

УДК 349.2

**В. С. Коренькова**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ РІВНІВ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ  
ВЛАДИ У СФЕРАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

**Постановка проблеми.** Реалізація європейської та євроатлантичної інтеграції являє собою складний, багатоаспектний процес, що передбачає підготовку та здійснення політико-правових, організаційно-управлінських, фінансово-економічних, соціокультурних та інших заходів на декількох рівнях та за різними, самостійними напрямками. У зв'язку із цим, виконання завдань і функцій європейської та євроатлантичної інтеграції потребує залучення до даних процесів широкого кола суб'єктів, зокрема органів виконавчої влади, що у свою чергу обумовлює необхідність проведення координаційної роботи у зазначеній сфері на різних рівнях та напрямках.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні аспекти діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції у своїх наукових працях розглядали: Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна, В.П. Новик, М.В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, К. Г. Волинка, В.М. Кириченко, О.М. Куракін, А. М. Онупрієнко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені встановленню рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції

Саме тому **метою статті** є: з'ясувати рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Розмірковуючи про рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції необхідно звернутися до аналізу державно-територіального устрою України. Державно-територіальний устрій – це спосіб територіальної організації влади в державі (по горизонталі) і співвідношення влади між територіальними частинами, на які вона поділена, і державою в цілому. Ознаки: 1) виражає порядок поділу держави на окремі територіальні частини за певними принципами; 2) характеризує зміст організаційно-управлінської діяльності в цих частинах; 3) встановлює вертикаль взаємодії між центральними, регіональними і місцевими органами влади [1, с.140]. Форма державно-територіального устрою, пишуть Ю.А. Ведерніков, А. В. Папірна, показує: з яких частин складається внутрішня структура держави; яке становище

цих частин і які взаємозв'язки їх органів; як будуються відносини між центральними і місцевими державними органами; в якій державній формі виражаються інтереси кожної нації, яка проживає на території країни. За формою державно-територіального устрою, тобто способом розподілу території на частини та порядком співвідношення влади між ними і державою в цілому, вирізняють держави прості (унітарні) та складні [2]. Тобто, визначити державно-територіальний устрій держави, означає з'ясувати форму її територіальної організації, а також засад побудови та функціонування механізму здійснення державної влади в країні. Адміністративно-територіальна організація держави – це, на думку, В. П. Новик, – це зумовлена соціальними, економічними, етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. Такий поділ, наголошує дослідниця, є неодмінною умовою функціонування відповідних державних, громадських структур та органів місцевого самоврядування [3, с. 35].

На законодавчому рівні основи адміністративно-територіального устрою визначаються Конституцією України. Хоча, слід відзначити, що офіційного визначення поняття «адміністративно-територіальний устрій держави» чи «територіальний устрій держави» немає. Втім існує декілька законопроектів, в яких дані визначення закріплені. Так, у проекті закону про засади територіального устрою України від 03.05.2012 р. визначено територіальний устрій України як обумовлену географічними, історичними, економічними, екологічними, демографічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави [4]. У проекті Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 2804 від 24.01.2020 р. адміністративно-територіальний устрій України визначено як зумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними,

культурними та іншими факторами внутрішню територіальну організацію держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці [5]. Територіальною одиницею згідно чинного Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР є область, район, місто, район у місті, селище, село [6]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001 адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7].

Згідно Основного закону Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [8]. Унітарна держава, – це держава, зазначає М. В. Цвік та ін., територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. Юридичними ознаками унітарної держави є такі: а) вона не містить відокремлених територіальних утворень, що мають ознаки держави; б) являє собою централізовану державу (місцеві органи підконтрольні центральній владі); в) у міжнародних відносинах є єдиним суверенним суб'єктом міжнародного права (адміністративно-територіальні одиниці такого права не мають); г) має єдину систему законодавства; г) має одно каналну систему загальнодержавних податків (на відміну від федеративних держав); д) існує єдине громадянство [9, с. 90-91]. В основу територіального устрою унітарної держави, відмічають правники, покладені принципи єдності державної території; її неподільності, недоторканності,

цілісності, комплексності і керованості її частин, поєднання державних і регіональних інтересів [9, с. 91]. К. Г. Волинка з цього приводу пише, що унітарна форма державного устрою має місце в багатьох країнах. Унітарна (від лат. *unitas* – єдність) держава відрізняється політичною єдністю, неподільністю. Окремі адміністративно-територіальні одиниці та області не мають власного законодавства, свого особливого судоустрою вищих органів державної влади. Кожна із складових єдиної держави має однакові права і представництво в органах держави. Парламент, глава держави, уряд поширюють свою владу на територію всієї країни. Їх компетенція не обмежується повноваженнями будь-яких місцевих органів. Всі адміністративно-територіальні одиниці мають однаковий юридичний статус, не володіють політичною самостійністю. В унітарній державі єдине громадянство [10, с. 64]. Для унітарної держави характерна єдина система законодавства. Найвищою за юридичною силою є Конституція – Основний Закон, норми якого застосовуються на всій території країни без будь-яких вилучень і обмежень. Місцеві органи влади зобов'язані застосовувати й усі інші нормативні акти, прийняті центральними органами влади. Їх власна нормотворча діяльність має суто підлеглий характер, поширюється на відповідну локальну територію. В унітарній державі діє єдина судова система. Судові органи, як і всі інші правоохоронні органи, являють собою ланки єдиної централізованої системи. Таким чином, форма державного устрою в унітарній державі характеризується централізацією [10, с. 64-65]. У деяких випадках до складу унітарної держави можуть входити автономні територіальні одиниці, яким притаманні певні ознаки державності і які здійснюють деякі передані їм центральною владою суверенні права. Саме такою одиницею в складі України є Автономна Республіка Крим. Отже, в основу територіального устрою унітарної держави покладені принципи єдності державної території; її неподільності, недоторканності, цілісності, комплексності і керованості її частин, поєднання державних і регіональних інтересів [9, с. 91]. Залежно від ступеня централізації і статусу автономії унітарні держави можна розподілити на:

- централізовані – прості держави за територіальним утворенням, оскільки складаються тільки з адміністративно-територіальних одиниць, що наділені однаковим правовим статусом (Алжир, Йорданія, Ісландія, Колумбія, Ліван, Польща);
- децентралізовані – ускладнені (змішані) держави за територіальним утворенням, оскільки мають у своєму складі, окрім адміністративно-територіальних одиниць, ще й автономії, які володіють різним правовим статусом [1, с. 146].

На сьогодні, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна

Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України [8]. Отже Україна – унітарна конституційно-децентралізована держава, до складу якої належить адміністративно-територіальна автономія [1, с. 147].

З огляду на вище зазначену адміністративно-територіальну організацію України, а також з урахуванням особливостей політичного режиму та форми правління в нашій державі, запроваджено та функціонує відповідний механізм публічної влади. Нагадаємо, що Україна є демократичною державою із республіканським устроєм. Тобто в нашій державі панує демократичний режим – це вид державного режиму, при якому державна влада здійснюється на основі рівної участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики, утворенні й діяльності державних органів, дотримання прав і свобод людини. Демократичному режиму притаманні наступні ознаки: безпосередня участь народу в здійсненні державної влади; виборність вищих органів державної влади, існування інститутів безпосередньої та представницької демократії; плюралізм у політичній, економічній, ідеологічній та духовній сферах життєдіяльності людей; рівність усіх громадян перед законом, гарантування з боку держави здійснення ними своїх прав та виконання своїх обов'язків; демократизм правосуддя, забезпечення верховенства права; поєднання правління більшості та захисту прав меншості, існування легальної політичної опозиції; взаємна відповідальність держави перед особою і особи перед державою; можливість створення і вільного функціонування політичних партій та інших громадських об'єднань [11, с. 57-58]. Щодо республіканського устрою, то на сьогодні він є демократична форма правління, оскільки заснований на тому, що повноваження будь-якого вищого органу влади в кінцевому результаті базуються на мандаті народу. Республіка (від лат. *respublica* – загальна справа) – це така форма правління, при якій вищі органи державної влади обираються безпосередньо народом або формуються виборними установами на певний строк [9, с. 108].

Отже, державна влада в Україні, як демократичній державі республіканського типу, поділена на три загальні гілки, що прямо закріплено у Основному законі, – на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому носієм суверенітету і єдиним

джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу [8]. Державна влада здійснюється в нашій країні за принципом централізації та децентралізації. Вітчизняний та закордонний досвід свідчать, зазначає А. М. Онупрієнко, що при здійсненні влади на місцях постійно стикаються дві протилежні тенденції – централізації та децентралізації. Держава за своєю природою прагне до централізації з метою забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, у свою чергу, прагнуть до самоврядування, самостійного вирішення питань місцевого значення. Тому поступ України шляхом формування громадянського суспільства значною мірою залежить від оптимального поєднання вказаних тенденцій [12].

**Висновок.** Тож, враховуючи вище викладене, вважаємо, що рівні координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції слід розрізняти залежно від того, по-перше, на якому адміністративно-територіальному рівні реалізується діяльність даних органів і по-друге, яке місце у системі органів державної влади займають учасники координаційних відносин. Відповідно можемо виокремити такі рівні: 1) центральний (або загальнодержавний) рівень, на якому відбувається координація за участю суб'єктів, що входять до центрального апарату державної влади; 2) регіональний рівень; 3) місцевий рівень. Це рівень координації, який відбувається у межах районів, міст, селищ, сіл. Так само як і у випадку із регіональним рівнем, на місцевому відбувається узгодження взаємовідносин органів виконавчої влади місцевого рівня між собою та з місцевими органами самоврядування.

### *Література*

1. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
2. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с. (Вища освіта XXI століття). URL: [https://pidru4niki.com/12281128/pravo/forma\\_derzhavno-teritorialnogo\\_ustroyu\\_riznovidi](https://pidru4niki.com/12281128/pravo/forma_derzhavno-teritorialnogo_ustroyu_riznovidi).
3. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний аграрний ун-т. К., 2008. 232 с.
4. Проект закону України «Про засади територіального устрою України» від 03.05.2012 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT0283>.
5. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 2804 від 24.01.2020. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).

6. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/ed20010713/find?text=%C0%E4%EC%B3%ED%B3%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%EE-%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0%B3%E0%EB%FC%ED%E0+%EE%E4%E8%ED%E8%F6%FF#Text>.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

9. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.

10. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.

11. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2010. 264 с.

12. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2014\\_4\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_4_40).

#### Анотація

**Коренькова В. С.** До проблеми визначення рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтовано, що рівні координації діяльності органів виконавчої вла-

ди у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції слід розрізняти залежно від того, на якому адміністративно-територіальному рівні реалізується діяльність даних органів, а також від того, яке місце у системі органів державної влади займають учасники координаційних відносин. Запропоновано авторське бачення рівнів координації діяльності органів виконавчої влади у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції.

**Ключові слова:** рівні, координація, органи виконавчої влади, європейська інтеграція, євроатлантична інтеграція.

#### Аннотация

**Коренькова В. С.** К проблеме определения уровней координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, обосновано, что уровни координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции следует различать в зависимости от того, на каком административно-территориальном уровне реализуется деятельность данных органов, а также от того, какое место в системе органов государственной власти занимают участники координационных отношений. Предложено авторское видение уровней координации деятельности органов исполнительной власти в сферах европейской и евроатлантической интеграции.

**Ключевые слова:** уровни, координация, органы исполнительной власти, европейская интеграция, евроатлантическая интеграция.

#### Summary

**Korenkova V. S.** To the problem of determining the levels of coordination of executive bodies in the spheres of European and Euro-Atlantic integration. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, argues that the levels of coordination of executive bodies in the field of European and Euro-Atlantic integration should be distinguished depending on the administrative and territorial level of these bodies, as well as, which place in the system of public authorities is occupied by participants in coordination relations. The author's vision of the levels of coordination of executive bodies' activities in the spheres of European and Euro-Atlantic integration is offered.

**Key words:** levels, coordination, executive bodies, European integration, Euro-Atlantic integration.