

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

В. Борденюк, завідувач кафедри права і законотворчого процесу Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат юридичних наук, доцент

Методологічні основи співвідношення методів державного управління та методів здійснення місцевого самоврядування (правові аспекти)

Однією з базових категорій, що має пряме відношення для з'ясування співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, є поняття методів управління, які дають відповідь на питання: у який саме спосіб суб'єкти управління впливають на об'єкти управління з метою реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності. Саме тому в спеціальній літературі аналізу методів управління (у тому числі й державного) завжди приділялась і приділяється значна увага. Та незважаючи на це, у науці й досі не склалося єдиного розуміння поняття методів управління, яке досить часто ототожнюється з іншими елементами управління (завданнями, функціями, формами).

Втім, залишаючи поза межами аналізу висвітлення різних підходів щодо визначення поняття методів управління та їх класифікації (оскільки це не входить у завдання нашого дослідження), відзначимо лише, що найчастіше методи управління в тому чи іншому варіанті зводяться до способів, прийомів, засобів організуючого впливу суб'єкта управління на об'єкти управління з метою реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності¹. У такому контексті «методи

¹ Див., напр.: Научные основы государственного управления в СССР. – М., 1968. – С. 324; Основин В.С. Основы науки социального управления / В. С. Основин. – Воронеж, 1971. – С. 177; Петров Г.И. Основы советского социального управления / Г. И. Петров. – Л., 1974. – С. 258; Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления / А. Е. Лунев. – М., 1974. – С. 178; Аппарат управления социалистического государства : в 2 частях. Ч. 1. – М., 1976. – С. 272; Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Аверьянов. – Киев, 1990. – С. 13; Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М., 2000. – С. 420; Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., 2000. – С. 114.

управління» є родовим поняттям, яким можуть позначатися будь-які види методів соціального управління, які можуть здійснюватися в суспільстві.

Не є винятком щодо цього і державне управління, що також здійснюється за допомогою відповідних методів управління, які внаслідок застосування їх органами держави набувають специфічних рис, за якими вони відрізняються від методів, що притаманні іншим видам соціального управління. У такий спосіб вони трансформуються в методи державної діяльності, які в теорії держави і права прийнято називати методами здійснення завдань і функцій держави¹, а в теорії державного управління та науці адміністративного права — методами державного управління. Відмінність між ними полягає в тому, що перші характеризують способи управлінського впливу держави в цілому, а другі — відповідних органів державного управління.

Однією з найголовніших ознак методів державного управління є насамперед те, що останні мають державно-владну природу. Проявом такої їх природи є те, що в процесі їх застосування реалізується державна влада, джерелом якої за змістом статті 5 Конституції України є весь народ, а не його частини. Що ж стосується методів управління у громадських організаціях, то у процесі їх використання реалізується влада, джерелом якої є відповідні спільноти людей, об'єднані за політичними, економічними та іншими ознаками.

Наступною особливістю методів державного управління є те, що останні застосовуються відповідними органами державної влади від імені держави та в її інтересах. А оскільки остання є формою організації всього суспільства, то в такому аспекті можна говорити, що методи державного управління (за умов демократичного політичного режиму) застосовуються в інтересах всього суспільства. Методи ж управління, здійснюваного, зокрема, у громадських організаціях застосовуються від їх імені та в інтересах відповідних спільностей людей.

Методи державного управління та недержавного управління розрізняються також за способами управлінського впливу на керовані об'єкти. Якщо державно-управлінський вплив передбачає застосування заходів, пов'язаних із обмеженням матеріальних, особистих та інших прав та інтересів об'єкта управління, включаючи заходи дер-

¹ Див., напр.: Теория государства и права : учебник для юрид. вуз. и фак. / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М., 1998. – С. 153; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. – К., 2000. – С. 72; Теория государства и права : учебник / под ред. М. Н. Марченко. – Изд. 3-е, расшир. и доп. – М., 2001. – С. 177.

жавного примусу, то методи управління, здійснюваного в громадських організаціях, передбачають застосування здебільшого заходів морального характеру. В цьому також відображається особливість методів державного управління. При цьому методи державного управління відрізняються від методів недержавного управління за суб'єктами їх застосування. Якщо перші застосовуються виключно органами державної влади, то другі — громадськими органами та організаціями.

Характерною особливістю методів державного управління є те, що підстави та порядок їх застосування визначаються виключно нормами права, а застосування методів інших видів соціального управління — статутними нормами, які встановлюються самими об'єднаннями громадян. Це означає, що органи держави вільні у виборі методів управління лише в межах Конституції і законів України. Зокрема, обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами України, виражений у ч. 2 ст. 19 Основного Закону.

Названі вище ознаки методів державного управління притаманні будь-яким органам державної влади, за допомогою яких вони забезпечують реалізацію цілей, завдань та функцій держави. Однак найчастіше поняття «методи державного управління» пов'язується з вузько визначеною сферою державного управління, під якою за сучасних умов розуміють організуючу діяльність органів виконавчої влади зі здійснення завдань і функцій виконавчої влади. Природа цих методів визначається природою виконавчої влади, суть якої полягає в організації виконання Конституції і законів України, актів Президента України у процесі безпосереднього управління господарським, соціально-культурним, адміністративно-політичним будівництвом.

Звідси випливає похідний, підзаконний, безпосередній характер методів державного управління органів виконавчої влади. Їх підзаконність полягає в тому, що система заходів управлінського впливу на об'єкти управління з боку органів виконавчої влади визначається здебільшого в законах, прийняття яких віднесено до повноважень Верховної Ради України. У них визначаються підстави, основні способи та порядок (процедури) застосування методів управлінського впливу з боку органів виконавчої влади на об'єкти управління. Практично це означає, що вони можуть обирати відповідні способи управлінського впливу на об'єкти державного управління тільки в межах повноважень, визначених законами України.

Безпосередній характер методів державного управління впливає із виконавчо-розпорядчої природи органів виконавчої влади, на які покладається безпосереднє застосування визначених у законах способів управлінського впливу на відповідні об'єкти державного управління. Верховна ж Рада України здійснює здебільшого опосередкований вплив на суспільні процеси, адресуючи повноваження по застосуванню відповідних способів управлінського впливу органам виконавчої влади. При цьому складність і багатогранність їх управлінської діяльності об'єктивно зумовлює потребу використання різноманітних методів управління, які з метою їх всебічного наукового аналізу класифікуються за відповідними критеріями на певні групи (види), яким притаманні однакові ознаки.

Та, як засвідчує аналіз відповідної літератури, сьогодні немає єдиної науково узгодженої класифікації методів управління. Зокрема, Г. В. Атаманчук виокремлює морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні методи управління¹. Інші автори поділяють їх (незрозуміло за якими критеріями) на методи прямого адміністративного або опосередкованого регулюючого впливу з боку органів державної влади на відповідні об'єкти. Відповідно до першого виду належать методи правового регулювання, переконання, публічного адміністрування, державного контролю, а до другого — виховання, демократизації управління, розміщення державних замовлень, оподаткування, визначення митної вартості та ін. При цьому виділяють методи соціально-політичні, економічні, правові, адміністративні, кадрові, контрольні, соціально-психологічні, ідеологічні, морального впливу².

У літературі існують й інші підходи до класифікації методів державного управління, серед яких найбільш поширеною є їх класифікація за характером впливу на свідомість і поведінку людей. За цим критерієм вони поділяються на методи переконання і примусу³, які пронизують усі сфери державно-управлінської діяльності. Деякі автори, крім названих вище, виокремлюють метод заохочення⁴, який, на наш погляд,

¹ Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М., 2000. – С. 114.

² Государственное управление: основы теории и организации. – С. 422-423.

³ Див.: Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие / под ред. проф. Г.А. Туманова. – М., 1997. – С. 124; Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I. – М., 1997. – С. 168; Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 1999. – С. 286; Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) / А. С. Васильев. – Харьков, 2001. – С. 168.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М., 2000. – С. 358.

є різновидом переконання. При цьому вважається, що переконання є основним методом впливу органів державного управління на учасників управлінських відносин шляхом проведення різноманітних виховних, ідеологічних роз'яснювальних та інших заходів стимулювання їх належної поведінки переважно морального характеру.

Примус же традиційно розглядається як допоміжний метод управлінського впливу, який застосовується в тих випадках, коли методи переконання не забезпечують досягнення відповідних цілей і завдань державно-управлінської діяльності. У таких випадках органи виконавчої влади з метою охорони суспільних відносин, урегульованих нормами права, захисту прав і свобод особи, уповноважуються на застосування в межах закону відповідних примусових заходів, які в сукупності утворюють інститут адміністративного примусу. Його суть зводиться до застосування заходів адміністративного припинення, адміністративного попередження та адміністративної відповідальності.

За змістом управлінського впливу на об'єкти управління методи державного управління поділяються на методи прямого і непрямого (опосередкованого) впливу¹. Суть перших зводиться до прямого чи так званого позаекономічного впливу на об'єкти управління шляхом видання обов'язкових до виконання велінь (приписів, заборон), а других — до опосередкованого впливу на об'єкти управління через їх матеріальні інтереси. Саме тому досить часто зазначені методи називають адміністративними й економічними². Проте такий поділ є умовним, оскільки економічні важелі набувають життєздатності не самі по собі, а лише тоді, коли вони відтворені у відповідній адміністративно-правовій формі. У такому сенсі більш точнішою є позиція тих авторів, які поділяють методи державного управління на прямі і непрямі, які з правової точки зору в будь-якому випадку є адміністративно-правовими. Різниця між ними полягає лише в характері способів впливу на об'єкти управління. Деякі автори, поряд із названими вище, виокремлюють методи субординації і координації³, нагляду та контролю, регулювання, керівництва та управління⁴, які по суті зводяться до

¹ Див.: Коренев А. П. – С. 167; Бахрах Д. Н. Вказ. праця. – С. 352–353; Васильєв А. С. Вказ. праця. – С. 170.

² Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие / под ред. проф. Г. А. Туманова. – М., 1997. – С. 125; Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 1999. – С. 288.

³ Коваль Л. В. Адміністративне право : Курс лекцій для студ. юрид. вузів та фак. – К., 1998. – 208 с.

⁴ Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2001. – 528 с.

названих вище видів методів управління або ототожнюються з іншими елементами та проявами управління.

Завершуючи огляд основних підходів щодо поняття та класифікації методів державного управління, треба зазначити: оскільки місцеве самоврядування є також процесом управління, то цілком очевидним є те, що відповідні методи управління притаманні також і його органам, які також потребують теоретичного осмислення. Адже не з'ясувавши їх природи, не можна до кінця пізнати й сутність явища місцевого самоврядування. Однак ці питання поки що залишаються поза увагою юридичної науки, в тому числі й теорії місцевого самоврядування.

Спроба аналізу методів діяльності рад міститься, зокрема, в підручнику «Муніципальне право України», де останні трактуються як «засоби, які застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень». При цьому вони поділяються на правові і організаційні, загальні і похідні, основні і допоміжні тощо¹. Утім, така класифікація розкриває не стільки питання природи та змісту методів управління відповідних рад, скільки питання функцій та форм їх діяльності.

Тому, виходячи з розуміння місцевого самоврядування як форми децентралізації виконавчої влади (державного управління), треба насамперед зазначити, що органам місцевого самоврядування притаманні такі самі види методів управління, що й органам виконавчої влади. Це пояснюється тим, що за умов демократичної держави, однією із визначальних ознак якої є наявність повноцінного місцевого самоврядування, важливого значення набуває не тільки децентралізація завдань і функцій державного управління, а й методів його здійснення.

У такому контексті місцеве самоврядування є не тільки результатом розподілу повноважень, матеріальних та фінансових ресурсів по здійсненню завдань і функцій держави на місцях, а й проявом децентралізації відповідних методів державного управління, які закріплюються за відповідними органами місцевого самоврядування. Адже реалізація тих завдань і функцій, що покладаються на них законодавством, не може бути забезпечена засобами виключно громадського управлінського впливу.

З цих позицій можна зазначити, що методи управління органів місцевого самоврядування є похідними від волі держави, яка на конституційному та законодавчому рівнях оснащує їх (методи) такими самими атрибутами, що властиві методам управління органів виконавчої

¹ Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К., 2001. – 352 с.

влади. Іншими словами, методам управління органів місцевого самоврядування багато в чому притаманні такі самі риси, що характеризують методи державного управління.

До таких найголовніших спільних рис належить насамперед те, що за змістом ст. 5 Конституції України органи місцевого самоврядування, як і органи державної влади, здійснюють одну владу, джерелом якої є весь народ. За такого підходу можна дійти висновку, що методам управління органів місцевого самоврядування притаманний державно-владний характер. Така їх природа впливає, зокрема з відповідних положень Конституції (ст. 144) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 73), згідно з якими акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими до виконання на відповідній території, в тому числі місцевими органами виконавчої влади. Практично це означає обов'язковість методів управлінського впливу органів місцевого самоврядування, які можуть бути сформульовані у вигляді приписів, заборон, дозволів, адресованих будь-яким об'єктам, розташованим на відповідній території. До того ж їх обов'язковість може забезпечуватися заходами юридичної відповідальності, яка є проявом державного примусу. Тому якщо припустити, що застосування примусу з боку органів місцевого самоврядування є їх природним правом, то тоді, як слушно зазначає М. Корнієнко, посилаючись на В. П. Безобразова, це буде не що інше, як держава в державі¹.

Між методами управління органів місцевого самоврядування та методами державного управління існує змістовий зв'язок, який полягає в тому, що вони спрямовані на реалізацію тих самих цілей, завдань та функцій держави. При цьому, як засвідчує аналіз законодавства, органи місцевого самоврядування забезпечують виконання не тільки своїх рішень, а й законів та інших правових актів органів державної влади. Саме тому ці методи застосовуються органами місцевого самоврядування не тільки від імені територіальних громад, а й від імені держави.

Про єдину природу методів управління органів місцевого самоврядування та методів державного управління свідчить і той факт, що їх система, порядок та форми зовнішнього вираження як у першому, так і у другому випадку визначаються виключно нормами права. Це означає, що методам органів місцевого самоврядування, як і методам органів виконавчої влади, притаманний підзаконний характер, а тому

¹ Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К., 1999. – 735 с.

вони самостійні у їх виборі лише в межах закону, що, зокрема, впливає зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України. З цих позицій можна стверджувати, що методи управління органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади спрямовані на реалізацію завдань і функцій виконавчої влади.

Оскільки органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, беруть участь у реалізації завдань і функцій держави практично в тих самих сферах суспільного життя, то остання в принципі оснащує їх такими самими методами, які притаманні місцевим органам виконавчої влади.

Звичайно, арсенал способів управлінського впливу на об'єкти управління, які знаходяться в розпорядженні органів виконавчої влади, набагато різноманітніший, аніж в органів місцевого самоврядування, що однак не заперечує їх державно-владної природи. При цьому відбувається певне проникнення методів державного управління у сферу місцевого самоврядування, а методів управління органів місцевого самоврядування — у сферу виконавчої влади, яка ніде не має чітко визначених меж.

У першому випадку відповідні місцеві державні адміністрації забезпечують виконання районних і обласних бюджетів, програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій, здійснюють управління об'єктами спільної власності територіальних громад. У процесі реалізації цих та інших делегованих їм районними та обласними радами повноважень вони зв'язані не тільки законами, а й рішеннями зазначених рад.

Проявом проникнення органів місцевого самоврядування у сферу виконавчої влади є те, що вони мають у своєму розпорядженні відповідні засоби управлінського впливу не тільки на об'єкти комунальної власності, а й на об'єкти інших форм власності, у тому числі й державної. Зазначене впливає із змісту багатьох положень Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими вони уповноважуються на прийняття обов'язкових для виконання на відповідній території актів управління.

Разом з тим методам управління, що здійснюється у процесі місцевого самоврядування, властиві специфічні ознаки, які впливають із його природи. До таких ознак можна віднести відносну самостійність органів місцевого самоврядування у виборі відповідних методів управління, межі якої визначаються законами України. Тобто, якщо у виборі способів впливу на об'єкти управління вони зв'язані

здебільшого приписами законів, то органи виконавчої влади — також приписами актів органів виконавчої влади вищого рівня. До того ж методи державного управління і управління, здійснюваного в процесі місцевого самоврядування, відрізняються також за суб'єктами їх застосування. Якщо перші застосовуються органами виконавчої влади, то другі — органами місцевого самоврядування.

Оскільки місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади, то методи його здійснення також можна класифікувати за тими самими критеріями, що і методи управління органів виконавчої влади. Зокрема, вони можуть поділятися на методи переконання і примусу, прямого і непрямого управлінського впливу. До того ж методи управління, здійснюваного в процесі місцевого самоврядування, можуть класифікуватися за суб'єктами їх застосування, за об'єктами управлінського впливу, за спрямованістю (цілями) методів тощо.

Конкретний зміст методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування (як, зрештою, й органів виконавчої влади) відображається здебільшого в їх правових актах управління, які передбачають відповідні заходи прямого чи непрямого управлінського впливу на об'єкти управління. До перших належить вчинення ними таких дій, які спрямовані на забезпечення належної поведінки керованих об'єктів шляхом встановлення владних приписів. Йдеться про прийняття юридично обов'язкового до виконання управлінського рішення, в якому зафіксоване імперативне волевиявлення органу місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 26 Закону про місцеве самоврядування до них належать, зокрема, загальнообов'язкові рішення, які містять загальні правила поведінки у формі приписів і заборон, а також рішення з питань управління та розпорядження фондами коштів місцевих бюджетів, об'єктами комунальної власності, використання земельних, природних, трудових та інших ресурсів тощо.

Проявами методів непрямого управлінського впливу є такі рішення органів місцевого самоврядування, які містять заходи опосередкованого впливу на поведінку об'єктів управління. Головною їх рисою є те, що за їх допомогою органи місцевого самоврядування домагаються належної поведінки керованих об'єктів шляхом впливу на їх матеріальні інтереси і потреби, що передбачає встановлення у правових актах можливості настання певних матеріальних переваг чи загрози застосування матеріальних санкцій. За змістом Закону про місцеве самоврядування до таких проявів можна віднести надання пільг по місцевих податках і зборах (ст. 26), визначення розмірів відшкодувань за забруд-

нення довкілля (ст. 33) тощо. Такі акти хоч і містять можливість вибору об'єктом управління варіантів належної поведінки, проте також є обов'язковими до виконання.

Управління суспільними справами, як відомо, забезпечується також за допомогою відповідних способів цілеспрямованого впливу органів управління на свідомість і поведінку людей. До таких способів належать, як зазначалося вище, два універсальних методи управління — переконання і примус, які пронизують будь-які процеси управління, у тому числі у сфері, віднесений до відання місцевого самоврядування.

За своїм змістом переконання і примус також передбачають систему заходів управлінського впливу, спрямованих на забезпечення належної поведінки об'єктів управління. Зокрема, змістом методу переконання є проведення виховних, роз'яснювальних, рекомендаційних та інших заходів переважно морального характеру, за допомогою яких у людей формуються внутрішня потреба і готовність до добровільного виконання (дотримання) загальних правил поведінки або інших конкретних приписів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Прикладом такого підходу є, зокрема, норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими органи місцевого самоврядування здійснюють заходи щодо військово-патріотичного виховання населення (ст. 36), розглядають клопотання і вносять до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами України (ст. 39). За змістом Закону «Про відходи» вони сприяють роз'ясненню законодавства про відходи серед населення, створення необхідних умов для стимулювання залучення населення до збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (статті 20, 21).

Разом з тим методи переконання не завжди можуть забезпечити належну поведінку об'єктів управління, яка відповідає б вимогам правових норм, що містяться у Конституції і законах України та інших актах законодавства. За умов небажання чи нездатності об'єктів управління скеровувати свою поведінку відповідно до правових норм, об'єктивно виникає необхідність у застосуванні відповідних заходів примусу, який є органічною властивістю будь-якої влади, у тому числі й державної.

Не може обійтися без методів примусу й місцеве самоврядування, яке є проявом реалізації виконавчої влади, атрибутом якої також є примус. Саме тому їх методам примусу притаманні в цілому такі самі

ознаки, що характеризують методи примусу органів виконавчої влади. До таких ознак треба віднести те, що їх методам примусу властива яскраво виражена державно-владна природа. Це означає, що застосування примусу з боку органів місцевого самоврядування не є їх природним правом, а випливає із природи та завдань державного владарювання. Ось чому застосування ними методів примусу опосередковується виключно нормами права, в яких визначаються підстави, порядок та процедури реалізації ними конкретних примусових заходів.

У такому контексті можна стверджувати, що примус з боку органів місцевого самоврядування є складовою частиною адміністративного примусу, який у свою чергу є різновидом державного примусу, що застосовується виключно від імені та в інтересах держави. При цьому застосування заходів примусу є не тільки правом, а й обов'язком органів місцевого самоврядування, які в таких випадках діють не стільки від імені територіальних громад, скільки від імені держави. Зазначене, проте, не порушує принципу поєднання місцевих і державних інтересів. Адже зважаючи на те, що в охороні громадського порядку та громадської безпеки, прав і свобод особи однаковою мірою зацікавлене не тільки суспільство в цілому, але й жителі відповідних сіл, селищ та міст, то цілком очевидним є те, що такі заходи узгоджуються як із загальнодержавними, так і з місцевими інтересами.

Як відомо, інститут адміністративного примусу включає заходи адміністративного припинення, адміністративного попередження та адміністративної відповідальності, у застосуванні яких у межах повноважень беруть участь і органи місцевого самоврядування. Звичайно, набір таких заходів у них набагато менший, аніж у органів виконавчої влади, проте це не змінює їх природи.

Не ставлячи за мету виявити всі заходи адміністративного примусу, які можуть застосовувати органи місцевого самоврядування, відзначимо, що за змістом відповідних положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до проявів реалізації останніми заходів адміністративного припинення можна віднести скасування виконавчими органами відповідних рад дозволів на експлуатацію відповідних об'єктів у разі порушення ними екологічних, санітарних правил та інших вимог законодавства (ст. 30), зупинення будівництва, що проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів, а також такого, що може заподіяти шкоди навколишньому природному середо-

вищу (ст. 31). Відповідні повноваження органів місцевого самоврядування по застосуванню заходів адміністративного припинення містяться й в інших законах.

Проявами реалізації органами місцевого самоврядування заходів адміністративного попередження за змістом цього Закону є здійснення ними заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій інших надзвичайних ситуацій (статті 33, 38).

Особливо виразно державно-владна природа методів примусу органів місцевого самоврядування відображається у застосуванні ними заходів адміністративної відповідальності. Сюди за змістом відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення належить насамперед розгляд виконавчими комітетами відповідних рад та утворюваними ними адміністративними комісіями справ про адміністративні правопорушення, за результатами якого вони уповноважені накладати відповідні адміністративні стягнення на громадян та посадових осіб.

До того ж з метою профілактики та припинення правопорушень, охорони громадського порядку та громадської безпеки, захисту прав і свобод особи органи місцевого самоврядування можуть створювати відповідно до закону про місцеве самоврядування місцевий правоохоронний орган — муніципальну міліцію, а також комісії у справах неповнолітніх, боротьби із злочинністю, спостережні комісії та комунально-рятувальні служби (статті 26, 38). У такий спосіб виконавчі органи місцевого самоврядування вмонтовуються разом з органами виконавчої влади в механізм адміністративної юрисдикції по охороні врегульованих нормами права суспільних відносин у різноманітних сферах державного управління.

Завершуючи розгляд методологічних аспектів співвідношення методів державного управління з методами управління, здійснюваного в системі місцевого самоврядування, треба відзначити, що останнім притаманні здебільшого всі ті риси, які характеризують методи управлінського впливу органів виконавчої влади. До таких ознак відносять насамперед те, що відповідні методи управлінського впливу належать органам місцевого самоврядування не одвічно, не за власним правом, а за законом, в якому визначаються підстави, способи, порядок та процедури його застосування. У такому контексті місцеве самоврядування є не тільки проявом децентралізації державного управління, а й методів його здійснення.