

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



ДАВИДОВА ВІКТОРІЯ АНАТОЛІВНА

УДК 351.72:336.1:352](477)

**ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

25.00.04 – місьцеве самоврядування

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата з державного управління

Запоріжжя – 2021

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України
ШАПОВАЛ Володимир Миколайович,
Інститут законодавства
Верховної Ради України, м. Київ,
головний науковий співробітник.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор
САХАНЄНКО Сергій Єгоровіч,
Одеський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України, м. Одеса,
професор кафедри публічного управління
та регіоналістики;

кандидат наук з державного управління
МУНЬКО Анна Юрїївна,
Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро,
доцент кафедри управління та адміністрування.

Захист відбудеться «23» вересня 2021 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.127.03 у Класичному приватному університеті за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 125.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 114.

Автореферат розісланий «20» серпня 2021 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



К. О. Набока

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розвиток місцевого самоврядування в Україні тривалий час перебуває в умовах одночасного реформування адміністративно-територіального устрою, правової реформи та загалом реформи системи державного управління й місцевого самоврядування в контексті розширення демократичних інструментів та засобів реалізації громадами свого права на самоврядування. Здобутки такого реформування є доволі суперечливими, що пов'язано зі складністю реалізації на практиці окремих аспектів місцевого самоврядування. Зокрема, найбільше труднощів викликають процес децентралізації в системі місцевого самоврядування, визначення повноти та достатності сукупності повноважень органів місцевого самоврядування, встановлення форм і моделей взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Отже, існує потреба в поєднанні теоретико-методологічних напрацювань у контексті визначення сутності, природи походження та механізмів забезпечення права громади на місцеве самоврядування, а також практичного виміру організаційного й правового забезпечення процесу закріплення делегованих повноважень.

Власне делегування повноважень, як елемент системи відносин у сфері місцевого самоврядування, є одним із найбільш складних, оскільки повнота компетенцій органів місцевого самоврядування та їх ресурсне забезпечення посідають центральне місце в науковому дискурсі із цієї проблематики. Правове та організаційне забезпечення делегування також на сьогодні є нестабільним з погляду повноти механізмів адміністративно-правового регулювання такого напрямку реалізації громадами права на самоврядування. В умовах проведення адміністративної реформи, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, стимулювання створення об'єднаних територіальних громад питання пошуку найбільш оптимальної моделі організації делегування як процесу перерозподілу повноважень набуває особливої актуальності.

Теоретичні пошуки в цій сфері, а також практичні моделі, які закріплені в сучасному українському законодавстві, потребують постійного вдосконалення через відсутність стратегічного забезпечення досягнення кінцевої мети адміністративної реформи. Саме тому потребує актуалізації не лише теоретико-методологічний інструментарій, а й трансформація практики організації процесу місцевого самоврядування, у тому числі шляхом розробки дієвих форм і моделей відносин між суб'єктами місцевого самоврядування в процесі перерозподілу повноважень.

Крім того, важливим є також питання методологічного наповнення наукового пізнання природи делегування як форми відносин між суб'єктами місцевого самоврядування та визначення критеріїв її реалізації.

На користь доцільності цього дослідження свідчить і те, що на сьогодні Україна перебуває в процесі інтеграції до європейського співтовариства, що передбачає одночасну уніфікацію законодавства та впровадження європейських стандартів у всі державницькі процеси, у тому числі в місцевого самоврядування та організації управління територіальним розвитком.

Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування як окремих напрям діяльності органів місцевого самоврядування та держави постійно перебуває в центрі наукового аналізу та дискурсу в контексті пошуку шляхів оптимізації

сукупності повноважень органів місцевого самоврядування в аспекті територіального розвитку.

Зокрема, загальні питання теоретико-методологічного забезпечення відносин у системі місцевого самоврядування досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Баймуратов, В. Бакуменко, Д. Бікулов, П. Біленчук, О. Бобровська, І. Бодрова, С. Болдирєв, О. Ватченко, В. Заблоцький, В. Ільченко, Ю. Ковбасюк, М. Корнієнко, В. Кравченко, Т. Кравченко, Н. Нижник, В. Опришко, М. Підмогильний, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, С. Резниченко та ін. Сутність і природа процесів делегування в системі місцевого самоврядування є ключовим предметом у працях таких авторів, як: О. Батанова, А. Берлач, Н. Боброва, О. Бориславська, В. Вакуленко, В. Величко, О. Дармограй, Я. Журавель, І. Заверуха, Е. Захарченко, І. Зозуля, О. Ігнатенко, М. Комашко, В. Кравченко, В. Мамонова, А. Новак, А. Онупрієнко, М. Орлатий, Д. Приймаченко, В. Приходько, Я. Сандул, С. Серьогіна, В. Шарий, С. Шевчук та ін. Окремі аспекти організаційно-правового забезпечення відносин делегування у сфері місцевого самоврядування висвітлено в публікаціях таких науковців, як: В. Борденюк, А. Борко, Г. Бублик, К. Білокур, М. Бутко, І. Грицяк, В. Дзюндзюк, І. Дробот, С. Злобін, О. Крупчан, В. Куйбіда, П. Любченко, А. Мунько, М. Мягченко, С. Саханенко, І. Сторожук, О. Фрицький та ін.

Разом з тим відсутні комплексні наукові дослідження з проблеми утилітарності та ефективності делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, зокрема їх організаційно-правового забезпечення. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні на сьогодні відбувається в умовах його реформування, а практика діяльності органів місцевого самоврядування при цьому не завжди може спиратися на теоретико-методологічний інструментарій і законодавчу базу через новелізацію великої кількості повноважень таких суб'єктів, що вимагає ґрунтовного дослідження механізмів делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, темами, планами. Дисертація є складовою досліджень кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президенті України в межах комплексного наукового проєкту «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827), у виконанні якого у 2018 р. дисертантка брала участь на громадських засадах (наказ від 30.03.2018 № 225-ос «Про призначення виконавців науково-дослідних робіт»); науково-дослідної роботи «Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення» (державний реєстраційний номер 0117U002865), одним з виконавців якої є здобувачка. Зміст та головні положення дослідження відповідають основним завданням здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є вдосконалення теоретико-методологічних основ делегування повноважень у системі місцевого самоврядування України та забезпечення їх імплементації на законодавчому рівні.

Для досягнення цієї мети поставлено такі завдання:

– визначити сутність поняття «організаційно-правовий аспект делегування

повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні»;

– ідентифікувати сутність повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування;

– з'ясувати процес становлення та сучасний стан правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні;

– обґрунтувати сучасний стан організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні;

– розробити пропозиції щодо врахування зарубіжного досвіду організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування України;

– запропонувати шляхи вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Об'єкт дослідження – є розвиток системи місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – організаційно-правовий аспект забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. У ході дослідження використано *методи аналізу та синтезу, діалектики* – для підкреслення загальності й конкретності організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.1); *метод синтетичних оцінок* – для встановлення основних закономірностей практичного втілення теоретичної моделі організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування (підрозділ 1.2); *формально-логічний та структурно-функціональний методи* – для визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування, дослідження їх правової природи та розкриття змістовності джерел походження права на місцеве самоврядування (підрозділ 1.3); *аксіологічний метод та методи системного аналізу* – для структурування механізмів еволюції правового регулювання процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 2.1); *метод ретроспективного аналізу* – для виявлення закономірностей формування цих механізмів в умовах конкретної правової дійсності на різних етапах становлення систем державного управління та реалізації адміністративної реформи в Україні; *метод комплексного аналізу* – для розкриття особливостей сучасного стану організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 2.2); *комплексний підхід, а також формально-логічний і порівняльно-історичний методи* – для осмислення закордонного досвіду організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування (підрозділ 3.1); *методи герменевтики та правового моделювання* – для обґрунтування шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретико-методичному обґрунтуванні напрямів удосконалення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Основні положення, що мають елементи новизни, такі:

вперше:

– систематизовано стадії організаційного забезпечення процесу делегування

повноважень у системі органів місцевого самоврядування, у складі яких виділено: декларативну (на якій орган, що планує здійснити делегування, визначає ступінь, обсяги та межі делегування, а також ресурси для реалізації делегованих повноважень); засновницьку (передбачає забезпечення умов щодо формування моделі відносин делегування); упровадження (відбувається власне передача повноважень, доступу до ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень); контролю (характеризується налагодженням механізмів контролю за делегованими повноваженнями); реорганізаційну (передбачає розірвання правового зв'язку між суб'єктами відносин делегування);

– розроблено теоретичну модель організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, що на рівні практичної реалізації дає змогу визначити такі критерії організаційно-правового забезпечення відносин делегування: вільне волевиявлення обох суб'єктів делегування (того, хто делегує, і того, хто перебирає делегування на себе); взаємодія між представницьким та виконавчим органами місцевого самоврядування; обов'язковість укладення адміністративного договору; обов'язковість законодавчого та договірної закріплення передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих йому повноважень; юридична відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;

удосконалено:

– теоретико-методологічний підхід до пізнання як процесу забезпечення делегування, так і власне «делегування», як особливої форми взаємодії суб'єктів адміністративних відносин, особливістю якого є розуміння, що організаційно-правовий аспект виступає лише одним з елементів системи науково-практичного забезпечення процесу делегування повноважень, що значно розширює можливості для подальшого наукового пізнання процесів делегування засобами міжнаукового аналізу, моделювання та застосування крос- наукових методів пізнання;

набуло подальшого розвитку:

– методологічне забезпечення організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, а саме уточнення змісту таких категорій, як «делегування», «організаційно-правове забезпечення», «система органів місцевого самоврядування». У своїй сукупності ці наукові категорії об'єктивують появу усталених методологічних та теоретичних зв'язків, які на практиці втілюються у форми співробітництва різних органів місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень;

– теоретичні підходи до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування з погляду вирішення проблеми достатності, допустимості та доцільності їх делегування у сфері системі самоврядування. Розкриваючи зміст категорії «повноваження» через природу права, походження правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, обґрунтовано, що процес делегування є об'єктивно необхідним з погляду коректного функціонування всієї системи управління територіальним розвитком;

– періодизація процесу правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Виділено низку етапів: 1) радянський

період (1922–1991 рр.), у якому процес делегування був абсолютно імперативним та виключав право громади на таке делегування; 2) 1991–1996 рр. – перехідний період, в який відбувається становлення процесу організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування; 3) 1997–2004 рр. – період конституційно-правової визначеності, в який було запроваджено першу модель делегування повноважень в аналізованій системі; 4) 2004–2010 рр. – час трансформації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, протягом якого відбувається пошук найбільш ефективних моделей існування місцевого самоврядування, у тому числі механізмів делегування повноважень; 5) 2010–2014 рр. – спроби імперативізації процесу розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування; 6) 2020 р. – широке впровадження процесів децентралізації в системі місцевого самоврядування з перерозподілом повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом їх делегування; 7) 2020–2021 рр. – Україна отримала новий адміністративно-територіальний устрій і дійсно відбулися зміни в реалізації організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні;

– обґрунтування можливості імплементації закордонного досвіду організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, наголошено на доцільності заміни концепту «процес» на концепт «взаємовідносини делегування» як самостійну форму практичної реалізації громадою власного права на місцеве самоврядування, оскільки делегування не є управлінською можливістю, набутою чи закріпленою законом, а ідентифікується як спосіб оптимізації громадою практичної реалізації права на самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки й рекомендації дослідження можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру у сфері формування й практичного використання окремих елементів організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні;

– *законотворчій діяльності* – для вдосконалення окремих норм законодавства України щодо делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, зокрема доведено утилітарність і необхідність розширення практичного застосування адміністративного договору як засобу закріплення відносин делегування таких повноважень;

– *правозастосовній діяльності* – доведено необхідність подальшого запровадження окремих аспектів правового та організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні;

– *навчально-методичній роботі* – при викладанні навчальних дисциплін «Організація діяльності ораторів місцевого самоврядування», «Місьцеве самоврядування», «Муниципальне право», «Адміністративне право»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Результати дослідження щодо механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування впроваджено Директоратом з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального

устрою Міністерства розвитку громад та територій України (довідка про впровадження від 27.11.2018 № 7/13.4/13323-18). Верховним Судом України впроваджено результати дослідження в нормотворчій та правозастосовчій діяльності, а також з метою урегулювання законодавчих колізій (довідка про впровадження від 13.03.2018).

Апробація результатів дисертації. Основні наукові та практичні результати дослідження обговорювались на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Державна служба та публічна політика: проблеми та перспективи розвитку» (м. Київ, 2016 р.); «Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності» (м. Київ, 2017 р.); «Історичний досвід і сучасність» (м. Київ, 2018 р.); «Цифровізація науки та сучасні тренди її розвитку» (м. Дніпро, 2021 р.); «Sectoral research xxi: characteristics and features» (м. Чикаго, США, 2021 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено в 11 наукових працях, з них: 4 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні (Польща), 1 – стаття в іншому науковому виданні, 5 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 2,06 ум.-друк. арк.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотацій, вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 194 сторінки, з них основний текст – 160 сторінок. Робота містить 2 таблиці. Список використаних джерел включає 175 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження; відображено його зв'язок з науковими програмами, планами і темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; висвітлено наукову новизну й практичне значення одержаних результатів; подано відомості щодо їх апробації, публікацій, структури та обсягу.

У **першому розділі** – *«Теоретичні основи організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні»* – досліджено поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні; окреслено стан наукової розробки та методології проведення відповідного дослідження; обґрунтовано організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування; комплексно вивчено характеристики повноважень та можливості їх делегування суб'єктами системи місцевого самоврядування в Україні.

Встановлено, що організаційно-правовий аспект, як наукова категорія та як особливість, характерна ознака будь-якого явища, має доволі складну структуру, провідне місце в якій посідають дві складові: правова (нормативно-правове підґрунтя та механізм практичної реалізації правової природи явища); організаційна (архітектоніка практичної реалізації правової складової). Визначено, що організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні – це сукупність практичних рішень органів місцевого самоврядування з питань визначення обсягу, способу та меж делегування повноважень, які [рішення] втілюються у відповідному механізмі, який закріплений на рівні нормативно-правових актів, адміністративних договорів і зумовлює функціонування відповідної організаційної моделі здійснення відносин делегування.

Досліджено позиції науковців щодо поняття «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування», що актуалізується, зважаючи на потребу ефективності функціонування місцевого самоврядування в Україні загалом. Узагальнюючи наукові погляди вчених, необхідно зазначити:

– по-перше, організаційно-правовий аспект будь-якого явища передбачає, що об'єкт дослідження проаналізовано щодо організаційних зв'язків, структури та механізмів функціонування, які закріплені на рівні нормативно-правових актів і є статичними передбачуваними умовами розвитку аналізованого явища;

– по-друге, делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні – це надзвичайно динамічний процес, але він повинен забезпечуватися комплексом статичних вихідних умов, через що й розкривається правова складова досліджуваної категорії;

– по-третє, організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування включає в себе сукупність елементів організаційної, функціональної, нормативної складових управлінської діяльності суб'єктів відносин делегування. Іншими словами, організаційно-правовий аспект досліджуваного явища демонструє ступінь відповідності внутрішнього устрою процесу делегування завданням та функціям, реалізацію яких покладено на органи місцевого самоврядування.

Крім цього, саме організаційно-правовий аспект у відносинах делегування дає змогу на теоретичному рівні розкрити та дослідити утилітарність або невідповідність реаліям реалізації місцевого самоврядування, сукупність елементів організаційної та функціональної складових суб'єктів, що беруть участь у передачі повноважень.

З погляду науки державного управління доведено, що організаційно-правовий аспект є об'єктом наукового пізнання, через який розкривається спроможність органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів брати участь у відносинах делегування. Визначено, що саме через методологічний інструментарій та теоретичний зміст природи делегування розкриваються можливості подальшого практичного забезпечення самого процесу делегування. На теоретичному рівні розроблено критерії допустимості та доцільності здійснення делегування, а також інструментарій його практичного забезпечення.

Здійснено аналіз загальних підходів до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування. Встановлено, що їх правова природа є похідною від права громади на місцеве самоврядування та від способу утворення таких органів. Правова природа повноважень місцевого самоврядування на пряму залежить від ролі конкретного суб'єкта цієї системи у відносинах один з одним, з територіальною громадою та державою. У цьому контексті процес делегування повноважень розглядають як спосіб їх найбільш ефективного перерозподілу з погляду умов правової дійсності та об'єктивної необхідності вирішення тих завдань, які вникають перед органами місцевого самоврядування. Доведено також те, що повноваження органів місцевого самоврядування лише закріплюються на законодавчому рівні, але їх походження та джерело (право громади) є явищем настільки автономним і самостійно життєздатним, що зумовлює постійну еволюцію структури, набору та механізмів реалізації повноважень вказаних суб'єктів.

У другому розділі – «*Стан правового регулювання та організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні*» – висвітлено зміст, становлення та сучасний стан правового регулювання в Україні; детально обґрунтовано сутність організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Обґрунтовано забезпечення процесу делегування, що розкрито через наявність відповідної системи нормативно-правових актів, які визначають загальні умови, способи, механізми та межі делегування повноважень між різними суб'єктами системи місцевого самоврядування. Розвиток вітчизняного законодавства пройшов тривалий період становлення як загальних засад організації системи місцевого самоврядування, так і окремого закріплення способів реалізації відносин делегування.

Проаналізовано еволюцію інституту місцевого самоврядування, що дало змогу відійти від концепції імперативної передачі повноважень до моделі саме відносин делегування. Доведено, що в такому розумінні процесу передачі повноважень, ресурсів та відповідальності законодавче забезпечення відіграє важливе значення, оскільки через сукупність законів Верховної Ради України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також актів органів місцевого самоврядування України розкрито різні аспекти практичного втілення делегування. При цьому вказана структура законодавчого забезпечення передбачає деталізацію правового аспекту від встановлення загальних засад та вимог до регулювання окремих елементів практичної реалізації відносин делегування.

Визначено, що особливе місце в системі правового забезпечення відведено адміністративному договору як найбільш ефективному способу регулювання різноманітних елементів організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Надано авторське визначення поняттю «організаційний аспект делегування повноважень», який являє собою практичний вираз законодавчого закріплення загальних правил здійснення місцевого самоврядування. Через організаційний аспект розкрито основні особливості правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення ними відносин делегування. Через побудовану структуру таких відносин відбувається передача повноважень органам місцевого самоврядування.

Визначено, що найбільш чітко організаційний аспект розкривається через побудовані між суб'єктами місцевого самоврядування відносини делегування, що передбачає наявність органу, який передає, та реципієнта. Оперативність їх взаємодії, повнота законодавчого закріплення повноважень та спроможність реалізувати такі повноважень і відносини через укладення адміністративного договору, просто рішення, визначають рівень ефективності не лише діяльності таких суб'єктів, а й ефективність системи місцевого самоврядування в цілому.

У третьому розділі – «*Вдосконалення організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні*» – розглянуто досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних держав; запропоновані основні напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування.

Проаналізовано закордонний досвід та перспективи вдосконалення організаційно-правового аспекту делегування відносин у системі місцевого самоврядування.

Важливим аспектом є імплементація зарубіжного досвіду (на прикладі США, Великобританії, Франції, Німеччини, Скандинавських країн та країн Бенілюксу проведено аналіз моделей делегування відносин у системі місцевого самоврядування).

У дисертації зроблено акцент на Конституції Землі Мекленбург – Передня Померанія, в якій визначено виняткову компетенцію представництва громади, а в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – виняткову компетенцію міських рад. Ці повноваження можна згрупувати за сферами діяльності та функціями управління. За сферою діяльності до виключних повноважень належать такі: фінансово-бюджетні, економічні, правоохоронні, соціальні, гуманітарні, земельні, екологічні.

Таблиця 1

Виняткові повноваження міської ради

За функціями управління	Німеччина
Нормотворчі	- дозвіл на зміну/відміну статутів; - затвердження бюджетного статуту, проекту бюджету, концепції бюджетного користування; - рішення щодо зміни територій
Організаційно-установчі	- загальні засади управління; - призначення та вибори представників громади, які отримують право членства в органах, радах і комісіях від юридичних осіб чи об'єднань; - членство в комунальних і цільових спілках; - присвоєння та позбавлення прав почесного громадянина й почесного статусу; - звільнення бургомистра від виконання бюджету
Контрольні	- замовлення контрольних перевірок; - прийом річного фінансового звіту
Господарські	- укрупнення та ліквідація закладів; - використання майна закладів; - встановлення, передача, суттєве розширення/зменшення, закриття комунальних підприємств і установ

Bauer/Böhle/Ecker (Fn. 4), Art. 8 LKrO Rn. 3 (Stand: EL 94 März 2010) з посиланням на рішення Земельного конституційного суду Федеральної Землі Мекленбург – Передня Померанія від 26.07.2007 LVerfG 9/06-17/06, LKV 2007, 457.

Носієм наведених вище функцій є міська громада, а шляхом виборів до органів управління міста громада передає ці функції відповідним виборним органам. Правова природа таких функцій означає неможливість їх відчуження, навіть у спосіб делегування, від органів управління міста до інших органів, як у системі місцевого самоврядування, так і органам державної влади. Натомість цікавим є той факт, що публічні органи управління містом здатні й повинні брати на себе делеговані іншим суб'єктом публічного управління (місцевого самоврядування та/або органу державної влади) функції, реалізація яких сприятиме виконанню основного завдання органів управління містом – забезпечення належного рівня розвитку.

Аналіз відносин делегування за законодавством Франції свідчить про суттєву раціоналізацію розподілу управлінсько-розпорядчих повноважень органів місцевого самоврядування. При делегуванні повноважень головний критерій – оперативність реагування органів місцевого самоврядування на ті проблеми соціально-економічного

розвитку або на ті потреби громади, які потребують негайного вирішення чи задоволення. З огляду на це важливим критерієм при визначенні напрямків делегування та повноти повноважень одного органу місцевого самоврядування іншим є часові втрати чи межі вирішення наявної проблеми, для чого власне й здійснюється делегування.

Встановлюючи як основний часовий критерій досягнення мети управлінського впливу органами місцевого самоврядування, французький законодавець покладає організацію таких відносин на самі органи місцевого самоврядування без участі держави. Але саме держава в особі префекта, інколи за участю Рахункової палати Парламенту, здійснює контроль, але в межах тих коштів, які передаються з бюджету одного рівня до бюджету іншого.

На відміну від України, муніципальна рада у Франції володіє компетенцією загального права. Із часу проведення реформи у 1982 р. щодо децентралізації, французькі закони, зокрема Закон «Відносини у сфері розподілу компетенцій між комунами, департаментами, регіонами та державою», надають перелік повноважень, якими муніципальна рада наділена насамперед (табл. 2). Однак цей список не є вичерпним і залишає за муніципальною радою право на врегулювання всіх питань, які стосуються інтересів жителів комуни.

Таблиця 2

Основні повноваження муніципальної ради Франції

Управлінські функції	Основні повноваження
Нормотворча	<ul style="list-style-type: none"> - затвердження хартії комуни; - затвердження проекту бюджету, прийняття додаткового бюджету; - затвердження міжкомунальних хартій облаштування (розвитку) територій; - затвердження плану використання земель
Організаційно-установча	<ul style="list-style-type: none"> -затвердження внутрішнього регламенту муніципальної ради; - вибори мера та його заступників; - вибори членів комісії муніципальної ради; - утворення та ліквідація необхідних посад апарату управління комуною; - прийняття рішення про міжкомунальні об'єднання
Контрольна	<ul style="list-style-type: none"> - контроль за адміністративним розрахунком мера; - контроль за виконанням рішень муніципальної ради мером
Господарська	<ul style="list-style-type: none"> - прийняття рішення про утворення публічних служб комуни, встановлення принципів їх діяльності; - надання допомоги комунальним та приватним підприємствам; - прийняття рішення щодо управління суспільним майном; - утворення низки обов'язкових установ

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. URL: <http://www.senat.fr/actu/82-213.html>.

Наведені у таблиці функції можуть бути делеговані, але в разі їх делегування на рівень департаменту потрібно чітко зазначити, що контрольні та установчі функції не підлягають делегуванню у напрямку від суб'єкта нижчого рівня вищому. Такі функції можуть бути делеговані муніципальній раді від ради департаменту або від ради регіону.

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони, їх представницьким органом є рада району, яка складається з муніципальних радників (депутатів), обраних у цьому районі, та з районних депутатів, число яких має бути вдвічі більшим, ніж

муніципальних. Вони обираються разом за тією самою системою, причому районними радниками стають ті, хто не увійшов до складу муніципальної ради. Рада району функціонує за тими самими принципами, що й муніципальна рада, причому роль мера в діяльності ради така сама, як і на муніципальному рівні.

Департамент – основне адміністративно-територіальне утворення Франції, що є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на якому паралельно функціонують дві інституції – генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади.

Префект більше тяжіє до центральної влади, він, з одного боку, наділений досить широкими повноваженнями приймати низку рішень, що стосуються державної політики у відповідному регіоні, проте, з іншого боку, виконує окремі функції місцевого самоврядування.

Таким чином, на рівні департаменту відбуваються найбільш складні процеси делегування повноважень – від органів місцевого самоврядування регіонального рівня та рівня комун.

Закордонний досвід демонструє, що сучасні тренди розвитку системи місцевого самоврядування відображають трансформацію самого розуміння змісту та цінності права громади на самоврядування, її прагнення до максимізації його практичного втілення. Тому делегування розглядають як продовження розширення громадою власної спроможності реалізувати право на самоврядування. Делегування повноважень суб'єктами місцевого самоврядування набуває нових форм та моделей реалізації. Закордонний досвід підтверджує висновок про те, що саме застосування адміністративного договору є найбільш ефективним засобом підвищення якості процесу делегування, повноти цього процесу.

З'ясовано основні напрями оптимізації процесу передачі повноважень та відповідальності за їх виконання, зокрема через запровадження адаптивних моделей відносин між різними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні.

Чіткий розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування має передбачати: 1) розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, зокрема, збільшення повноважень, які надаються районним і обласним радам; 2) розв'язання проблеми делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та зведення до мінімуму необхідності делегування повноважень до місцевої виконавчої влади; 3) підвищення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, розширення повноважень районних та обласних рад, формування їх виконавчих структур.

При цьому потрібно врахувати, що кожна система, в тому числі місцевого самоврядування, має свій набір елементів, тобто свою інституційну структуру, яка буде життєздатною лише в тому разі, якщо вона створена на основі використання природного потенціалу самоорганізації системи з урахуванням її власних законів. Ідеться про те, що системно-структурна організація місцевого самоврядування має ключове значення для підвищення ефективності його функціонування. Насамперед необхідна реформа в ієрархії інститутів та функцій органів місцевого самоврядування. Сьогодні вони багато в чому мають вади старої громіздкої системи, яка була запрограмована на командно-адміністративне регулювання суспільних відносин.

Запропоновано в Конституції закріпити лише предмети відання органів місцевого самоврядування як визначення сфери компетенції, в межах якої відбувається наділення цих органів повноваженнями. Деталізація повноважень повинна бути в законодавстві.

Необхідно доповнити законодавство України такими загальноприйнятими європейськими положеннями:

1) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування (який делегує й делегованого), а також на взаємодії між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування;

2) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору;

3) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих йому повноважень – необхідно чітко визначити в Бюджетному кодексі України порядок фінансування делегованих повноважень;

4) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень;

5) вести термін «делеговані повноваження в системі місцевого самоврядування».

Створено систему критеріїв побудови оптимальної структури органів місцевого самоврядування в Україні:

– системно-структурні: а) кількість рівнів управління, б) кількість органів на кожному з рівнів управління; в) кількість структурних підрозділів в органах управління; г) кількість службовців, підпорядкованих одному керівнику;

– процедурного характеру: а) швидкість реагування системи управління (залежить від кількості рівнів управління, загального обсягу робіт; кількості керівників на відповідному рівні); б) своєчасність розв'язання завдання; в) інформаційне навантаження;

– нормативного забезпечення: а) наявність положень про структурні підрозділи; б) наявність посадових інструкцій; в) обсяг регламентованих управлінських робіт;

– компетентності персоналу: а) досвід роботи за спеціальністю; б) досвід роботи на посаді; в) досвід роботи в установі; г) організація підвищення кваліфікації; д) оцінка ділових якостей персоналу (дисциплінованість; екстенсивність та інтенсивність використання робочого часу; результативність і оперативність використання посадових обов'язків).

Відповідно до визначених критеріїв розроблено основні принципи побудови відносин делегування в Україні: єдності мети (структура органу місцевого самоврядування є раціональною, якщо вона сприяє співпраці депутатів і посадових осіб у досягненні цілей ефективного територіального розвитку) та ефективності (структура органу місцевого самоврядування ефективна, якщо вона сприяє досягненню депутатами й посадовими особами поставлених цілей за мінімальних небажаних наслідків або витрат).

Поєднання цих принципів разом із концепцією деконцентрації відповідальності дає змогу виробити найбільш ефективні напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення відносин делегування в системі місцевого самоврядування в Україні.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження сучасного стану організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні та пошуки напрямів його вдосконалення дають підстави зробити такі висновки.

1. Теоретичні пошуки сутності, призначення та основної цінності організаційно-правового аспекту забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні дали змогу розкрити зміст процесу делегування через категорію «організаційно-правовий аспект», що значно спростило наукове пізнання напрямів підвищення ефективності делегування. Розглянуто делегування не як управлінський процес, а як взаємодію двох чи більше суб'єктів державно-владних та муніципальних відносин; розкрито склад та структуру елементів відносин з приводу делегування й власне категорії «делегування повноважень». Відзначено, що процесу фактичної передачі повноважень передуює доволі складна робота, яка на рівні теоретико-методологічного забезпечення визначається набором інструментів пізнавального характеру та інструментів моделювання. Виявлено сутність поняття «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні», під яким запропоновано розуміти сукупність рішень органів місцевого самоврядування, втілених у відповідному організаційному інструментарії, закріпленому та забезпеченому відповідними нормативно-правовими актами, які регламентують обсяг і спосіб передачі одним органом та реалізації іншим органом делегованих повноважень.

2. Визначено особливості категорії «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування» як предмета теоретичного пізнання. Розроблено нові підходи та методи пізнання, які доповнюють методологічний інструментарій науки адміністративного права та державного управління з проблематики пошуку оптимальних шляхів підвищення ефективності делегування повноважень. На доктринальному рівні обґрунтовано необхідність розмежування організаційно-правового й інших аспектів процесу делегування повноважень, встановлено самостійність та унікальність цієї наукової категорії.

3. Розкрито сутність повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування та встановлено, що їх права природа є похідною від права громади на місцеве самоврядування й від способу утворення таких органів. Права природа повноважень місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ролі конкретного суб'єкта цієї системи у відносинах один з одним, з територіальною громадою та державою. У цьому контексті процес делегування повноважень розглянуто як спосіб їх найбільш ефективного перерозподілу з погляду умов правової дійсності та об'єктивної необхідності вирішення тих завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування. Доведено, що повноваження органів місцевого самоврядування лише закріплюються на законодавчому рівні, але їх походження та джерело (право громади) є явищем настільки автономним і самостійно життєздатним, що зумовлює постійну еволюцію структури, набору та механізмів реалізації повноважень вказаних суб'єктів.

4. Проаналізовано стан правового регулювання та організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні й доведено, що основний зміст цього процесу полягає в пошуку найбільш ефективних і оптимальних моделей організації державно-управлінських відносин у контексті забезпечення суб'єктів

місцевого самоврядування максимально повним обсягом повноважень. У цьому контексті процес делегування повноважень розглядають як адаптивний елемент розвитку відносин у сфері реалізації громадою власного права на місцеве самоврядування.

Правове регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні забезпечено системою міжнародно-правових (Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.), Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.), Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах – учасниках Співдружності (29 жовтня 1994 р.), Всесвітня декларація місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 р.)) та національних нормативно-правових актів.

Доведено, що система національних нормативно-правових актів у сфері делегування повноважень має складну чотирирівневу структуру, кожен з рівнів якої має необхідний ступінь деталізації положень нормативно-правових актів вищого рівня. Перший рівень – Конституція України, яка визначає загальну архітектуру організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Другий рівень формують Закони України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні місцеві адміністрації» тощо. На законодавчому рівні закріплюють основні засади практичної реалізації процесу делегування повноважень, визначають правову природу повноважень, межі та критерії їх делегування тощо. Третій рівень становлять акти Верховної Ради України, Президента України й Кабінету Міністрів України, які мають установчий та стратегічний характер. Четвертий рівень – визначення особливостей відносин делегування повноважень місцевого самоврядування. Проведено системний аналіз і розроблено пропозиції щодо вдосконалення положень окремих нормативно-правових актів у сфері організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

5. Визначено сутність організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Організаційне забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні повинно не лише охоплювати наведені раніше особливості відносин делегування, а й створювати належні умови для ефективного розподілу делегованих повноважень. У цьому контексті актуалізується також питання ресурсів та їх достатності для виконання делегованих повноважень, оскільки їх наявність визначає й рівень ефективності їх виконання. Наголошено, що метою організаційного забезпечення делегування є модель відносин делегування, отримана завдяки узгодженню між собою різних аспектів цього процесу в його практичній реалізації, виходячи з компетенції суб'єктів місцевого самоврядування як тих, що делегують повноваження, так і тих, яким такі повноваження передають. Доведено, що основним засобом підвищення ефективності відносин делегування повноважень є адміністративний договір, в якому визначатимуться обсяги делегованих повноважень, права та обов'язки органу місцевого самоврядування, який делегує та який приймає такі повноваження; обсяги й способи доступу до ресурсів органом, який приймає делеговані повноваження тощо.

6. Аналіз закордонного досвіду організації делегування повноважень у системі місцевого самоврядування продемонстрував, що найбільш прогресивні країни,

зокрема країни ЄС та США, використовують концепцію «відносини делегування» замість застарілої форми «процес делегування». Це дає змогу суттєво розширити інструментарій та методологічне підґрунтя для організаційно-правового забезпечення делегування повноважень. На прикладі США, Великобританії, Франції, Німеччини, Скандинавських країн та країн Бенілюксу проведено аналіз моделей делегування відносин у системі місцевого самоврядування. Розкрито основний зміст процесу організаційно-правового їх забезпечення, доведено доцільність та необхідність запровадження в практику реалізації відповідних відносин в Україні таких інструментів, як: ситуативне делегування, яке ґрунтується на тимчасових адміністративних договорах, що укладають суб'єкти місцевого самоврядування, але контролює держава (Франція, Швеція, Фінляндія); адаптивна модель реалізації місцевого самоврядування, коли органи місцевого самоврядування створює громада для вирішення проблем, які мають виключно локальний характер (Франція, США, Канада); державний контроль префектур за процесом делегування повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування (Франція, Швейцарія, Бельгія, Голландія).

7. Розроблено систему критеріїв побудови оптимальної структури органів місцевого самоврядування, до якої належать такі їх групи: системно-структурні (кількість рівнів управління, органів на кожному з рівнів управління; кількість структурних підрозділів в органах управління тощо); процедурні (швидкість реагування системи управління, своєчасність розв'язання завдання, інформаційне навантаження тощо); нормативного забезпечення (наявність положень про структурні підрозділи; наявність посадових інструкцій тощо); компетентності персоналу (досвід роботи на посаді; досвід роботи в установі; оцінка ділових якостей персоналу). Ця система критеріїв дала змогу розробити й основні принципи побудови відносин делегування – єдності мети та ефективності. Поєднання цих принципів разом із концепцією деконцентрації відповідальності дає змогу виробити найбільш ефективні напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення відносин делегування в системі місцевого самоврядування. Чіткий розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування має передбачати: розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, зокрема, збільшення повноважень, які надаються районним і обласним радам; розв'язання проблеми делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та зведення до мінімуму необхідності делегування повноважень до місцевої виконавчої влади; підвищення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, розширення повноважень районних та обласних рад, формування їх виконавчих структур.

При цьому потрібно врахувати, що кожна система, зокрема місцевого самоврядування, має свій набір елементів, тобто свою інституційну структуру, яка буде життєздатною лише за умови, що вона створена на основі використання природного потенціалу самоорганізації системи з урахуванням її власних законів. Ідеться про те, що системно-структурна організація місцевого самоврядування має ключове значення для підвищення ефективності його функціонування. Насамперед необхідна реформа в ієрархії інститутів та функцій органів місцевого самоврядування. Сьогодні вони багато в чому мають вади старої громіздкої системи, яка була запрограмована на командно-адміністративне регулювання суспільних відносин.

Запропоновано в Конституції закріпити лише предмети відання органів місцевого самоврядування як визначення сфери компетенції, в межах якої відбувається наділення цих органів повноваженнями. Деталізація повноважень повинна бути в законодавстві.

Необхідно доповнити законодавство України такими загальноприйнятими європейськими положеннями: делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування (який делегує й делегованого), а також на взаємодії між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування; делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих йому повноважень – необхідно чітко визначити в Бюджетному кодексі України порядок фінансування делегованих повноважень; делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень; вести термін «делеговані повноваження в системі місцевого самоврядування».

Як форму делегування запропоновано закріпити договір, подібний до договору про співробітництво, що передбачений Законом України «Про співробітництво територіальних громад». Це дасть змогу: по-перше, спростити процес контролю за виконанням делегованих повноважень; по-друге, посилити можливості для захисту органами місцевого самоврядування власних прав, у тому числі в судовому порядку, що, у свою чергу, сприятиме формуванню необхідного підґрунтя для оптимізації взаємодії між органами в системі місцевого самоврядування, запобіганню компетенційних конфліктів між ними, підвищенню ефективності муніципальної влади й імплементації європейських стандартів та кращого досвіду держав ЄС у сфері делегування повноважень.

Зважаючи на те, що правові норми, які регулюють питання делегування повноважень, «розпорошені» в законодавстві України, видається доцільним прийняття єдиного закону «Про делегування повноваження у системі місцевого самоврядування», який би закріпив основні положення делегованих повноважень, визначив суб'єктний склад делегованих повноважень, врегулював процес делегування повноважень, встановив порядок передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів на виконання делегованих повноважень, визначив відповідальність за невиконання делегованих повноважень, закріпив систему контролю за реалізацією делегованих повноважень та встановив порядок розгляду суперечних питань, що виникають в ході реалізації делегованих повноважень. Доцільно встановити на законодавчому рівні невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані, і вичерпний виключний перелік повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані. Необхідно законодавчо закріпити можливість повернення делегованих повноважень до делегуючого суб'єкта в разі невиконання або неналежного виконання суб'єктом, якому делегуються повноваження, цих повноважень і вирішити при цьому питання про судовий розгляд спорів, що виникають з адміністративно-договірних відносин у сфері делегування повноважень.

Для того, щоб на практиці не виникало питань щодо порядку делегування

відповідних повноважень, щоб не обмежувалося волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, доцільно на законодавчому рівні закріпити положення, згідно з яким повноваження можуть бути делеговані в системі місцевого самоврядування не законом, а виключно на підставі договору.

Сприяти більш повній реалізації потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в чинній Конституції України, має прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У законопроекті можна передбачити: визначення сфери місцевого самоврядування на основі закріплення в законі того, які саме питання мають місцеве значення, упорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції.

Поняття делегованих повноважень у цьому законопроекті потрібно сформулювати так: це повноваження органів, створених у порядку реалізації територіальної громади права на місцеве самоврядування, які можуть бути передані такими органами до відповідного органу місцевого самоврядування іншого, враховуючи принцип територіальності.

Аналіз правового регулювання процесу делегування повноважень дав змогу зробити висновок про необхідність імперативного закріплення форми адміністративного договору між суб'єктами відносин делегування. Раціональний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування дасть змогу забезпечити найбільш ефективну взаємодію цих структур, засновану на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних та економічних інтересів у межах Закону.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації, що висвітлюють основні наукові результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України

1. Давидова В. А. Правове регулювання щодо делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 97–102.

2. Давидова В. А. Організаційне забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 1. С. 69–76.

3. Давидова В. А. Поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 122–127.

4. Давидова В. А. Правове регулювання делегування повноважень в системі місцевого самоврядування в Україні. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2021. № 3. <https://doi.org/10.25313/2617-572X-2021-3-7399>.

Стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні

5. Давидова В. А. Досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень в Польщі. *European Cooperation Scientific Approaches and Applied Technologies*. Warszawa, 2018. № 7(38). С. 26–35.

Стаття в іншому виданні України

6. Давидова В. А. Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: визначення сутності. *Держава і право*. 2017. № 75. С. 177–187.

Публікації, що додатково відображають наукові результати дисертації та засвідчують обов'язкову апробацію матеріалів дисертації

Матеріали конференцій

7. Давидова В. А. Адаптація зарубіжного досвіду реформування публічного управління в Україні. *Державна служба та публічна політика: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2016

8. Давидова В. А. Публічне управління: питання оцінки ефективності. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності*: матеріали Щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.): у 5 ч. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2017

9. Давидова В. А. Роль реформування місцевого самоврядування в контексті вдосконалення механізмів державотворення. *Історичний досвід і сучасність*: матеріали Всеукр. заоч. наук.-практ. конф. (Київ, 29 бер. 2018 р.). Київ, 2018

10. Давидова В. А. Досвід правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних держав. *Цифровізація науки та сучасні тренди її розвитку*: матеріали I Міжнар. наук. конф. (Дніпро, 26.03.2021). Дніпро, 2021

11. Давидова В. А. Організаційно-правового забезпечення делегування: перспективи вдосконалення. *Sectoral research XXI: characteristics and features*: I Міжнар. наук.-теорет. конф. (Чикаго (USA) 26.03.2021). Чикаго, 2021

АНОТАЦІЯ

Давидова В. А. Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування України: організаційно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2021.

В умовах проведення адміністративної реформи, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, стимулювання створення об'єднаних територіальних громад питання пошуку найбільш оптимальної моделі організації делегування як процесу перерозподілу повноважень набуває особливої актуальності. На рівні адміністративно-правової науки важливим є також питання методологічного наповнення наукового пізнання природи делегування як форми відносин між суб'єктами місцевого самоврядування та визначення критеріїв її реалізації.

Розроблено систему стадій організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, до якої послідовно включено такі: декларативну; засновницьку; упровадження; контролю;

реорганізаційну. Подано теоретичні моделі організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, які на рівні практичної реалізації дали змогу визначити критерії організаційно-правового забезпечення відносин делегування.

Розкрито підходи до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування з погляду вирішення проблеми достатності, допустимості та доцільності їх делегування у сфері системі самоврядування. Доведено необхідність зміщення акцентів у сфері делегування повноважень у системі місцевого самоврядування з критеріїв доцільності та можливості передачі повноважень до критеріїв об'єктивної допустимості подальшого ефективного функціонування суб'єктів такої системи в умовах делегованих або отриманих повноважень. Розроблено методологічне забезпечення практичної реалізації організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано закордонний досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, правове регулювання, організаційне забезпечення, делегування, органи виконавчої влади, правове забезпечення, місцеве самоврядування, система органів місцевого самоврядування.

SUMMARY

Davidova V. A. Delegation of Powers in the System of Local Self-Government of Ukraine: Organizational and Legal Aspect – Qualification scientific paper on the rights of manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the Candidate of Sciences in Public Administration on a specialty 25.00.04 – Local Government. – Classic Private University, Zaporozhzhya, 2021.

The issue of finding the most optimal model of delegation, as a process of redistribution of powers, becomes especially relevant and important in the context of administrative reform, consolidation of administrative-divisions, stimulation of the creation of amalgamated territorial communities. At the level of administrative legal science, the issue of methodological content of scientific knowledge of the nature of delegation as a form of relations between local self-governments and determination of the criteria for its implementation also remains important.

The paper provides a developed system of stages of organizational support for the process of delegation of powers in the system of local self-governments, which consistently includes the following stages: declarative (in which the body planning to delegate powers determines the degree, scope and limits of delegation, as well as resources for delegation); founding (provides ensuring the conditions for the creation of a model of delegation relations); implementation stage (there is actually a transfer of authority, transfer of access to resources to ensure the implementation of delegated powers); stage of control (the establishment of mechanisms for control over delegated powers); reorganization (provides for the severance of the legal relationship between the subjects of delegation).

Theoretical models of organizational and legal support of the delegation process and the system of local self-government are presented, which allowed determining the following

criteria of organizational and legal support of delegation relations at the level of practical implementation: delegation of powers should be based on free expression of both subjects of delegation (delegating and delegated), on the interaction between the representative and executive local self-government body; delegation of powers must be accompanied by the conclusion of an administrative agreement; delegation of powers must be accompanied by legislative and contractual consolidation of the transfer of financial and/or material resources to ensure the proper exercise of the delegated powers by the subject; empowering the delegated entity for the failure to exercise or improper exercise of delegated powers.

Theoretical approaches to understanding the organizational and legal aspect of delegation of powers in the system of local self-government as a scientific category were improved. The methodological tools of study and analysis of both the process of ensuring delegation, and the delegation itself as a special form of interaction between the subjects of administrative relations were updated. It is proved that the organizational and legal aspect is only one of the elements in the system of scientific and practical support for the delegation process, which greatly expands the possibilities for further research of delegation processes through interscientific analysis, modelling and application of cross-scientific methods of knowledge.

Approaches to determining the essence of the powers of the subjects of the local self-government system from the point of view of solving the problem of sufficiency, admissibility and reasonability of their delegation in the field of the self-government system are revealed. Having revealed the content of the category of powers through the nature of law, the origin of the legal personality of local self-government bodies, it is concluded that the delegation process is objectively necessary in terms of proper functioning of the entire territorial development management system. It is necessary to shift the emphasis in the field of delegation of powers in the local self-government system from the criteria of reasonability and the possibility of transferring powers to the criteria of objective admissibility of further effective functioning of the subjects of this system in terms of delegated powers.

The author provides scientific development of methodological support for the practical implementation of the organizational and legal aspect of delegation of powers in the local self-government system of Ukraine, which is revealed through the synthesis of such categories as «delegation», «organizational and legal support» at the doctrinal level. Taken together, these scientific categories object to the emergence of established methodological and theoretical links, which are embodied in practice in the forms of cooperation of different local self-governments in the delegation process.

The foreign experience of organizational and legal support of delegation of powers in the local self-government system was reviewed. As a result, the author identified adaptive delegation (Finland, Sweden, USA) and situational delegation through community cooperation (France, Switzerland) as potentially effective models for Ukraine. In addition, emphasis is placed on the effectiveness of replacing the concept of «process» with the concept of «delegation relationship» as an independent form of exercise of the community's right to local self-government. Delegation is not a managerial opportunity acquired or enshrined in law, but a way for the community to optimize the exercise of the right to self-government.

Key words: public administration, legal regulation, organizational support, delegation, executive bodies, legal support, local self-government, system of local self-government bodies.

ДАВИДОВА ВІКТОРІЯ АНАТОЛІВНА

**ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

25.00.04 – місьцеве самоврядування

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Підписано до друку 16.08.2021.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк цифровий. Гарнітура Times.
Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 150 пр. Зам. № 06-2021/22АБ.

Видавець та виготовлювач
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008