні повноваження органів місцевого самоврядування, закріпив одночасно делеговані державою повноваження виконавчим органам місцевого самоврядування, обсяг яких перевищує їх власні повноваження.

Обстоюється позиція про необхідність, з урахуванням принципу субсидіарності, закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані органам місцевого самоврядування повноваження визначити як власні повноваження цих органів. Ті ж справи, які знаходяться в компетенції держави, але в ході здійснення публічної діяльності є зрозумілим, що їх виконання буде більш ефективним при передачі місцевому самоврядуванню, необхідно вважати делегованими. Пропонується розширити використання договірної форми при делегуванні повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів (наприклад, обласна рада – районна рада, районна рада – місцева рада).

У підрозділі 2.4. «Правові та організаційні форми і методи публічної діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі» проаналізовано наукові підходи щодо визначення поняття «форми» і «методи» діяльності органів місцевого самоврядування.

Форми діяльності органів місцевого самоврядування є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. Всі форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на правові (нормотворча, правозастосовна, контрольна), організаційно-правові (проведення сесій, засідань), організаційні (матеріально-технічні). У межах нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування особливу увагу приділено статуту територіальної громади, який в обов'язковому порядку приймають органи територіального самоврядування Польщі. Наголошено на доцільності також і в Україні надати статуту територіальної громади обов'язкового характеру, що дасть можливість врахувати всі особливості діяльності місцевого самоврядування на відповідній території.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування – це способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування

здійснюють регулювання і управління публічними справами. Методи діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на правові, організаційно-правові, організаційні.

Сформульовано поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування» – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень у сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду Польщі» складається з двох підрозділів та присвячений пошуку шляхів вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування України.

У підрозділі 3.1. «Децентралізація управління як шлях вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» розглядається поняття «децентралізація» як один із шляхів вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Встановлено, що в Польщі здійснено децентралізацію державного управління, яка стала можлива в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи, що відбулась у два етапи. На першому етапі здійснено дворівневий адміністративно-територіальний поділ Польщі, і самоврядування створено тільки на місцевому рівні (гміна). В ході проведення другого етапу запроваджено територіальне самоврядування на всіх рівнях територіального поділу держави (гміна, повіт, воєводство).

Основою територіальної реформи в Польщі стало створення самоврядних територіальних одиниць, яким надано статус юридичної особи. Досліджено, що в Україні, на сучасному етапі, головна увага українського законодавця зосереджена на створенні адміністративно-територіальних одиниць, в основу яких покладено територіальний чинник та систему місцевих органів публічної влади.

Звертається увага на те, що децентралізація державного управління в Україні буде можливою внаслідок запровадження регіонального самоврядування на рівні району й області. Якщо Україна піде шляхом децентралізації державного управління і створення регіонального самоврядування, виникне необхідність визначити правовий статус територіальних громад району та області, оскільки місцеве (регіональне) самоврядування є правом територіальних громад здійснювати управління публічними справами безпосередньо або через утворені органи. У цьому зв'язку запропоновано сформулювати поняття «територіальна громада району» – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах району і «територіальна громада області» – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах області. Становлення регіонального самоврядування повинно стати підставою створення й діяльності виконавчих органів самоврядування на рівні району і області.

У підрозділі 3.2. «Досвід діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та основні передумови його запозичення для України» з урахуванням польського досвіду діяльності органів територіального самоврядування обґрунтовуються можливі кроки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Підкреслюється, що враховуючи досвід Польщі, подальше вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні нерозривно пов'язане із запровадженням регіонального самоврядування. Зроблено висновок, що передумовою створення регіонального самоврядування в Україні може стати проведення адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої мають бути створені адміністративно-територіальні одиниці, що визначатимуть територіальні межі діяльності органів місцевого і регіонального самоврядування. Внаслідок запровадження регіонального самоврядування обласні та районні ради можуть представляти інтереси жителів області й району і мати можливість створювати власні виконавчі органи. Створення регіонального самоврядування дасть змогу на підставі принципу субсидіарності передати управління значною часткою публічних справ органам місцевого (регіонального) самоврядування, що повинно стати основою децентралізації державного управління. Констатується позитивність польського досвіду у створенні концепції одноособового виконавчого органу на місцевому рівні та існуючі для цього передумови в Україні в особі сільського, селищного, міського голови.

ВИСНОВКИ

У дисертації, на основі проведеного аналізу законодавства України і Польщі, Європейської хартії місцевого самоврядування та наукових праць, подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукових задач, що виявляється у формулюванні наукових пропозицій та практичних рекомендацій з удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

1. Аналіз нормативно-правових актів та наукових джерел поняття «місцеве самоврядування» дозволив визначити загальний характер адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: 1) діють від імені територіальної громади, до складу якої входять жителі, що на законних підставах проживають на відповідній території, в зв'язку з чим в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запропоновано слова «громадяни України» замінити словами «жителі»; 2) покликані здійснювати управління і регулювання публічними справами; 3) мають організаційну структуру, до складу якої входять представницькі і виконавчі органи; 4) в основу діяльності органів місцевого самоврядування покладено принцип децентралізації державного управління.

2. Вітчизняний і польський законодавець застосував різні підходи щодо закріплення правового статусу органів місцевого самоврядування. В Україні органи місцевого самоврядування безпосередньо наділені статусом юридичної особи і владними повноваженнями. Польський законодавець прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування, які виступають від імені самоврядної територіальної одиниці, що має статус юридичної особи й наділені владними повноваженнями.

Істотною ознакою при визначенні походження органів місцевого самоврядування, з одного боку є факт установчої ролі держави в становленні органів місцевого самоврядування та наділення цих органів управлінською функцією, а з іншого – органи місцевого самоврядування обираються територіальною громадою і несуть перед нею відповідальність за свої дії.

3. Провідну роль у діяльності місцевого самоврядування відіграють представницькі органи, які є обов'язковою складовою місцевого самоврядування і за допомогою яких здійснюється управління публічними справами на місцевому рівні шляхом прийняття цими органами обов'язкових рішень. Доведено необхідність на законодавчому рівні в ст. 16 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» закріпити кількісний склад районних і обласних рад залежно від кількості територіальних громад, що входять до складу району та області, зокрема, по два депутати до районної ради від кожної місцевої територіальної громади і по два депутати до обласної ради від кожного району та міста обласного значення.

Виконавчі органи місцевого самоврядування в процесі здійснення управлінської діяльності покликані реалізовувати рішення представницьких органів на місцях. На підставі проведеного комплексного аналізу правового статусу голови сільської, селищної міської ради, який є посадовою особою територіальної громади і бере участь в діяльності її представницького і виконавчого органу, обґрунтовується необхідність визначення його одноособовим виконавчим органом місцевої ради. Підкреслюється, що районні і обласні ради повинні формувати власні виконавчі органи.

4. Депутат місцевого самоврядування обирається територіальною громадою, є представником її інтересів і несе відповідальність за ефективне управління публічними справами місцевого значення. Для кандидатів у депутати до органів територіального самоврядування, в польському законодавстві передбачено ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади. Констатується позитивність польського досвіду та запровадження цензу осілості для кандидатів у депутати до органів місцевого самоврядування в Україні.

5. Органи місцевого самоврядування діють на підставі загально-правових (законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність тощо) та спеціально-правових (субсидіарність; правова,

організаційна і матеріально-фінансова самостійність; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами) принципів.

При розподілі повноважень між органами публічної влади фундаментальне значення має принцип субсидіарності, за допомогою якого здійснюється передача державою владних повноважень щодо регулювання і управління значною часткою публічних справ органам місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективності їх виконання та максимально можливого наближення надання публічних послуг жителям територіальних громад.

6. Об'єктом місцевого самоврядування визначено «публічні справи місцевого значення», в зв'язку з чим, пропонується ч. 1 ст. 140 Конституції України і ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» викласти в такій редакції: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління публічними справами місцевого значення».

7. Теоретико-правовий аналіз понять «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування України і Польщі, дозволив з'ясувати, що польський законодавець «компетенцією», яка включає предмети відання і повноваження органів місцевого самоврядування, наділив самоврядні територіальні одиниці, які діють від імені і в інтересах територіальної громади. Вітчизняний законодавець застосовує поняття «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування як взаємозамінні, що виникає з факту закріплення за органами місцевого самоврядування не тільки повноважень, але й предметів відання.

8. Органам місцевого самоврядування України і Польщі можуть делегуватись окремі повноваження органів виконавчої влади. Польський законодавець дозволив органам публічної влади делегувати завдання самоврядним територіальним одиницям на підставі закону чи шляхом укладення договору, якщо це виникає з обґрунтованих потреб держави. Вітчизняний законодавець значну частину повноважень органів місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив як делеговані. З урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування та принципу субсидіарності, сформульовано пропозицію делеговані органам місцевого самоврядування повноваження визначити як власні повноваження цих органів.

9. Форми діяльності органів місцевого самоврядування є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. В процесі здійснення діяльності органи місцевого самоврядування

використовують правові (прийняття нормативно-правових актів), організаційно-правові (проведення сесій місцевих рад) й організаційні (матеріальні і технічні) форми реалізації владних повноважень.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування – це способи, засоби і прийоми, за допомогою яких органи місцевого самоврядування здійснюють регулювання і управління публічними справами. Органи місцевого самоврядування в своїй діяльності застосовують правові (встановлення нормативів), організаційно-правові (перевірка виконання рішень) і організаційні (планування, інформаційне забезпечення) методи правового регулювання.

10. Публічна діяльність органу місцевого самоврядування – це процес реалізації органом місцевого самоврядування владних повноважень у сфері регулювання і управління публічними справами за допомогою законодавчо встановлених форм і методів.

11. Сутністю місцевого самоврядування є децентралізація державного управління, внаслідок чого держава передає управління значної частини публічних справ на користь територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування. Як один із шляхів вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, вбачається запровадження в Україні значної децентралізації державного управління, що стане підставою створення регіонального самоврядування на рівні району й області.

12. Беручи до уваги інтеграційні процеси в Україні, що зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення діяльності місцевого самоврядування та наближення українського законодавства до європейських стандартів, корисним є запозичення досвіду Республіки Польща, яка пройшла шлях становлення і реформування місцевого самоврядування та побудувала власну модель територіального самоврядування, а саме:

– здійснено децентралізацію державного управління шляхом запровадження територіального самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави (гміна, повіт, воєводство);

– в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи створено самоврядні територіальні одиниці, яким надано статус юридичної особи, і від імені яких діють органи територіального самоврядування;

– значна частина публічних справ, з урахуванням принципу субсидіарності передана на виконання самоврядним територіальним одиницям відповідних рівнів;

– на кожному рівні територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство) виокремлено територіальну громаду, під якою необхідно розуміти всіх жителів, що проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– кількісний склад представницьких органів територіального самоврядування визначається пропорційно до чисельності територіальної громади відповідного рівня;

- для депутатів територіального самоврядування встановлено ценз осілості;
- при розподілі повноважень між органами територіального самоврядування діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади відносно повноважень органів територіального самоврядування, а також ради – стосовно її виконавчих органів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у фахових виданнях:

1. Бучинська А. Й. Законодавчі підстави функціонування місцевого самоврядування в Польщі та Україні: порівняльний аналіз / А. Й. Бучинська // Наукові праці Національного авіаційного університету. – 2010. – № 3 (16). – С. 28–33.
2. Бучинська А. Й. Правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування за законодавством Польщі та України / А. Й. Бучинська // Наукові праці Національного авіаційного університету. – 2011. – № 1 (18). – С. 35–38.
3. Бучинська А. Й. Принцип субсидіарності як підстава діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України / А. Й. Бучинська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 91. – С. 90–92.
4. Бучинська А. Й. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / А. Й. Бучинська, П. В. Діхтієвський // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 59–66. *(Автором проведено аналітичне дослідження та підготовлено матеріали до друку).*
5. Бучинська А. Й. Форми публічної діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / А. Й. Бучинська // Вісник Запорізького національного університету. – 2013. – № 1 (Ч. 2). – С. 69–76.
6. Бучинська А. Й. Нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / А. Й. Бучинська // Публічне право. – 2013. – № 2 (10). – С. 328–335.
7. Бучинская А. Полномочия исполнительных органов местного самоуправления Польши и Украины: сравнительный анализ / А. Бучинская // Закон и жизнь. – 2013. – № 9/1 (261). – С. 54–57.

Матеріали і тези конференцій:

8. Бучинська А. Й. Організаційна структура органів місцевого самоврядування Польщі / А. Й. Бучинська // Проблеми оптимізації

функціонування державно-правового механізму в Україні на сучасному етапі : всеукр. наук.-практ. конф., 25 листоп. 2010 р. : матеріали конф. – К., 2010. – С. 158.

9. Бучинська А. Й. Суб'єкти місцевого самоврядування за законодавством Польщі та України / А. Й. Бучинська // Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку : І міжнар. наук. конф., 24 лют. 2011 р. : матеріали конф. – К., 2011. – С. 149–152.

10. Buczyńska A. Określenie samorządu terytorialnego według ustawodawstwa Polski i Ukrainy / A. Buczyńska // Nauka. Teoria i Praktyka : nauk.-prakt. конф. 28–30 grudn. 2011 r. : materiały конф. – Warszawa, 2011. – S. 100–102.

11. Buczyńska A. Organy samorządu terytorialnego w świetle ustawodawstwa Polski i Ukrainy / A. Buczyńska // Perspektywy rozwoju nauki we współczesnym świecie : nauk.-prakt. конф. 29–31 marc. 2012 r. materiały конф. – Kraków, 2012. – S. 136–139.

АНОТАЦІЯ

Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2014.

Дисертація присвячена порівняльному аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі. У результаті проведеного дослідження визначено загальний характер засад діяльності органів місцевого самоврядування. Розглянуто актуальні правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування України та Польщі. Розкрито сутність і правовий зміст становлення та розвитку органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі, особливості побудови цих органів, повноваження й функції, правові та організаційні форми і методи їх публічної діяльності. Запропоновано визначення поняття «публічна діяльність органу місцевого самоврядування». Обґрунтовано концепцію сільського, селищного, міського голови як одноособового виконавчого органу місцевого самоврядування на рівні сільської, селищної, міської територіальної громади. Здійснено розмежування таких правових категорій, як «компетенція» і «повноваження» органів місцевого самоврядування.

На підставі проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо подальшого розвитку науки адміністративного права, вдосконалення чинного українського законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого (територіального) самоврядування,

засади, управління, публічні справи, публічна діяльність, повноваження, компетенція, функції, делегування, форми і методи діяльності, децентралізація виконавчої влади.

АННОТАЦІЯ

Бучинская А. И. Административно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по законодательству Украины и Польши.– На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2014.

Диссертация посвящена сравнительному анализу административно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления Украины и Польши. В результате проведенного исследования определен общий характер основ деятельности органов местного самоуправления. В частности, они: 1) действуют от имени территориальной общины, в состав которой входят жители, которые на законных основаниях проживают на соответствующей территории; 2) призваны решать публичные вопросы, составляющие объект местного самоуправления; 3) имеют организационную структуру, основу которой составляют представительные и исполнительные органы; 4) основное функциональное назначение органов местного самоуправления – осуществление управления вследствие децентрализации исполнительной власти.

Анализ законодательных актов и научных источников позволил выявить характерные отличия в закреплении правового статуса органов местного самоуправления Украины и Польши. В Украине деятельность местного самоуправления реализуется непосредственно через органы местного самоуправления, имеющие статус юридического лица. Польский законодатель создал гражданско-правовую конструкцию органов территориального самоуправления, которые выступают от имени самоуправляющихся территориальных единиц и одновременно наделены властными полномочиями.

Отмечено, что ведущая роль в деятельности органов местного самоуправления принадлежит представительным органам, которые являются обязательной составляющей деятельности местного самоуправления. С их помощью осуществляется управление публичными делами на местном уровне путём принятия обязательных решений. Определена роль исполнительных органов местного самоуправления как призванных в процессе осуществления управленческой деятельности местного самоуправления внедрять в жизнь решения представительных органов.

Доказана необходимость на законодательном уровне закрепить количественный состав районных и областных советов в зависимости от

количества территориальных общин, входящих в состав района и области, в частности, по два депутата в районный совет от каждой местной территориальной общины и по два депутата в областной совет от каждого района и города областного значения.

Отмечено, что депутат местного самоуправления является представителем интересов территориальной общины, в связи с чем, необходимо установить ценз оседлости для кандидатов в представительные органы местного самоуправления в Украине.

На основании проведенного комплексного анализа правового статуса председателя сельского, поселкового, городского совета, который является должностным лицом территориальной общины и принимает участие в деятельности представительного и исполнительного органа, обосновывается возможность определить его единоличным исполнительным органом местного совета.

Предложено осуществить разграничение таких юридических категорий, как «компетенция» и «полномочия» органов местного самоуправления. Обоснована целесообразность применения термина «компетенция местного самоуправления», имеющего две составляющие: предметы ведения и полномочия и термина «полномочия органов местного самоуправления», то есть закрепление прав и обязанностей, которыми наделяются органы для разрешения дел, отнесенных к компетенции местного самоуправления.

Сделан вывод, что с учётом принципа субсидиарности значительную часть публичных дел следует передавать в управление органам местного самоуправления, и полномочия должны быть собственными. Те же дела, которые находились в компетенции государства, но в ходе осуществления публичной деятельности стало ясно, что их выполнение будет более эффективным при передаче местному самоуправлению, можно считать делегированными. При определении полномочий как делегированных предлагается применить критерий эффективности и целесообразности такой передачи органам местного самоуправления.

Формы деятельности органов местного самоуправления являются внешним выражением реализации органами местного самоуправления законодательно определенных властных полномочий относительно регулирования и управления публичными делами. Методы деятельности органов местного самоуправления – это способы, средства и приёмы, с помощью которых органы местного самоуправления осуществляют регулирование и управление публичными делами.

В результате осуществлённого анализа основ деятельности органов местного самоуправления определено понятие публичная деятельность органов местного самоуправления.

Сущностью местного самоуправления является децентрализация государственного управления, в результате чего государство передаёт

управление значительной части публичных дел территориальным общинам, от имени которых действуют органы местного самоуправления. Как один из путей совершенствования деятельности органов местного самоуправления, рассматривается осуществление в Украине децентрализации государственного управления, что станет основанием создания регионального самоуправления на уровне района и области.

На основании проведенного исследования сформулированы предложения относительно дальнейшего развития науки административного права, совершенствования действующего украинского законодательства, которое регулирует деятельность органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного (территориального) самоуправления, принципы, управление, публичные дела, публичная деятельность, полномочия, компетенция, функции, делегирование, формы и методы деятельности, децентрализация исполнительной власти.

ANNOTATION

Buchynska A.I. Administrative and Legal Principles of Local Government Activity as per Legislation of Ukraine and Poland. – Manuscript.

Thesis for obtaining scientific degree of Candidate of Law Sciences majoring in 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law. – National University of Life and Environmental Science of Ukraine, Kyiv, 2014.

The thesis is dedicated to a comparative analysis of- administrative and legal principles of activity of local governments under the legislation of Ukraine and Poland. As a result of this research I determined a general nature of principles of activity of local governments. It observes urgent legal issues of activity of local governments of Ukraine and Poland. Describes the essence and legal content of foundation and development of local governments in Ukraine and Poland, peculiarities of foundation of these authorities, authorities and functions, legal and organization forms and methods of their public activity. It suggests determination of term «public activity of local government». It explains a concept of rural, town and city head as a sole executive on the level of rural, town and city community. It differentiates such legal categories as a «competence» and «authorities» of local governments.

On the basis of taken research, the thesis states suggestions for further development of administrative law, improvement of actual Ukrainian legislation, which regulates the activity of local governments.

Keywords: local government, principles, management, public affairs, public activity, authorities, competence, functions, delegation, forms and methods of activity, decentralization of executive power.