

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ДАВИДОВА ВІКТОРІЯ АНАТОЛІВНА

УДК 351.72:336.1:352](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

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

25.00.04 – міське самоврядування

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В. А. Давидова

Науковий керівник – Шаповал Володимир Миколайович, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 «Місьцеве самоврядування». – Національна академія державного управління при Президентові України, Міністерство освіти і науки України, Київ, 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 та важливості. На рівні адміністративно-правової науки важливим залишається також питання методологічного наповнення наукового пізнання природи делегування як форми відносин між суб'єктами місцевого самоврядування та визначення критеріїв її реалізації.

Розроблено послідовні стадії організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування: декларативну (орган, який планує здійснити делегування, визначає ступінь, обсяги та межі делегування, а також ресурси для реалізації делегованих повноважень); засновницьку (забезпечення умов формування моделі відносин делегування); упровадження (власне передача повноважень і доступу до ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень); контролю (налагодження механізмів контролю за делегованими повноваженнями); реорганізаційну (розірвання правового зв'язку між суб'єктами відносин делегування).

Подано теоретичні моделі організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, які на рівні практичної реалізації дали змогу визначити такі критерії організаційно-правового забезпечення відносин делегування: делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування (який делегує і якому делегують), на взаємодії між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування; делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися законодавчим і договірним закріпленням передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих йому повноважень; наділення делегованого суб'єкта юридичною відповідальністю за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Удосконалено теоретичні підходи до розуміння організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування як наукової категорії. Оновлено методологічний інструментарій пізнання та аналізу як процесу забезпечення делегування, так і власне делегування як особливої форми взаємодії суб'єктів адміністративних відносин. Обґрунтовано, що організаційно-правовий аспект є лише одним з елементів системи науково-практичного забезпечення процесу делегування повноважень, що значно розширює можливості для подальшого наукового пізнання процесів делегування засобами аналізу, моделювання та застосування кроснаукових методів пізнання.

Розкрито підходи до визначення сутності повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування з погляду вирішення проблеми достатності, допустимості та доцільності їх делегування у сфері системи самоврядування. Розкриваючи зміст категорії «повноваження» через природу права, походження правосуб'єктності органів місцевого

самоврядування, зроблено висновок про те, що процес делегування є об'єктивно необхідним з погляду коректного функціонування всієї системи управління територіальним розвитком. 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, що розкрито через синтез на доктринальному рівні таких категорій, як «делегування», «організаційно-правове забезпечення», «система органів місцевого самоврядування». У своїй сукупності ці наукові категорії об'єктивують появу усталених методологічних і теоретичних зв'язків, які на практиці втілюються у форми співробітництва різних органів місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень.

Набули наукового розвитку теоретико-методологічні аспекти періодизації процесу правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. Виділено низку етапів: 1) радянський період, в якому процес делегування був абсолютно імперативним та виключав право громади на таке делегування; 2) 1991–1996 рр. – перехідний період, у який відбувалося 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. – період трансформації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, протягом якого відбувався пошук найбільш ефективних моделей місцевого самоврядування, у тому числі механізмів делегування

повноважень; 5) 2010–2014 рр. – спроби імперативізації процесу розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування; 6) 2014 р. – теперішній час – широке впровадження процесів децентралізації в системі місцевого самоврядування з перерозподілом повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема шляхом їх делегування.

Проаналізовано закордонний досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, унаслідок чого було виокремлено такі потенційно ефективні для України моделі делегування, як адаптивне делегування (Фінляндія, Швеція, США) та ситуативне делегування шляхом кооперації громад (Франція, Швейцарія). Крім того, акцентовано увагу на ефективності заміни концепту «процес» на концепт «взаємовідносини делегування» як самостійної форми практичної реалізації громадою власного права на місцеве самоврядування. Делегування не є управлінською можливістю, набутою чи закріпленою законом, а спосіб оптимізації громадою практичної реалізації права на 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 for the Candidate Degree in Public Administration, specialty 25.00.04 – Local Government. – The National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Classic Private University, Zaporizhzhia, 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.

Theoretical and methodological aspects of periodization of the legal regulation of delegation in the local self-government system in Ukraine were studied. The following stages were identified: Stage I – the Soviet period, in which the delegation process was absolutely imperative and excluded the right of the community to a delegation; Stage II – 1991–1996 – a transitional period of establishing the organizational and legal support for the delegation of powers in the local self-government system; Stage III – 1997–2004 – a period of constitutional and legal certainty, when the first model of the delegation of powers in the analysed system was introduced; Stage IV – 2004–2010 – the stage of transformation of the public administration and local self-government systems in Ukraine, accompanied by the search for the most effective models of local self-government, including mechanisms for delegation of powers; Stage V – 2010–2014 – is characterized by attempts to imperatize the distribution of powers in the local self-government system; Stage VI – 2014-present – the widespread implementation of decentralization processes in the local self-government system with the redistribution of powers of local self-governments, including through their delegation.

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.

СПИСОК ПРАЦЬ ЗДОБУВАЧА

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. С. 26-29.

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. С. 92-95.

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. С. 74-76.

10. Давидова В. А. Досвід правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних держав. 3rd International Scientific and Practical Conference "*SCIENCE, EDUCATION, INNOVATION: TOPICAL ISSUES AND MODERN ASPECTS*" Tallinn, Estonia 25-26.06.2021. С. 48-51.

11. Давидова В. А. Організаційно-правове забезпечення делегування: перспективи вдосконалення. 4th International Scientific and Practical Conference "*SCIENTIFIC COMMUNITY: INTERDISCIPLINARY RESEARCH*" Hamburg, Germany 18-19.05.2021. С. 94-97.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО АСПЕКТУ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	23
1.1. Поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.....	23
1.2. Організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування як предмет теоретичного осмислення	47
1.3. Характеристика повноважень та можливості їх делегування суб'єктами системи місцевого самоврядування в Україні.....	56
Висновки до розділу 1	92
РОЗДІЛ 2. СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	95
2.1. Правове регулювання в Україні: зміст, становлення та сучасний стан....	95
2.2. Сутність організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.....	112
Висновки до розділу 2.....	123
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	126
3.1. Досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних держав	126
3.2. Перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування.....	154
Висновки до розділу 3.....	163
ВИСНОВКИ	165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	173
ДОДАТКИ.....	191

ВСТУП

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 напряму 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 окремий 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 Президентові України в межах комплексного наукового проекту «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 системи 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 орачів 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.); «Science, education, innovation: topical issues and modern aspects» (Tallinn, Estonia, 2021); «Scientific community: interdisciplinary research» (Hamburg, Germany, 2021).

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.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО АСПЕКТУ
ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні

Для розвитку місцевого самоврядування характерний пошук нових моделей і форм співпраці між його органами (різних рівнів) та органами державної влади, а також тими, які входять до складу місцевого самоврядування. Сьогодні актуальним є вивчення основних проблемних аспектів щодо розподілу і поєднання повноважень, а також їх делегування між головними суб'єктами, які мають право здійснювати місцеве самоврядування [135, с. 64].

На основі цього сучасне трактування змістового наповнення організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування не може вважатися достатнім, якщо не буде детально досліджено сутність феномену «делегування».

Розглядаючи етимологію поняття «делегування», слід зауважити, що цей термін походить від латинського слова *delegare* – «призначати». Від нього ж походить і іменник «делегат». На нашу думку, делегування – це передача функцій, повноважень на певний термін, при цьому в суб'єкта, що делегує, зберігаються права повернути їх до свого застосування [36, с. 179–181].

Аналізуючи розвиток інституту делегування повноважень, зазначимо, що він був створений за часів Римської імперії, а закони, які існували на той час, обумовлювали можливість делегування повноважень разом із

забороною їх подальшого переделегування. Основоположником цього принципу став філософ Дж. Локк, який характеризував повноваження як інструмент і, перш за все, говорив про можливість їх делегування [81, с. 91]. З метою детального аналізу змістового наповнення феномену делегування повноважень необхідно проаналізувати погляди вчених щодо трактування сутності цього поняття.

Наприклад, учені П. Любченко та М. Корнієнко [66; 83] описують категорію делегування як особливий спосіб надання повноважень, при якому один орган перекладає на інший орган певний обов'язок і надає йому певний термін вирішувати проблемні питання, які включені до компетенції першого органу. З цієї позиції було зроблено такі висновки:

– делегування повноважень є тією формою, коли вони залишаються повноваженнями органу, який їх делегував і який має право на прийняття відповідних рішень з питань, які належить до сфери делегування;

– акт про делегування має чітко окреслювати предмет і обсяг делегації, список повноважень, основних принципів та критеріїв, які необхідно враховувати, форму контролю в процесі реалізації повноважень;

– делегування повноважень потрібно відрізнити від доручень, які дають органи вищих інстанцій нижчим, що є проявом управління, без включення різних змін до компетенції цих органів [96, с. 175-176].

Подібний підхід відображено у наукових працях І. Сторожука, який зазначає, що вчені П. Любченко та М. Корнієнко трактують делегування повноважень як двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, яка зумовлена чинним законодавством, а інший – відповідну правоздатність для отримання й застосування цих повноважень, при цьому компетенція першого органу належить до джерела компетенції другого органу [143; 82]. Після делегування компетенція органу, що делегує повноваження, не змінюється, а компетенція органу, якому делеговано повноваження, збагачується, однак це має непостійний характер, тобто делеговані повноваження можуть бути відкликані в будь-який час [82, с. 8].

Розширення компетенції відбувається за рахунок права на реалізацію повноважень від імені та в інтересах органу, якому вони належать.

Крім того, у наукових положеннях вченого Я. Сандули знаходимо подібний опис делегування, яке він визначає як одну з форм надання повноважень та вказує на те, що його основною роллю є передача повноважень від одного органу іншому (за погодженням останнього) для забезпечення кращої організації їх реалізації, але лише в тому випадку, коли певні повноваження перебувають у віданні органу, який їх делегує [138].

Б. Лазарев вважає, що делегування – це наділення повноваженнями, за якого один орган управління покладає на інший обов'язок і надає йому право вирішити питання, яке є досить чітким і віднесеним до компетенції іншого органу управління.

До делегування повноважень слід ставитись з обережністю, оскільки воно криє в собі небезпеку часткової підміни одних органів іншими та створює дуже складні ситуації з юридичної точки зору [78, с. 252–259]. Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Плахотнюк розглядають делегування як засіб досягнення цілей організації, що базується на повноваженнях і відповідальності [103, с. 17–28].

Дослідниця Г. Бублик, розглядає делегування повноважень як процес трансляції своїх повноважень органом, що делегує, делегованому суб'єкту та концентрує увагу на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, а також укладання адміністративного договору з метою оформлення цих правовідносин [18].

З позиції вчених І. Сторожук і С. Шевчука [142; 160; 161], делегування визначається як надання повноважень на відповідний термін зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх до свого виконання. Водночас орган, що делегує, здобуває право контролю за своїм станом і результатом виконання делегованих повноважень. Він має фінансувати зі своїх коштів їх виконання або передачу у користування важливі для цього майнові об'єкти.

Цю позицію щодо передачі відповідних фінансових і матеріальних ресурсів підтримує вчена Г. Бублик [18].

Серед останніх досліджень і публікацій вітчизняних науковців, які розглядають різні аспекти делегування повноважень, варто виділити здобутки А. Рачинського, Г. Одінцової, В. Шарого, В. Гурієвської. Зокрема, А. Рачинський торкається такого питання, як права працівника у разі делегування йому повноважень, висвітлює правила, дотримання яких сприяє ефективності делегування повноважень [133, с. 74]. Г. Одінцева розриває сутність і зміст поняття «делегування», розглядає переваги раціонального делегування повноважень, висвітлює перешкоди на шляху делегування повноважень [42, с. 21–22].

Питання про делеговані повноваження розглядалися у процесі здійснення заходів щодо проведення адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98 і сама Концепція містять широкий підхід до розуміння «делегування», під яким розуміють трансляцію певних функцій, повноважень на деякий термін зі збереженням права у делегуючому органу повернути їх до власного застосування. Крім того, делегуючий суб'єкт володіє правом контролю за станом і результатами здійснення делегованих повноважень; при цьому він може проводити фінансування із власних коштів для передавання у користування потрібні для цього майнові об'єкти [120]; делеговані повноваження означають «повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону» [120]. У світлі цих визначень делегування постає як метод, інструмент організації державного управління, а сфера місцевого самоврядування – лише як одна зі сфер його застосування.

Аналізуючи мету інституту делегування повноважень, необхідно зосередити увагу на тому, що на основі цього реалізується:

– продуктивність та мобільність системи управління, оскільки делеговані повноваження надаються такому органу, який має кращий доступ до об'єкта управління;

– чіткість у системі управління в аспекті реалізації завдань та виконання управлінських і розпорядчих функцій у зв'язку з тим, що скорочення ланок у системі управління значно покращує наближеність існуючого стану функціонування об'єкта управління до очікуваного;

– розумне застосування ресурсів, що реалізується в результаті їх перерозподілу між органами управління певним способом, який у подальшому сприяє досягненню мети і завдань з правильними та чіткими ресурсними витратами.

На основі цього делегування повноважень окреслює відносини між суб'єктами управління під час здійснення управлінського та розпорядчого впливу на органи управління, як наслідок, первинний суб'єкт управління, який делегує ці повноваження, не отримує певного результату порівняно із суб'єктом, якому делеговано повноваження, та в перерозподілі центрів відповідальності за реалізацію мети і за краще та правильне застосування ресурсів. А основне – за стан реалізації повноважень, за реалізацію їх втілення в практичну сферу та здійснення положень, функцій і завдань, які покладені на орган.

Отже, під час делегування один суб'єкт передає, а інший – отримує певний обсяг повноважень щодо конкретного об'єкта управління, а також можливості для реалізації таких повноважень. При цьому той суб'єкт, що передає повноваження, не відчужує їх, вони і в подальшому становлять його компетенцію, але право їх реалізації надається іншому суб'єкту. Суб'єкт, який виконує делеговані повноваження, є підпорядкованим та підконтрольним у частині виконання таких повноважень тому суб'єкту, який їх делегував. Однак це не означає, що суб'єкти відносин делегування підпорядковуються один одному суворо по вертикалі. Делегування не є

елементом ієрархічних відносин підпорядкування, це елемент оптимізації розподілу повноважень у системі управління.

Останнє найбільш характерне саме для органів місцевого самоврядування, оскільки самі органи публічного управління створені таким чином, коли громада або спільнота делегує їм владні повноваження. У випадку з органами місцевого самоврядування громада делегує право на здійснення місцевого самоврядування певним публічним органам – місцевим радам, які, у свою чергу, наділяють або делегують іншим органам у системі місцевого самоврядування частину повноважень.

Слід погодитися з Г. Бублик, що «інститут делегування повноважень у сучасних умовах є важливим для функціонування публічної влади» і що «... на сьогодні у законодавстві України існує низка норм, що регламентують можливість делегування повноважень місцевими органами публічної влади, а також встановлюють можливість здійснювати делеговані їм повноваження, проте ці норми потребують удосконалення. Передусім це стосується механізму передачі, прийняття, реалізації делегованих повноважень, визначення кола суб'єктів делегування, закріплення системи контролю за реалізацією делегованих повноважень, відповідальності суб'єктів делегування повноважень» [18, с. 17].

Оскільки йдеться про делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, то під цим розуміють передачу повноважень від органів місцевого самоврядування локального рівня (територіальна громада) до органів місцевого самоврядування районного чи обласного рівнів, а також у зворотному напрямку. Враховуючи специфіку системи місцевого самоврядування, де органи рівня громади не мають чіткого і прямого підпорядкування органам місцевого самоврядування рівня району чи регіону, треба акцентувати на тому, що в такій системі контроль за реалізацією делегованих повноважень є складним з точки зору його реалізації.

Звідси делегування повноважень у системі місцевого самоврядування може бути ефективним лише тоді, коли існуватиме алгоритм його практичного здійснення, закріплений на законодавчому рівні.

На думку І. Сторожука, делегування повноважень у місцевому управлінні розглядається як особливий спосіб виконання відповідних функцій місцевого самоврядування та завдань з територіального управління, що реалізується через передачу управлінських перспектив та відповідальності в системі органів управління з високого на нижчі рівні [143, с. 232–233]. Крім того, вчений зосереджує увагу в наукових дослідженнях на спрощенні системи управління через ієрархізацію вертикалі управлінських та розпорядчих повноважень. На основі цього делегування у рамках загальної управлінської системи характеризується адміністративним процесом, а саме здійснюється передача деякої частки повноважень підпорядкованому або частково підпорядкованому органу.

При цьому дослідник Г. Бублик доводить, що делегування повноважень не може бути вимушеним, у зв'язку з цим існує необхідність конкретизації взаємовідносин між суб'єктом, який делегує, та суб'єктом, який схвалює повноваження способом, який би виходив за рамки адміністративного контролю [18, с. 18].

Науковець О. Дармограй у своїх наукових працях висвітлює проблемні аспекти делегування в системі місцевого самоврядування та робить висновки, що делегування – це передача одному органу за погодженням іншого органу певної частки закріплених за ним повноважень та відповідно до цього зазначає, що в практичній сфері постійно відбувається підміна власне делегування повноважень розподілом функцій і завдань по ієрархії управління [39].

Що стосується процесу делегування в системі місцевого самоврядування, то, на думку А. Онупрієнко [100; 101], його характеризують такі риси:

– делегуються визначенні повноваження, які зафіксовані за органом місцевого самоврядування на основі чинного законодавства країни;

– делегування не призводить до зменшення компетенції та здійснення впливу одного органу місцевого самоврядування, але певною мірою збагачує функціональні можливості іншого;

– існуючі відносини делегування є диспозитивними відносинами, а результат делегування повноважень є консенсуальним;

– трансляція повноважень веде до існування механізму зворотного повернення повноважень делегуючому органу;

– делегування повноважень характеризується ресурсним забезпеченням з метою їх реалізації повною мірою, як це вимагає орган, що здійснив передачу означених повноважень;

– процес делегування повноважень має пройти формалізацію в адміністративному договорі, який виглядає як акт, у якому вказані обсяги, методи, рамки реалізації делегованих повноважень [101; 100].

Аналізуючи категорію делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, необхідно також брати до уваги той факт, що це, звичайно, не єдина форма надання повноважень від одного органу до іншого. Тобто набуває поширення позиція авторів, які наголошують, що з теоретичної точки зору вирізняються декілька форм надання відповідних повноважень:

– встановлення – це спосіб регулювання, при якому законодавчий орган у Конституції України та в чинному законодавстві окреслює компетенцію іншого органу;

– передача – це форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження одного органу видається з його компетенції та додається до компетенції іншого органу;

– делегування – це забезпечення органом права розв'язання проблемних питань іншим органам разово [14, с. 128]. Водночас можна вести мову про синонімічний характер цих понять, оскільки в ст. 143 Конституції України, ст. 27–38 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» поняття «передача» чи «надання», «делегування» повноважень не відокремлюються. Аналізуючи чинну законодавчу базу, зауважимо, що окреслення наданих повноважень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» означає те, що вони передаються органам місцевого самоврядування [121].

Вчений В. Шарий у своїх наукових дослідженнях, присвячених аналізу делегованих положень, стверджує, що відмінне та чітке визначення повноважень, які транслуються від одного органу в системі місцевого самоврядування до іншого, не має важливого значення, а основну роль відіграє механізм делегування [159, с. 176]. При цьому організаційно-правові та функціональні компоненти цього механізму мають визначати алгоритм здійснення повноважень, формуючи при цьому відповідну процедурність для системи місцевого самоврядування країни загалом [159].

Таким чином, можемо зробити висновок, що делегування повноважень у системі місцевого самоврядування – це, насамперед, передача повноважень від одного суб'єкта місцевого самоврядування, якому характерна власна компетенція, окреслена чинними нормативно-правовими актами, до іншого, який має відповідну правову можливість для отримання й реалізації цих повноважень, для кращої їх реалізації на основі договору.

До головних аспектів делегування повноважень у системі місцевого самоврядування належать такі: акт про делегування має в обов'язковому порядку схвалювати делегуючий орган; делегуватися мають можливість лише деякі повноваження, які є частиною власної компетенції, при цьому орган не має можливості делегувати більше, ніж має сам; після здійснення делегування повноважень компетенція делегуючого не зазнає змін, компетенція органу, якому делегують ці повноваження, тимчасово збагачуються завдяки їм; делеговані повноваження в будь-який час можуть бути відкликані; якщо повноваження делегують на певний термін, то з метою припинення делегування вже не приймають юридичний акт; компетенція органу, якому делегували повноваження, автоматично

зменшується; якщо ж деякі повноваження делегуються на не чітко визначений термін, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який період призупинити делегування; неможливе субделегування повноважень, оскільки це суперечить планам органу, що делегував повноваження; суб'єкт є юридично відповідальним за не відповідну реалізацію делегованих йому повноважень.

Потреба в системному дослідженні категорії делегування повноважень характеризується і відсутністю його єдиного трактування в чинному законодавстві. Застосування цього поняття простежується в нормативно-правових актах, які мають різну юридичну природу. Як приклад, необхідно зазначити, що Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також Стратегія реформування державного управління на 2016–2020 рр. використовують категорію делегування повноважень. Але у них взагалі відсутнє трактування цього поняття. Використання цього терміна без надання його визначення свідчить про мінус юридично-технічних правил, прийомів, засобів і способів, використовуваних при створенні текстів законів, підзаконних актів, декларативність акта; відповідно до цього, можна зробити висновок про неготовність чи небажання реалізовувати дійсні та системні реформи.

Розглядаючи в дисертаційній роботі судові рішення, відзначимо, що в них простежується аналітичне визначення інституту делегування повноважень. Як приклад можемо навести матеріали Окружного адміністративного суду м. Києва, де було зауважено, що делегування – це право, яке реалізується в разі необхідності означеного делегування [111]. Детально надав опис цієї категорії Дніпропетровський окружний адміністративний суд, який в ухвалі зазначив, що делегування – це здійснення передачі завдань, функцій, повноважень на певний проміжок часу зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернення до власної реалізації. З позиції суду, делегування повноважень означає, що вони залишаються повноваженнями відповідних органів, які їх делегували [151].

Необхідно також зазначити, що делегування не є синонімом передачі повноважень, оскільки при здійсненні передачі надане повноваження видаляється з компетенції одного органу і впроваджується до компетенції іншого. Тобто делегування трактується як надання відповідного права розв'язувати те чи інше питання іншому органу без втручання в його розв'язання. Відмінність між передачею та делегуванням повноважень, на думку науковців, полягає в тому, що «передача повноважень» відбувається на постійній і безумовній основі, розширюючи компетенцію усіх органів місцевого самоврядування, а «делегування повноважень» відбувається на тимчасовій основі із дотриманням певних вимог, розширюючи компетенцію окремих органів місцевого самоврядування [120]. Крім того, делегування повноважень не потрібно ототожнювати з дорученнями вищого органу нижчому, які є вираженням простого управління, без включення змін до компетенції обох органів [96, с. 175].

У сфері місцевого самоврядування делегування повноважень має певну специфіку, яка зумовлена дією одного з ключових принципів, а саме: організаційно-правової і матеріально-фінансової автономності в рамках повноважень, які окреслені чинним законодавством. А тому коли мова йде про передачу (делегування) повноважень між органами місцевого самоврядування, як правило, орган, що делегував повноваження, не має права втручатися в діяльність органу, якому делеговані повноваження, поки не закінчиться термін делегування або не буде скасовано рішення про передачу повноважень (зокрема, це стосується взаємовідносин сільських, селищних, міських рад та органів самоорганізації населення).

Розглядаючи суть делегування, слід окремо зупинитися і на понятті «повноваження» у взаємозв'язку з такими однорідними поняттями, як «функції», «компетенція», «предмети відання».

У правовій літературі загальновідомим є визначення функцій місцевого самоврядування як основних напрямів діяльності його суб'єктів. Зміст їх можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей

місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, які закріплюють повноваження у певних сферах самоврядної діяльності. Існують різні критерії класифікації функцій місцевого самоврядування, але найбільш суттєве значення має поділ функцій за формами і сферами діяльності місцевого самоврядування, що впливає на зміст компетенції та повноважень.

У Європейській Хартії місцевого самоврядування, Конституції і законодавчих актах України, в юридичній літературі вживаються терміни, що мають близьке, але не ідентичне значення – «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо. Водночас у чинному законодавстві України відсутні нормативні визначення цих термінів, що зумовлює їх різне тлумачення в науковій літературі. При цьому висловлюються різні точки зору як щодо сутності компетенції місцевого самоврядування та повноважень місцевого самоврядування, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями й термінами.

Розглядаючи етимологію поняття «компетенція», необхідно зазначити, що цей термін походить від латинського слова *competentia*, який перекладається як взаємно прагну; відповідаю, підходжу [13, с. 128], здатність, належність по праву і має два найбільш поширені значення: а) перелік питань, у яких особа чи кілька осіб мають знання («відають щось») і б) коло повноважень – прав і обов'язків. У зв'язку з цим говорять про фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і про офіційну компетентність органів і посадових осіб [21].

У літературі існує чимало визначень поняття «компетенція», але більшість учених визначає її як сукупність предметів відання і повноважень,

якими наділені органи та посадові особи відносно цих предметів відання [56; 74; 76; 78; 82; 83].

Так, В. Борденюк відзначає, що компетенція визначає предмети (сфери) відання, повноваження (права й обов'язки). Існують також інші точки зору стосовно визначення складових компетенції, однак найбільш оптимальним є те, яке називає її елементи – предмети відання й повноваження [13].

Слід підкреслити, що в чинному законодавстві України допускається довільне застосування таких термінів, як «функції», «компетенція», «повноваження», «предмети відання», що негативно впливає на практику правозастосування.

Що стосується термінів «повноваження» й «компетенція», то, аналізуючи чинне законодавство, слід зауважити, що в нормативно-правових актах, які регулюють питання місцевого самоврядування, ці терміни не визначені. Тому виникає потреба встановити їх співвідношення.

Отже, компетенція місцевого самоврядування трактується як комплекс зафіксованих Конституцією України та чинним законодавством предметів відання і повноважень територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації проблемних питань на місцевому рівні. Розглядаючи взаємозв'язок компетенції і повноважень, можна стверджувати, що компетенція органів місцевого самоврядування – це складний правовий феномен, до якого включено предмет відання, права, обов'язки і який визначається внутрішньою цілісністю та узгодженістю.

Досліджуючи основні види компетенції та повноважень місцевого самоврядування, слід відзначити, що в Україні воно реалізується за допомогою системи органів місцевого самоврядування. Таким чином, на основі означеної системи прийнято виокремлювати такі види компетенції та повноважень: компетенція і повноваження територіальної громади; повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад; компетенція й повноваження сільських, селищних та міських, районних і

обласних рад; повноваження сільського, селищного та міського голови; компетенція органів самоорганізації населення. У літературі наводять класифікації компетенції та повноважень також за іншими ознаками.

Тлумачний словник визначає «повноваження» як офіційне надання кому-небудь права якої-небудь діяльності, ведення справ [99, с. 571].

В юридичній науці існує багато визначень поняття «повноваження». У російсько-українському словнику термінів з теорії держави і права повноваження визначається як вид і міра владного впливу посадової особи на зацікавленого учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату [136, с. 92]. Таким чином, юридична наука використовує термін «повноваження» для характеристики правового статусу органу чи посадової особи: він однаковою мірою охоплює і права, і обов'язки.

Отже, повноваження є головним юридичним засобом, за рахунок якого органи місцевого самоврядування реалізують завдання та функції місцевого самоврядування.

Що стосується повноважень конкретно місцевого самоврядування, то, на думку В. Фадєєва, це закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними й іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць [152, с. 252].

З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами його права й обов'язки, які визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування й розпоряджання комунальною власністю, управління місцевими фінансами, сприяння системному соціальному й економічному розвитку певної території, а також забезпечення відповідних умов з метою надання якісних послуг і для задоволення потреб соціуму та проведення контролю за дотриманням чинного законодавства України [124]. Наслідком

реалізації повноважень є встановлення, зміна і припинення повноважень та прав органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також обов'язків організацій чи установ інших юридичних осіб.

Формою реалізації повноважень місцевого самоврядування є зовнішнє вираження конкретних дій посадових осіб, органу, його структурних підрозділів, що здійснюються в процесі діяльності. Повноваження реалізуються в актах – правомірних діях органів, посадових осіб, що встановлюють, змінюють, скасовують або вирішують юридичну справу, те чи інше конкретне питання, тобто впливають на учасників суспільних відносин шляхом прийняття правових актів, здійснення інших юридично значущих дій [1, с. 42].

У контексті вивчення повноважень важливим є питання їх класифікації. Так, існує класифікація повноважень залежно від виду компетенції. За цим критерієм розрізняють постійні (власні) повноваження, тимчасові (делеговані) й договірні, тобто повноваження, передані за договором [167, с. 52]. Ю. Тихомиров пропонує більш детальну класифікацію повноважень: а) за характером повноважень, їх змістом і засобами здійснення; б) за видами суб'єктів, що використовують владні повноваження; в) за режимом застосування владних повноважень [146, с. 145].

За суб'єктами повноваження можна класифікувати на три групи: повноваження загального характеру, пов'язані з владними повноваженнями, прийняттям правових актів, обов'язкових для всіх органів і посадових осіб місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, з практичним використанням комплексу основних функцій місцевої громади; повноваження конкретного характеру, пов'язані з вирішенням певних питань місцевого життя, здійсненням окремих функцій місцевого співтовариства; повноваження, що сприяють здійсненню місцевого самоврядування, пов'язані з реалізацією власних ініціатив у вирішенні

різних питань місцевого життя і здійсненні окремих функцій місцевої громади.

Реалізація повноважень у сфері місцевого самоврядування включає:

а) видання обов'язкових до виконання на відповідній території велінь: акти індивідуального характеру, якщо коло відповідних відносин врегульоване нормативними актами; нормативні акти за умови, якщо здійснюється загальне нормативне регулювання в цій сфері;

б) захист цих велінь від порушень за допомогою власного впливу і примусової сили держави;

в) матеріальне забезпечення виконання владних велінь;

г) забезпечення виконання владних велінь заходами виховання, переконання, заохочення;

д) скасування, припинення дії своїх раніше виданих актів і актів підконтрольних органів [83, с.28].

З викладеного вище можна зробити висновок, що поняття «компетенція» є ширшим, ніж поняття «повноваження», оскільки воно включає в себе повноваження як складову. Однак у цьому аспекті постає запитання: чи достатньо наявності повноважень у того чи іншого органу або посадової особи для того, щоб їх можна було вважати компетентними вирішувати певні питання? Слід відзначити, що поряд з повноваженнями компетенція включає в себе ще й предмет відання. Ці дві категорії тісно пов'язані між собою і без предмета відання відсутні ті суспільні відносини, на які поширюється владний вплив органу або посадової особи, а повноваження виступають тільки інструментом такого впливу. У разі відсутності повноважень існують лише суспільні відносини, а владного впливу немає. Тому справедливою є позиція Б. Лазарева стосовно того, що не можна визначити саме повноваження, не окресливши роботу органу управління у певній сфері життя суспільства, стосовно будь-якої діяльності. Якщо відсутня «предметність» у визначенні повноваження, то по суті немає й самого повноваження [78, с. 241].

Отже, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування встановлює законодавство України. Однак у зв'язку з тим, що головною проблемою є не визначення повноважень суб'єктів місцевого самоврядування взагалі, а саме розподіл повноважень між цими суб'єктами, доцільним уявляється перейти до суті зазначеної проблеми, а не до детального викладу повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, що до того ж чітко визначені в законі.

Як уже зазначалося, у літературі поряд з поняттям «розподіл повноважень» досить часто трапляється словосполучення «розподіл компетенції», що створює певні труднощі й призводить до того, що ці поняття по суті ототожнюються, хоча вони співвідносяться як загальне і окреме. На нашу думку, більш правильним у контексті місцевого самоврядування є застосування словосполучення «розподіл повноважень». Це пояснюється тим, що компетенція як ширше поняття разом із повноваженнями включає в себе ще й предмет відання, про що вже йшлося. Однак у зв'язку з тим, що предмети відання суб'єктів місцевого самоврядування є спільними, їх компетенція по суті відрізняється лише повноваженнями. Тому, говорячи про взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування, найбільш конкретним та правильним є використання словосполучення «розподіл повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування».

Відповідно до цього, механізми, специфіка та способи делегування повноважень між органами публічної влади зафіксовані в чинному законодавстві, а їх теоретичний аналіз має відбуватися на рівні доктринального визначення проблемних аспектів передачі повноважень у системі місцевого самоврядування, якій не властива чітка ієрархія. На основі цього виникає потреба детального вивчення проблемних питань, які можуть виникати і завдавати шкоди в процесі реалізації роботи місцевого самоврядування.

З цією метою на доктринальному рівні і будується термінологічний інструментарій поняття «організаційно-правовий аспект» стосовно категорії делегування повноважень між різними органами місцевого самоврядування в Україні.

Змістовий аналіз поняття «аспект» (лат. *aspectus* – вигляд, погляд, точка зору) дає змогу стверджувати, що в науці аспектом називають одну зі сторін розгляданого об'єкта; те, як він виглядає з певної точки зору. Тлумачний словник української мови дає таке визначення аспекту: це точка зору, з якої розглядаються предмети, явища, поняття [56, с. 41].

Організаційно-правовий аспект як уособлення двох понять (організація та право) зумовив дослідження сутності їх обох [144, с. 39]. Термін «організація» (франц. *organization* – впорядкування) в наукових розробках має декілька значень, серед яких предмету нашого дослідження відповідає встановлений взаємозв'язок складових системи, частин цілого, їхня внутрішня структура, узгодженість до структури системи цілого [90 с. 43]. Поняття «організація» вживається зазвичай у загальному контексті з поняттям «структура». При цьому в понятті «структура», як правило, окреслюються внутрішні закономірності системи, а в понятті «організація» – динамічні закономірності, тобто ті, які стосуються функціонування, поведінки і взаємодії частин.

Організація також розглядається як система заходів, змістове наповнення яких базується на узгодженні дії визначених компонентів системи [57, с. 853].

Виходячи з наведеного, можна констатувати, що організаційний аспект виступає у формі організаційних інструментів, за допомогою яких досягається налагодження, впорядкування, приведення чогось у систему або досягається поставлена мета.

Що стосується правового аспекту, то він є похідним від терміна «право» [48, с. 175], який вживається в різних значеннях. При цьому в дисертаційних роботах відбувається його звуження до певної галузі права.

Так, Н. Панова під «адміністративно-правовим аспектом» у контексті свого дослідження розуміє «сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи» [139, с. 16]. Н. Філик розглядає поняття «державно-правовий аспект» у широкому і вузькому розумінні. Відповідно, у широкому розумінні дослідниця розуміє їх як «певну сукупність правових норм, у яких знайшли відображення основні принципи, ідеали, доктрини, поняття, категорії..., які здійснюють вплив та перебувають у правових відносинах...», у вузькому розумінні – «лише сукупність правових норм як основних елементів функціонування правової системи» [97].

Наведені вище підходи дають змогу виділити такі компоненти у структурі організаційно-правового аспекту, які становлять його зміст, а саме: правовий, що означає систему норм права, які контролюють делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, та організаційний – комплекс інституцій і процедур організаційного характеру. У наукових дослідженнях організаційно-правовий аспект розуміється і як синонім організаційно-правового регулювання [38, с. 125].

Слід також відзначити, що змістове наповнення категорії «організаційно-правовий аспект» окремі науковці розуміють більш широко. Так, О. Євтушенко у нього вкладає принципи, функції як складові організаційного механізму державного управління та нормативно-правове забезпечення [50, с. 28–32]. В. Костилов організаційно-правовий аспект контрольної діяльності зводить до структурно-організаційних зв'язків та правових відносин, а також форм і методів контрольно-управлінської діяльності [69 с. 18–32]. А. Грищук розглядає як синоніми організаційно-правовий аспект та організаційно-правові основи, зараховуючи до останніх нормативно-правове забезпечення та принципи [33, с. 11–19]. О. Петренко, досліджуючи організаційно-правовий аспект проходження державної служби в Україні, доходить висновку, що в організаційній площині проходження служби – «сукупність організаційних норм, процедур, правил

щодо встановлення та забезпечення порядку прийняття на державну службу, просування по службі, підстав припинення державної служби та інших питань, пов'язаних зі службою...», а правовий аспект «...юридичні норми, що регулюють порядок, формування і практики...» здійснення державної служби [109].

На основі двох окреслених вище підходів щодо визначення «організаційно-правового аспекту» вважаємо, що другий підхід допоможе нам глибше деталізувати категорію делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Отже, на основі вищезазначеного можна зробити узагальнення щодо феномену організаційно-правового аспекту різних явищ та подати його визначення у такому вигляді: організаційно-правовий аспект – це сукупність інструментів, механізмів, засобів забезпечення виконання в практичній сфері окресленої мети будь-якого явища, вчинку чи рішення керівництва.

Вчений А. Лещуха, розглядаючи організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, трактує його як планування, регулювання, здійснення контролю і проведення моніторингу побудованої чітко структурованої системи суб'єктів органів місцевого самоврядування, між якими здійснюється делегування повноважень [80, с. 78]. Таким чином, дослідник акцентує увагу, що для делегування потрібно спочатку створити чітко окреслене коло суб'єктів, між якими відбудеться таке делегування, тобто це є важливою умовою для забезпечення виконання організаційно-методичних і нормативно-правових складових відповідних взаємовідносин.

Акцентуючи увагу на тому, що організаційно-правовий аспект зумовлює водночас наявність засобів та інструментів коригування й узагальнення процесу делегування та одночасно характеризується як система заходів, змістове наповнення яких орієнтоване на узгодження делегування як вираження функціонування системи місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що він має вивчатися в динаміці,

оскільки може розглядатися як напрям дослідження або теоретико-методологічного аналізу змістовного наповнення відповідного адміністративно-правового явища. У нашому дослідженні це взаємовідносини щодо делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Визначено, що організаційно-правовий аспект делегування, який спостерігається між органами місцевого самоврядування, представляє рішення суб'єктів цих відносин, які закріплені у певному організаційному інструментарії, впровадженому та забезпеченому чинним законодавством України. Відповідно до цього, цілком доцільною є позиція вченого Д. Приймаченка, який зауважує, що організаційно-правовий аспект – це комплекс певних дій, заходів і механізмів, яким притаманний непроцесуальний характер впливу та які орієнтовані на досягнення результативності під час виконання суб'єктом публічної влади власних завдань і функцій [112, с. 62]. Ми не підтримуємо цю позицію дослідника, оскільки вважаємо, що самі відносини делегування зумовлюють відповідну динаміку й чітку послідовність дій.

Аналізуючи співвідношення «організаційного» та «правового» компонентів категорії, яка досліджується, необхідно акцентувати увагу на наукових положеннях вченого В. Грохольського, який вказує, що організаційний аспект різного адміністративно-правового явища має тісний зв'язок із виконанням відповідної управлінської функції чи завдань і орієнтується на досягнення гармонізації та узгодженості всіх дій і складових системи, оптимальної організації здійснення та оптимальної структури діяльності [34, с. 139–144]. Вчений приділяє увагу організаційній функції суб'єктів місцевого самоврядування, яка при застосуванні ними управлінських повноважень відображається за рахунок делегування повноважень.

Із цього погляду важливими є наукові дослідження Т. Колодізевої, яка стверджує, що організаційно-правовий аспект у відносинах делегування

визначається за допомогою функціональної підсистеми суб'єктів, що належать до сторін відносин делегування. У зв'язку з тим, що головною метою делегування є оптимізація успішної реалізації владних функцій визначеного суб'єкта відносин, необхідно розглядати організаційно-правовий аспект означеного делегування за допомогою системи функціональної спроможності суб'єкта, якому делеговані повноваження здійснити їх більш результативно [61, с. 255].

Зазначений вище підхід є логічним та засвідчує, що делегування має реалізовуватися на основі таких принципів: раціональності функціонального навантаження та ресурсного забезпечення, а також чіткого та якісного здійснення поставлених завдань органами місцевого самоврядування. Таким чином, можемо зробити висновок, що організаційно-правовий аспект делегування повноважень має надати чітку відповідь на проблемне питання, чому здійснюється передача повноважень від одного органу місцевого самоврядування до іншого. А з теоретико-методологічної позиції окресленої категорії у цьому значенні буде здійснюватися акцент на розв'язання проблеми системи розподілу повноважень, яка існує на сьогодні, та функціонуючого організаційно-правового забезпечення виконання права на місцеве самоврядування.

Аналізуючи наведені положення, необхідно акцентувати на тому, що:

– організаційно-правовий аспект різних явища свідчить, що об'єкт дослідження розглянуто на предмет організаційних зв'язків, структури та механізмів функціонування, які визначені на рівні чинних нормативно-правових актів;

– делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні є динамічним процесом, який має забезпечуватися системою статичних вихідних умов, за рахунок чого аналізується правова основа категорії, яка вивчається;

– до організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування входить комплекс компонентів

організаційної, функціональної та нормативної складової управлінської сфери суб'єктів відносин делегування.

Також необхідно зазначити, що саме організаційно-правовий аспект у відносинах делегування на теоретичному рівні сприяє детальному розкриттю та вивченню невідповідності дійсності реалізації місцевого самоврядування в системі компонентів організаційної та функціональної складових суб'єктів, які беруть активну участь у передачі повноважень. Як приклад можна навести таке: пізнання відносин делегування на теоретичному рівні веде до того, що їх організація має реалізовуватися, перш за все, у визначених законодавством рамках, які встановлюються для уникнення порушень органами місцевого самоврядування потреб територіальної громади під час делегування повноважень одним органом іншому.

Протягом тривалого часу розглядалося тільки делегування повноважень від органу державної влади на рівень органу місцевого самоврядування. Але розбудова місцевого самоврядування та впровадження нових форм територіальної організації влади, насамперед об'єднаних територіальних громад, зумовлює необхідність теоретичного обґрунтування та впровадження в практичну сферу такої моделі делегування: від одного органу місцевого самоврядування іншому.

Вивчаючи теоретико-методологічні засади організаційно-правового аспекту делегування між органами місцевого самоврядування, необхідно наголосити на потребі необхідного оформлення означених відносин способом, який би описував рівнозначність статусу органів, що вступають у відносини делегування. І якщо правова основа досліджуваної категорії розглядається нами у способі та рамках законодавчого закріплення самої можливості делегувати повноваження як важливої складової права органу місцевого самоврядування на реалізацію власних повноважень, то організаційна складова – у моделі практичного виконання делегування. Особливість відносин делегування на певному рівні полягає і в тому, що

суб'єкт делегування передає повноваження з розвитку та управління визначеною територією, але не обов'язково органу місцевого самоврядування, який своїм управлінським впливом охоплює адміністративно-територіальну одиницю, до якої включена територіальна громада, яка належить суб'єкту делегування. Таким чином, не реалізується традиційна передача повноважень з одного рівня ієрархії на інший, у зв'язку з тим, що відсутня ієрархічна структура органів місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що організаційно-правовий аспект делегування повноважень у сфері місцевого самоврядування окреслює перелік основних принципів, на яких базується необхідність вибору моделі делегування. До згаданих принципів належить:

– принцип раціональності розподілу та реалізація ресурсів для виконання відповідної функції чи завдань при певних умовах; якщо реалізації функції іншим органом місцевого самоврядування здійснюватиметься з меншими ресурсними витратами, то це повноваження необхідно делегувати на основі договору;

– принцип комплексності – обумовлює закріплення делегування повноважень на основі договору із подальшою передачею матеріально-технічного потенціалу для їх практичної реалізації;

– принцип цілеспрямованості – окреслюється за допомогою чіткого розуміння кінцевої мети, яку отримує орган місцевого самоврядування, якому були передані делеговані повноваження, але через ресурсний чи організаційний потенціал суб'єкта делегування повноваження.

Відповідно до цього, організаційно-правовий аспект делегування повноважень сприяє в практичній сфері виконати теоретичну концепцію відносин делегування за рахунок визначення певних умов та механізмів реалізації зазначених відносин. Усе це зумовлює укладання договору або створення зовсім іншої форми узаконення відносин між непідпорядкованими суб'єктами державної влади.

На основі вищесказаного можемо зробити висновок, що, перш за все, необхідно акцентувати увагу на необхідності чіткого визначення категорії «організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні», який трактується як виважені рішення органів місцевого самоврядування, що впроваджені у певний інструментарій організаційного спрямування, зафіксованого та забезпеченого чинними нормативно-правовими актами, які регулюють обсяг і спосіб передачі одним органом іншому певних повноважень та їх виконання.

1.2. Організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі місцевого самоврядування як предмет теоретичного осмислення

Сучасна система місцевого самоврядування та втілення в ній конституційних гарантій відповідного права місцевої громади формується під впливом євроінтеграційних факторів, що зумовлює розширення можливостей органів місцевого самоврядування. При цьому розширення можливостей не лише щодо обсягу завдань, а й щодо джерел забезпечення виконання тих функцій та задоволення тих потреб громади, за рахунок яких можна досягнути високого рівня її добробуту й ефективного розвитку територій.

Зазначимо, що на сьогодні система місцевого самоврядування в Україні не повністю відповідає потребам соціуму. Діяльність місцевого самоврядування не завжди може реалізовувати свою основну місію, яка полягає у розбудові та підтримці належного життєвого простору, відповідних умов для гармонійного розвитку громадян, надання людям територіальних громад якісних послуг у результаті сталого розвитку держави. Сьогодні до найбільш важливих проблем місцевого самоврядування в Україні слід віднести відсутність чіткого розподілу

повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

З метою трактування сутності процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування важливим, на наш погляд, є проведення оцінювання сучасного стану розуміння на теоретичному рівні предмета нашого дослідження. Проблемні питання щодо теоретичного аналізу організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування набувають актуальності у зв'язку з вираженою потребою досягнення результативності роботи місцевого самоврядування в Україні в цілому.

Аналізуючи теоретичні дослідження щодо проблемних аспектів делегування в системі місцевого самоврядування саме в його організаційно-правовому аспекті, можна зробити висновок, що це не було предметом окремого дослідження, але на сьогодні існує значна частка наукових праць, які мають стосунок до розгляданої теми, а саме: «делегування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування місцевого значення», «делегування повноважень в управлінні», «делегування повноважень у системі органів виконавчої влади».

Відповідно до нашого предмета дослідження, необхідно акцентувати увагу на вивченні питання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування європейських держав, що розглянуто у наукових працях П. Ворони, І. Грицяка, М. Корецького, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Серьогіної, Ю. Шарова та ін. Зокрема, названими науковцями розкрито європейський досвід організації та роботи місцевого самоврядування, досліджено процеси реформування місцевого самоврядування в європейських державах, побудовано механізми адаптації досвіду європейських країн щодо реформування та роботи системи місцевого самоврядування до української дійсності.

Досить широким є коло досліджень щодо сутності делегування в менеджменті, серед яких слід згадати фундаментальні праці М. Мескона,

М. Альберта, М. Вебера, П. Девідсона, С. Сміта та інших. У класичній теорії управління делегування розглядається як засіб оптимізації управлінських процесів, підвищення оперативності реагування та мобільності управлінської структури, що в сукупності розкриває основу механізму передачі повноважень та критерії забезпечення максимальної ефективності такої передачі.

З точки зору державно-управлінських явищ, організаційно-правовий аспект – це система механізмів, засобів, управлінських рішень, що забезпечують реалізацію державного управління. Організаційно-правовий аспект розглядається як елемент забезпечувальної системи, але при цьому виступає самостійним окремим об'єктом державного управління. Створюючи необхідні, належні та достатні умови для реалізації цілей державного управління, відповідний управлінський орган (орган публічної влади) розглядає організаційно-правовий аспект як окрему сферу застосування власної правосуб'єктності.

Слід також відзначити, що у наукових розробках з державного управління досліджувалися і такі суміжні поняття, як «організаційно-правова складова», «організаційно-правові засади» та «організаційно-правовий аспект». Вони відрізняються один від одного окремими елементами, механізмами практичного втілення, але в сукупності формують необхідний простір для практичного втілення державно-управлінських функцій та цілей державного управління. Про це, зокрема, у своїх дослідженнях говорить Ю. Ковбасюк [60], О. Амосов, Г. Одінцова, О. Коротич та ін. На думку класичної школи науковців у сфері державного управління, основний методологічний інструментарій якої розробляли в тому числі В. В. Корженко, О. Ю. Амосов та інші, організаційно-правовий аспект виступає суміжним поняттям, яке розкриває сутність явища, філософські підходи до способів його найбільш ефективного практичного втілення, засоби оптимізації державно-управлінської діяльності.

Згідно з позицією науковців, організаційно-правова складова – це сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів влади і процеси її функціонування та розвитку [92]. О. Амосов організаційно-правову складову визначає як сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої сфери та місцевого самоврядування на роботу економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства регіону [48]. На думку В. Погорілка, організаційно-правова складова являє собою систему елементів організаційно-економічного впливу на процес управління [92].

Організаційно-правова складова з позицій В. Бакуменко та В. Князева включає в себе практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи публічної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [105].

Н. Нижник зазначає, що це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського суб'єкта [95].

Таким чином, звертає на себе увагу низка тез стосовно того, що організаційно-правова складова – це:

- сукупність певних інструментів, за рахунок яких досягаються завдання в управлінні;
- методологічний базис реалізації управління суспільними процесами;
- складовий елемент механізму держави.

Результатом функціонування організаційного механізму є побудова організаційної системи, коли визначається: внутрішня впорядкованість, узгодженість взаємодії диференційованих і автономних частин цілого, зумовлена його будовою; сукупність процесів або дій, які сприяють утворенню і вдосконаленню зв'язків між частинами цілого [60]. Застосовуючи також термін «організаційна система», Н. Нижник відзначає, що для неї обов'язковими є два уточнювальні поняття: механізм функціонування – сукупність правил, законів і процедур, які регламентують

взаємодію учасників організаційної системи; механізм управління – сукупність процедур ухвалення управлінських рішень [60].

Також питання організаційно-правового забезпечення делегування повноважень пов'язано з виокремленням і закріпленням повноважень та проблемами їх розподілу між органами місцевого самоврядування регіонального і місцевого рівнів, у тому числі в процесі децентралізації. Ці питання досліджувалися, перш за все, такими науковцями, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Бутко, І. Грицяк, О. Ігнатенко, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, В. Мамонова, Н. Нижник, М. Пухтинський, С. Телешун, А. Чемерис, Ю. Шаров, Ю. Шемчушенко, О. Яцунська.

Водночас вивчення сутності організаційно-правового аспекту делегування повноважень саме в системі місцевого самоврядування спрямовує нас на дослідження проблемних аспектів становлення, сутності, структури та розвитку системи місцевого самоврядування, до розгляду яких зверталися М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Браун, Г. Бублик, В. Григор'єв, В. Заблоцький, Р. Колишко, П. Козирєв, В. Кравченко, А. Лелеченко, П. Музиченко, В. Пархоменко, М. Пухтинський, С. Серьогіна, А. Ткачук, М. Хонда, О. Яцунська та ін.

Поняття системи місцевого самоврядування має, перш за все, теоретичний характер, однак для нашого дослідження це поняття набуває також прикладного характеру, оскільки система місцевого самоврядування має розвиватися з метою сприяння реалізації окреслених чинним законодавством і зафіксованих за місцевим самоврядуванням функцій та завдань. На основі цього розподіл функцій і повноважень між компонентами цієї системи відбувається з огляду на краще її функціонування загалом та найуспішніше виконання функцій і повноважень зокрема.

Також зауважимо, що специфіку організаційно-правового забезпечення делегування повноважень саме в системі місцевого самоврядування можна визначити не лише на основі загального розуміння

системи, а й з фактичної організації місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Слід підтримати позицію, що при елементній особливості місцевого самоврядування необхідно правильно відрізнити систему місцевого самоврядування в цілому та систему місцевого самоврядування певної сільської місцевості та міста. При цьому якщо система місцевого самоврядування певного села чи міста є інтегративним утворенням, то в такому разі система місцевого самоврядування є цілісною системою, до якої належать як системи місцевого самоврядування певного села чи міста, так і районні чи обласні ради – органи місцевого самоврядування, що в районах та областях представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [41].

Що стосується розуміння загалом системи, то в науковій літературі немає її чіткого визначення. Зокрема, П. Біленчук, В. Кравченко та М. Підмогильний характеризують систему місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за рахунок яких певна територіальна громада реалізує повноваження, розв'язуючи проблемні питання на місцевому рівні [11, с. 26].

Загалом у теоретичних розробках існують головні наукові підходи щодо визначення дефініції «система місцевого самоврядування». Правовий підхід базується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій зазначено, що до системи місцевого самоврядування в Україні включена: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський та міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що забезпечують спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Відомо, що у містах з районним поділом відповідно за прийнятим рішенням територіальної громади, міста або міської ради можуть створюватися районні ради в місті.

Інший підхід подано у положеннях науковців, насамперед у дослідженнях В. Мамонової, яка зазначає, що система місцевого

самоврядування – це структурована система організаційних форм, інститутів демократії на місцевому рівні, зв'язків між ними та процесів, за допомогою яких реалізуються функції місцевого самоврядування з метою розв'язання проблемних питань на місцевому рівні, а також людський, правовий, матеріально-фінансовий потенціал, який потрібний для їх виконання [86]. Також вчена стверджує, що система місцевого самоврядування є частиною державного управління. За своєю правовою природою вона являє собою децентралізований елемент системи державного управління та характеризується організаційною та політичною структурою з метою забезпечення життєдіяльності громадян на основі державних стандартів [86]. Цю думку поділяє Я. Малик, який, зокрема, зазначає, що однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування [84, с. 297–301].

Підкреслюючи особливість правового статусу територіальної громади, А. Коваленко стверджує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, який має природне право на самостійне розв'язання питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [59, с. 83]. Діяльність усіх інших суб'єктів має бути спрямована на реалізацію принципу самоврядування, тобто вирішення безпосередньо територіальною громадою чи опосередковано під відповідальність органів місцевого самоврядування проблемних питань на місцевому рівні, які визначають сферу власної компетенції.

С. Злобін і А. Гель пропонують зробити межі повноважень територіальних громад похідними від прав і свобод громадян, яким у правовій державі дозволено робити все, що не заборонено законом [55,

с. 72]. У літературі також говориться, що територіальна громада визнається єдиним на території соціальним колективом, який має власні інтереси й визначає соціально-політичне, економічне, демографічне, культурологічне «обличчя» території, її потенціал у міжрегіональних відносинах [129].

Дослідження питання організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування пов'язано також і з питанням статусу органів місцевого самоврядування. На думку О. Батанова [6, с. 290], це виборні та інші органи територіальних громад, наділених повноваженнями розв'язувати проблемні питання на місцевому рівні. Науковець В. Кравченко, досліджуючи сутність цього феномену [71, с. 181–182], зазначає, що це орган, який створюється територіальною громадою на основі чинного законодавства з метою реалізації основних завдань та функцій місцевого самоврядування, який володіє управлінськими повноваженнями, що виконуються у відповідному законодавстві на основі правово-організаційних форм. Визначено, що до них входять: сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи.

Зовсім інше трактування органу місцевого самоврядування пропонує В. Кравченко разом з М. Пітциком [72, с. 192–193]. Так, зокрема, вони стверджують, що це організаційно автономний компонент системи місцевого самоврядування, що утримується за допомогою фінансування бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і представляє колектив громадян України – депутатів місцевої ради чи державних службовців органів місцевого самоврядування, який створений на основі чинного законодавства з метою реалізації поставлених завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений управлінськими повноваженнями, які виконуються на основі організаційно-правових форм в інтересах певної територіальної громади.

Враховуючи наукову позицію Сторожук І. П. який справедливо відзначає, що орган місцевого самоврядування діє у двох сферах публічного управління – правовій та організаційній (неправовій). Перша окреслена юридичними можливостями встановлювати, скасовувати або змінювати норми права, що регламентують суспільні відносини. Друга не пов'язана з прийняттям правових актів й охоплюється діяльністю органів влади і посадових осіб у відповідних формах у просторі та часі [143, с. 18–19]. Як зазначає В. Куйбіда [75, с. 27], представницькі й виконавчі органи у комплексі визначають систему органів місцевого самоврядування, яка має розвиватися для забезпечення реалізації функцій і завдань, визначених чинними законами та закріплених за місцевим самоврядуванням.

Законодавство розглядає органи місцевого самоврядування в комплексі як єдину систему органів місцевого самоврядування, що мають певні повноваження. У зв'язку з цим складним є питання розподілу останніх, оскільки в законодавстві не завжди існує чітке визначення їх меж, а також функцій різних суб'єктів місцевого самоврядування. Вирішення цієї проблеми можливе шляхом ретельного аналізу й зіставлення їх повноважень з подальшим усуненням тих, що дублюються. Крім того, подальша конкретизація цих повноважень може здійснюватися в статутах територіальної громади залежно від правового статусу кожного з них.

На нашу думку, найточніше поняття органу місцевого самоврядування визначив Я. Журавель [51, с. 8; 52, с. 135], який стверджує, що це орган публічної влади, який відповідно до закону, в інтересах територіальної громади, під свою відповідальність здійснює управління справами на місцевому рівні в рамках Конституції України і чинного законодавства. Таким чином, у межах нашого дослідження саме на це визначення органу публічної влади ми і будемо орієнтуватися з метою максимального розкриття змісту та сутності організаційно-правового аспекту як окремого об'єкта управлінської діяльності та як окремої сфери практичного застосування управлінської правосуб'єктності вказаних органів.

1.3. Характеристика повноважень та можливості їх делегування суб'єктами системи місцевого самоврядування в Україні

Як уже було зазначено, законодавство розглядає органи місцевого самоврядування як єдину систему, тому питання розподілу їх повноважень викликає певні труднощі, хоча саме від чіткості розподілу повноважень залежить ефективність функціонування системи місцевого самоврядування загалом.

Необхідно зауважити, що держава у зв'язку з розгалуженою структурою своїх органів не може успішно та якісно забезпечувати потреби попиту на державні й адміністративні послуги на основі територіальних громад, які наділені правом місцевого самоврядування. Виходячи з того, що на сьогодні є декілька рівнів самоврядування, виникає необхідність результативного перерозподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами на зазначених рівнях, враховуючи при цьому глобальні проблеми територіального розвитку. Отже, виникає необхідність втілення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування з одного рівня на інший.

Відповідно до цього, в умовах реформування системи місцевого самоврядування й розвитку громад виникає потреба у розгляді функціонального навантаження на кожен рівень територіальної громади. Відтак, постає питання про те, чи може бути застосований розподіл влади на рівні місцевого самоврядування. Із цього приводу науковці висловлюють різні думки. Такі вчені, як Г. Барабашев, О. Берг, В. Кряжков, О. Писарев, вважають, що цей принцип може застосовуватись у системі місцевого самоврядування. Так, на думку Г. Барабашева, принцип розподілу влади у відповідній частині наявний у співвідношенні компетенції ради та голови виконавчого апарату [141, с. 37]. З точки зору С. Глуценка, на існування поділу влади в системі місцевого самоврядування впливає формування в

муніципальному утворенні представницького та виконавчого органів [30, с. 146].

Дослідники М. Корнієнко, В. Погорілко, Є. Шугріна у своїх наукових працях зазначають, що в системі місцевого самоврядування взагалі відсутній поділ влади [63, с. 162], оскільки, як зазначає М. Корнієнко, тут нічого ділити, але це не виключає відповідного розподілу функцій і повноважень між радою й тими органами та окремими посадовими особами, які здійснюють виконавчі функції [66, с. 83]. Отже, крім визначення критеріїв і меж делегування між органами місцевого самоврядування, важливого значення набуває проблема делегування повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади.

Правова природа повноважень органів місцевого самоврядування починається з наданих прав громади на місцеве самоврядування та від способу утворення таких органів. Останнє має значення при визначенні власних, делегованих повноважень органів та інститутів, сформованих шляхом публічного волевиявлення, а також при формуванні виконавчих органів місцевих рад. Водночас загалом правова природа повноважень місцевого самоврядування прямо залежить від ролі конкретного суб'єкта цієї системи як у відносинах один з одним, так і з територіальною громадою та державою.

Говорячи про розподіл повноважень між будь-якими органами місцевого самоврядування, необхідно відзначити, що набір функцій і повноважень, які реалізуються місцевим самоврядуванням, а також їх зміст залежать від багатьох обставин. По-перше, значною мірою вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування. Очевидно, що набір функцій і повноважень і їх зміст у великому місті більш різноманітний, ніж, наприклад у селищі чи селі. По-друге, стан економіки також накладає певний відбиток на функції, що реалізуються місцевим самоврядуванням.

Конституція України закріплює систему місцевого самоврядування, у якій роль системоутворювального фактора і базового елементу відіграє територіальна громада.

У науковій літературі під територіальною громадою розуміють об'єднання жителів певної території з метою реалізації, задоволення спільних інтересів. Територіальна громада, як елемент системи місцевого самоврядування, є певною спільнотою фізичних осіб, які мають спільне локальне місце проживання та усталені соціальні зв'язки або соціальну близькість і тривалий час перебувають на певній території [18]. На законодавчому рівні подано таке визначення територіальної громади: це мешканці, яких поєднує проживання на постійному місці у селах чи містах, що є незалежними адміністративно-територіальними одиницями, або об'єднання жителів кількох сіл на добровільних засадах, що мають один адміністративний центр [121].

Територіальна громада є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, поєднуючи в собі одночасно функції і низової адміністративно-територіальної одиниці, і носія місцевого самоврядування, та виконує важливі суспільні функції з метою задоволення захисту законних прав та інтересів громадян [8, с. 334].

Розглядаючи п. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», необхідно зауважити, що там подано положення про статус територіальної громади та надано визначення територіальної громади села чи міста, що трактується як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який є головним носієм його завдань і повноважень.

Науковці вважають, що на визначення цих повноважень та їх закріплення нормами права впливають різні фактори, серед яких такі: природа регульованих суспільних відносин, рівень правового й демократичного розвитку громадянського суспільства й держави, правової та політичної культури, історичні традиції, публічні інтереси населення тощо; ці фактори суттєво впливають на формування основ і принципів

місцевого самоврядування, на базі яких визначаються й закріплюються законодавством предмети відання й повноваження територіальної громади й органів місцевого самоврядування [39, с. 85]. Стосовно повноважень територіальних громад слід відзначити, що вони, за винятком форм здійснення безпосередньої демократії, у Законі прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, створених територіальними громадами, та повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Законодавство України закріплює за місцевим населенням обов'язковий мінімум повноважень: право безпосередньо або через відповідні органи приймати статут; схвалювати рішення про створення об'єднань у формі асоціацій або спілок, про вступ до таких об'єднань або вихід з них; право визначати порядок й умови приватизації комунальної власності; право передбачати разове добровільне внесення жителями коштів для фінансування рішень питань місцевого значення.

Повноваження територіальної громади як носія права місцевого самоврядування можна згрупувати на: 1) організаційно-установчі – об'єднання в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду (об'єднана територіальна громада); утворення органів місцевого самоврядування; обрання сільського, селищного, міського голови; 2) організаційно-управлінські: місцевий референдум – форма розв'язань проблемних питань територіальною громадою на місцевому рівні за допомогою прямого прояву волі; загальні збори громадян відповідно до того, де вони мешкають, – це форма безпосередньої участі у розв'язанні проблеми на місцевому рівні; відання місцевого самоврядування – це прояв ініціативи в місцевості, насамперед, з приводу розгляду у раді різних питань; 3) контрольні: громадські слухання – проведення зустрічей з депутатами певної ради та керівними органами місцевого самоврядування, у процесі яких представники територіальної громади мають змогу

заслуховувати їх, ставити питання та надавати пропозиції щодо питань на місцевому рівні, які належать до функцій місцевого самоврядування.

Таким чином, делегування повноважень розкривається через природу самого права на місцеве самоврядування, носієм якого виступає територіальна громада, та сукупності компетентностей, переданих такою громадою відповідним представницьким органам місцевого самоврядування. З такої позиції делегування повноважень у системі суб'єктів місцевого самоврядування є продовженням права громади на місцеве самоврядування, але на практиці реалізується через відповідні органи як невід'ємні елементи правосуб'єктності останніх.

Територіальна громада функціонує безпосередньо або за допомогою суб'єктів місцевого самоврядування. Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад у районах та областях.

І це справедливо, оскільки представницька демократія є більш професійною, раціональною, аніж безпосередня демократія. Органи місцевого самоврядування, приймаючи рішення, враховують інтереси певних соціальних груп, забезпечують їх реалізацію через виконавчі структури тощо. Але реалізуючи право на місцеве самоврядування, громадяни керуються власним розумінням інтересів, і результати таких дій можуть не збігатися з можливостями задоволення їх інтересів органами самоврядування.

За своїм характером сільські, селищні, міські ради можна вважати по суті вторинними суб'єктами місцевого самоврядування, підзвітними й підконтрольними територіальним громадам. Ради вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб жителів відповідних територій, тому їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад, хоча й визначаються державою у законах. Вони мають повноваження представляти і захищати інтереси територіальних громад як у державних органах, так і у відносинах з інститутами громадянського суспільства.

Конституція України (ст. 143), наділяючи місцеві ради відповідними функціями і повноваженнями, фактично інститутує їх як провідну форму реалізації завдань територіальних громад. Це дає змогу констатувати, що саме ці органи передусім наділені правом виступати від імені громад.

За своїм характером ради є представницькими органами місцевого самоврядування, які, на думку вченого О. Фрицького, визначаються колегіальними органами загальної компетенції, що складаються з обраних громадян певної адміністративно-територіальної одиниці, реалізують їх волю, приймають від їх імені необхідні рішення.

Крім того, вчений зазначає, що правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування – це система їх прав та обов'язків, які визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими чинними документами [92, с. 249].

Слід зауважити, що у чинних нормативно-правових актах не подано нормативне визначення сільських, міських і районних рад у місті. Але у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наведено визначення представницького органу місцевого самоврядування [121], що досить повно розкриває зміст цих органів місцевого самоврядування. Крім того, ч. 1 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [121] визначає сільські, селищні, міські ради як органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України [64], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [121] та іншими законами.

У теоретичних розробках повноваження місцевих рад, які закріплюються чинним законодавством, пропонується структурувати відповідно до головних ознак, які їм притаманні, а саме: а) у сфері соціального, економічного та культурного розвитку; б) у фінансовій сфері; в) з управління комунальним майном; г) у галузі екологічної безпеки; д) із забезпечення правового порядку, прав, свобод та інтересів громадян на

основі дотримання законодавства; е) функції та повноваження з організації та контролю за роботою органів виконавчої влади; є) повноваження, які належать до взаємодії рад із сільським та міським головою; ж) повноваження організаційного й установчого характеру [167, с. 102].

На нашу думку, останні три групи у цій класифікації слід віднести до внутрішньоорганізаційних. У межах цих груп мова йде про такі повноваження, як: окреслення кількісного складу ради на основі чинного законодавства; створення і повна ліквідація постійних та інших комісій, прийняття та внесення змін до їх складу, проведення виборів голови комісій; затвердження плану, порядку, плану роботи ради, схвалення рішень щодо об'єднання в асоціації та про вихід із них, проведення слухань щодо повідомлень депутатів щодо роботи в раді, реалізація ними покладених радою на них обов'язків; розгляд та обговорення запитів депутатів.

Слід зазначити, що, відповідно до Закону, повноваження сільських та міських рад класифікують на загальні, які базуються на вирішенні проблемних питань, які включені до їхнього відання Конституцією України та чинним законодавством, і виключні, що полягають у вирішенні питань, перелічених у ст. 26 Закону, які обговорюються тільки на пленарних засіданнях. Виключні повноваження являють собою закріплені законами й статутами територіальних громад перелік прав і обов'язків, що перебувають у виключному віданні представницьких органів, здійснюються ними безпосередньо і не можуть бути делеговані іншим органам та суб'єктами місцевого самоврядування. На нашу думку, виключні повноваження – це визначені Конституцією і законами України, а також іншими нормативно-правовими актами права й обов'язки органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення та наданням публічних послуг населенню конкретної територіальної громади.

Характер та сутність виключної компетенції (виключних повноважень) місцевої ради полягає в тому, що ці повноваження:

стосуються питань, розгляд та вирішення яких відбувається виключно представниками територіальної громади (депутатами місцевої ради); реалізуються шляхом колегіального обговорення та вирішення конкретних питань територіального розвитку; здійснюються виключно на пленарних засіданнях місцевої ради; не можуть бути делеговані або іншим способом передані чи відчужені на користь інших осіб та суб'єктів відносин у сфері місцевого самоврядування й державного регулювання. Тим самим виключні повноваження створюють певні гарантії верховенства представницьких органів у системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз дав нам змогу серед повноважень сільських і міських рад визначити такі їх групи: нормативні, установчі, контрольні, кадрові, щодо організації та планування, матеріального й технічного забезпечення, надання якісних адміністративних послуг.

У п. 2 положення Закону України «Про місцеве самоврядування» зазначається, що до установчих груп необхідно включити створення та ліквідацію постійних та інших комісій ради, затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної кількості апарату ради та її виконавчих органів на основі типових штатів (п. 5); утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови (п. 6). До нормативних (регулятивних) повноважень – прийняття рішень ради нормативного характеру, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції ради. Серед них: ухвалення рішень нормативного характеру: від регламенту ради (п. 1) до рішень у сфері бюджету, соціально-економічного розвитку громади, а саме схвалення програм соціального, економічного й культурного розвитку та інших програм (п. 22, ст. 26); затвердження місцевого бюджету, додавання змін до нього, затвердження звіту про його реалізацію (п. 23); визначення податків та зборів на місцевому рівні, прийняття рішень щодо надання пільг по них (п. 24, 28); утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди (п. 25); у п. 29 – визначення для організацій та установ що належать до комунальної власності певних

територіальних громад, розміру частки прибутку, що має бути зарахована до бюджету місцевого значення; схвалення рішення стосовно відчуження комунального майна на основі чинного законодавства, втілення місцевих програм приватизації, а також списку об'єктів комунального майна, які можуть бути приватизовані, визначення необхідності, чіткого порядку та відповідних умов приватизації об'єктів права комунальної власності; розв'язання проблемних питань щодо купівлі-продажу приватизованого майна на основі чинного законодавства, стосовно додавання до об'єктів комунальної власності майна, яке було відчужене під час проведеної приватизації або коли договір купівлі-продажу було розірвано відповідно до визначеного порядку чи визнано його недійсним, а також стосовно розбудови, ліквідації, реорганізації організацій та установ комунальної власності (п. 30); розв'язання проблемних питань щодо налагодження земельних відносин на основі чинних законів (п. 34); схвалення відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п. 35); розв'язання питань про надання чи ліквідацію дозволу на реалізацію природних ресурсів на місцевому рівні (п. 36).

До контрольних повноважень належить проведення контролю за дотриманням бюджетної політики, діяльністю органів, утворених радою, чи посадових осіб, нею призначених. Йдеться про проведення слухань щодо звітів сільського та міського голови про роботу органів виконавчої ради, а також щорічного звіту про виконання на належному рівні державної регуляторної політики виконавчими органами певної ради (п. 9); схвалення рішення про прояв недовіри до сільського чи міського голови (п. 10); проведення слухань, у яких представляються звіти постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та інших представників, яких вона назначає або схвалює (п. 11); скасування певних актів виконавчих органів ради, які не належать до Конституції України чи чинного законодавства рішенням відповідної ради, які схвалені в рамках її повноважень (п. 15).

До кадрових повноважень належить: проведення виборів обрання голів постійних та інших комісій ради (п. 2); прийняття особового складу комітету виконавчої ради (п. 3); призначення та звільнення із займаної посади секретаря ради (п. 4); схвалення рішення стосовно дострокового припинення повноважень сільського та міського голови у тих випадках, які обумовлені цим Законом (п. 16).

До повноважень у сфері планування належать, зокрема, планування територіального розвитку, у тому числі шляхом затвердження стратегій розвитку територій, бюджетне планування тощо.

Повноваження у сфері надання адміністративних послуг включають у себе надання послуг, пов'язаних із внесеннями відомостей, зміною даних та проведенням реєстраційних дій, пов'язаних із державними реєстрами, доступ до яких надано органам місцевого самоврядування; послуги, пов'язані з отриманням інформації про стан реалізації місцевого самоврядування; послуги, пов'язані з виконанням програм місцевого характеру, у тому числі соціально-економічних як для бізнесу, так і для населення.

Повноваження з матеріально-технічного забезпечення прямо не визначені на законодавчому рівні, хоча до них слід віднести частину повноважень бюджетної сфери (визначення податків та зборів на місцевому рівні; зі стягнення місцевих податків і зборів надання пільг) і частину повноважень у сфері технічного, фінансового й іншого забезпечення практичної реалізації місцевого самоврядування.

Таким чином, виключні повноваження органів місцевого самоврядування є похідними та мають тісний зв'язок з процесом представницької демократії; зазначеним способом територіальна громада виконує власне право на місцеве самоврядування та надає можливість виборним органам управляти розвитком території. Крім того, зауважимо, що ці повноваження органів місцевого самоврядування не можна делегувати,

оскільки вони реалізуються лише на пленарних засіданнях визначених органів місцевого самоврядування.

Розглядаючи положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зауважимо, що виключні повноваження місцевих рад спрямовані на забезпечення безпосередніх потреб територіальної громади, і їх джерелом є влада територіальної громади. Правова природа виключних повноважень місцевих рад демонструє недоцільність їх делегування іншим органам системи місцевого самоврядування; існує можливість корпоратизації таких повноважень декількома суб'єктами в системі місцевого самоврядування виключно на договірних засадах. Зважаючи на практику об'єднання територіальних громад, отримання ними повноважень не слід розглядати як делегування від громад, що утворили об'єднану. При чому джерелом права на місцеве самоврядування в даному випадку також є територіальна громада, але не слід розуміти це як створення певного суб'єкта місцевого самоврядування, так би мовити з «0». Доцільно говорити саме про процес еволюції місцевого самоврядування та об'єднання (корпоратизацію) повноважень суб'єктів місцевого самоврядування.

Важливе значення в системі органів місцевого самоврядування і в реалізації його повноважень відіграє сільський та міський голова, який є основною посадовою особою територіальної громади. Територіальна громада обирає його шляхом прямих виборів, він очолює виконавчий комітет ради, керує на її засіданнях, ставить підписи на актах, ухвалених радою та виконкомом. Виступаючи від імені територіальної громади, він має забезпечити узгоджене функціонування всіх органів місцевого самоврядування, маючи при цьому достатньо повноважень, які дають йому змогу впливати на інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Функції та повноваження сільського, селищного, міського голови досить різноманітні, вони неодноразово аналізувалися в науковій літературі [110]. Законом він наділяється повноваженнями щодо ради і її виконавчих

органів, забезпечення прав і свобод громадян, кадровими, розпорядчими, представницькими повноваженнями і такими, які є в рамках системи «стримувань і противаг», а також іншими, передбаченими законодавством України повноваженнями (ст. 42). Особливість статусу сільського та міського голови характеризується тим, що він є посадовою особою певної ради та її виконавчого органу, крім того, є основною посадовою особою територіальної громади.

У зв'язку з цим у науці і практиці продовжується дискусія щодо того, хто має більші повноваження в системі місцевого самоврядування – рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою сільським, селищним, міським головою. Це питання було навіть предметом розгляду Конституційного Суду України, з рішення якого випливає, що повноваження сільського та міського голови характеризують його як посадову особу виконавчого органу ради, який є підзвітним та несе відповідальність перед радою щодо діяльності виконавчого органу ради і за організацію роботи власне ради [134].

Повноваження цього голови можуть бути згруповані на: кадрові, установчі, матеріально-фінансові, організаційні, представницькі, контрольні. До кадрових повноважень голови належать включення пропозицій на розгляд ради стосовно визначеної кандидатури на посаду секретаря ради (п. 4), кількісного й персонального складу виконавчого комітету ради (п. 5), кандидатури на посаду керівника установи з проведення безкоштовних первинних правових послуг (п. 11-2).

Таким чином, такі повноваження, а саме: винесення на раду пропозиції стосовно кількісного й персонального складу виконавчого комітету ради, де пропонується на розгляд ради пропозиції з приводу існуючої структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, які визначені на основі типових штатів, які затверджені Кабінетом

Міністрів України, що проводить управління апаратом ради та її виконавчим комітетом, є установчими.

До матеріальних і фінансових повноважень входять розпорядження коштами бюджету та реалізація їх лише за цільовим призначенням, окресленим радою (п. 13). Організаційними повноваженнями є ведення засідання ради і виконкому, підписання прийнятих нею рішень, їх оприлюднення, керування роботою ради.

Контрольним повноваженням голови є право відкладального вето, забезпечення на певній території дотримання чинного законодавства з приводу розгляду звернень громадян.

На основі вищезазначеного можна узагальнити, що до повноважень сільського та міського голови належать організаційні повноваження, з-поміж яких – організація в рамках, окреслених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», діяльності ради та її виконавчого комітету; скликання сесій ради, внесення пропозицій і формування порядку денного сесій ради та головування на пленарних засіданнях ради; збирання загальних зборів громадян за місцем мешкання; забезпечення реалізації прийнятих рішень місцевого референдуму, ради та її виконавчого комітету.

Повноваження щодо представництва інтересів територіальних громад і ради реалізуються головою у відносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями та установами, незалежно від форм власності, населенням, а також у міжнародних відносинах; в укладенні договорів від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету на основі чинного законодавства, а з питань, які належать до виключної компетенції ради, – направлення їх на затвердження ради.

Повноваження, які належать до сфери дотримання законності, забезпечення охорони прав та свобод громадян, надають можливість голові виносити на обговорення ради пропозиції щодо розбудови спеціалізованої установи з метою надання безкоштовних первинних правових послуг;

апелювати до суду з метою визнання незаконними нормативних актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, організацій та установ, які призводять до обмеження прав та інтересів територіальної громади, а також повноважень органів ради.

З аналізу повноважень сільських, селищних, міських голів можна дійти висновку, що вони мають широкі можливості щодо впливу на виконавчі органи місцевого самоврядування та представницькі, а тому від ефективності їх роботи значною мірою залежить вирішення повсякденних проблем конкретного населеного пункту й розвиток територіальної громади в цілому.

Саме голова має бути головним ініціатором змін у громаді, у діяльності виконавчих органів ради, підготовці різноманітних проєктів та ініціатив. Разом з тим обсяг повноважень, якими наділений голова, а також характер його діяльності та особливості правового статусу виключають можливість делегування ним власних повноважень, оскільки ці повноваження виносяться до конкретної посади і за своїм змістом та організаційно-правовою природою є посадовими обов'язками та правами, делегування яких одноосібно неможливе в класичному розумінні процесу передачі хоча б через те, що передача відповідних ресурсів та надання доступу до можливостей реалізації делегованих повноважень вже буде вважатися перевищенням повноважень.

У 2016 р. у системі місцевого самоврядування була створена нова посада старости для представлення інтересів мешканців, які проживають віддалено від центру громади [121]. Відповідно до Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», староста наділений повноваженнями, які чітко окреслені державою та надані радою громади, визначені у Статуті об'єднаної громади та у затвердженому місцевою радою Положенні про старосту.

Водночас уже перший досвід становлення інституту старост виявив ряд прогалин та колізій у чинному законодавстві України, у результаті чого

на практиці виникають проблемні питання щодо кола повноважень старости, зокрема пов'язані з тим, що на сьогодні немає жодного обраного старости.

Аналізуючи ч. 4 ст. 14-1 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», необхідно зазначити, що в ньому подано права й обов'язки старости, чіткий порядок надання звітності; інші питання, які пов'язані з роботою старости, мають бути висвітлені в Положенні про старосту, яке затверджується відповідною радою. Але враховуючи той факт, що староста має статус посадової особи місцевого самоврядування, на нашу думку, таке посилення не зовсім узгоджується з вимогами ст. 19 Конституції України, згідно з якими, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх представники мають здійснювати діяльність в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження старости можуть бути систематизовані в такому вигляді:

– організаційні – беруть участь у забезпеченні організації реалізації прийнятих рішень сільської та міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень голови на території певного округу старости та у проведенні контролю за їх реалізацією; готують проекти місцевого бюджету в частині фінансування програм, що виконуються на території певного округу старости; вносять пропозиції до органів виконавчого комітету відповідної ради щодо роботи на території певного старостинського округу;

– представницькі – представляють інтереси мешканців села, беруть участь у пленарних засіданнях відповідної ради та зборах її постійних комісій; володіють правом виступати на пленарних радах, засіданнях їх постійних комісій стосовно проблемних питань, які стосуються інтересів жителів села;

– контрольні – беруть участь у проведенні контролю щодо застосування об'єктів комунальної власності, які перебувають на території

певного округу старости; участь у реалізації контролю за станом благоустрою села та інформування голови, виконавчих органів сільської та міської ради про його результати.

Законодавцем можуть бути розширені повноваження старости на основі закону про місцеве самоврядування та інших чинних нормативно-правових актів. Крім того, навіть оптимізація правового регулювання статусу старости села шляхом законодавчого окреслення кола його головних повноважень та поширення цих повноважень на території певного округу в ОТГ не усунула всіх проблем, які виникають на практиці в процесі реалізації старостою своїх повноважень.

Крім того, недосконалим є механізм покладання обов'язків старости у разі дострокового припинення його повноважень.

В законодавстві передбачено тільки один випадок, коли особистість може реалізовувати обов'язки старости, не будучи обраною на цю посаду в порядку, зазначеному у чинному законодавстві про місцеві вибори. Мова йде про п. 3 розд. IV «Прикінцеві положення» Закону України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», у якому зазначається, що в селах, у яких були розміщені органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до проведення перших виборів здійснює особа, яка реалізовувала повноваження сільського голови певної територіальної громади до об'єднання. Тобто в зазначеній нормі законодавець окреслив коло осіб, які можуть тимчасово здійснювати обов'язки старости.

Це положення свідчить, що відбувається делегування обов'язків старости сільському, селищному голові, натомість формальне делегування не передбачено.

Слід зазначити, що, приймаючи Положення про старосту, деякі місцеві ради встановлюють за собою право призначати тимчасових виконувачів обов'язків старост замість тих, які достроково призупинили повноваження. Прикладом можуть слугувати м. Ірпінь та м. Буча, які після

створення Бучанського району мають певний конфлікт щодо визначення меж Ірпінської та Бучанської міських громад, тому делегування повноважень старост колишнім селищним головам селищ, які увійшли до складу вказаних громад, створило передумови для неправильного розуміння такими головами своїх функцій. Відтак, вони продовжують виконувати функції селищних голів, фактично не маючи на це правових підстав.

На наш погляд, місцеві ради об'єднаної територіальної громади не володіють правом призначати на власний розсуд осіб, які будуть здійснювати обов'язки старост, замість тих, повноваження яких було призупинено, оскільки посада старости належить до місцевого самоврядування і він є представником виконкому. Вважаємо логічним, що в разі відсутності старости його повноваження тимчасово або до проведення чергових місцевих виборів будуть передані відповідним рішенням виконкому одній або декільком посадовим особам виконавчої ради. Отже, таке важливе питання статусу старости, як дострокове припинення його повноважень, а також їх виконання на період його відсутності, потребує уніфікованого регулювання, що може бути здійснено лише на законодавчому рівні.

За таких обставин питання делегування повноважень старости чи старості не є наразі актуальним і в подальшому вбачається таким, що потребує остаточного закриття у зв'язку з особливістю правової природи та правосуб'єктності старости, яка виключає можливість одноосібного делегування ним власних повноважень, закріплених за ним на законодавчому рівні.

Крім сільських, селищних і міських рад, до представницьких органів також належать районні, районні у містах та обласні ради.

Аналізуючи наукові джерела, можна виявити суперечливі питання щодо належності до представницьких органів місцевого самоврядування районних та обласних рад, які, згідно з ч. 4 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні,

визначаються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у рамках повноважень, які визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими чинними нормативно-правовими актами, а також повноважень, які їм передані сільськими та міськими радами.

У своїх наукових розробках такі вчені, як П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний та М. Пітцик [11; 72] вказують, що представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та районні у місті ради. Науковці зазначають, що обласним та районним радам властива інша природа, вони не є представницькими органами у зв'язку з тим, що Конституція України не визнає існування відповідних громад і не сприймає громадян, які проживають в області чи районі, як суб'єктів місцевого самоврядування. Однак вчений В. Погорілко зазначає, що представницькими органами місцевого самоврядування є місцеві ради, у системі яких сформована підсистема, а саме обласних та районних рад [110, с. 62]. На основі цього науковець до представницьких органів місцевого самоврядування включає сільські, міські, районні та обласні ради.

Схожих поглядів дотримуються також і Р. Арганофф, Т. Браун та А. Ткачук, що до представницьких органів місцевого самоврядування включають районні та обласні ради, які водночас вважають органами регіонального рівня [88, с. 20]. Розглядаючи наукові положення вчених В. Федоренка та О. Чернеженка [153, с. 154], можна зробити висновки, що необхідно виділяти первинні і вторинні рівні реалізації місцевого самоврядування, на яких представницькими органами регіонального самоврядування є районні та обласні ради, а сільські, селищні, міські, районні у містах ради включені до представницьких органів первинного рівня місцевого самоврядування.

З цією позицією погоджується І. Литвиненко, який зазначає, що в системі місцевих рад виділяють окрему підсистему – обласних та районних

рад, територіальною базою яких є регіональний рівень системи місцевого самоврядування, до якого зараховують області і райони. Створювані на території регіональних одиниць районні та обласні ради є формою прояву та інтеграції волі й інтересів виборців, які мешкають на території рад базового рівня. Проте наявність базового та регіонального рівнів не передбачає підпорядкованості між ними та не ставить питання щодо визначення первинності чи вторинності у системі представницьких органів місцевого самоврядування, у зв'язку з тим, що до первинного суб'єкта місцевого самоврядування належить територіальна громада [105, с. 89–90].

Принагідно необхідно звернути увагу, що поняття регіонального самоврядування на сьогодні нормативно не закріплено, однак історично Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який був прийнятий 26 березня 1992 р. [123], подав трактування регіонального самоврядування та визначав територіальну основу – район та область.

Досліджуючи чинне законодавство, вчений Я. Журавель стверджує, що у ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» раду названо представницьким органом місцевого самоврядування», а у зв'язку з тим, що перед радою відсутня чітка конкретизація, цей науковець вважає, що районні та обласні ради теж належать до представницьких органів місцевого самоврядування [52, с. 134]. На основі положень, поданих у ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вчений вносить пропозиції класифікувати органи місцевого самоврядування на такі дві групи: органи місцевого представництва (сільські, селищні, міські, районні у містах ради) та органи регіонального представництва (районні й обласні ради) [121, с. 8].

Вчений О. Батанов зазначає, що районні та обласні ради є представницьким органом асоційованого рівня місцевого самоврядування» [7, с. 32]. Цю думку підтримує інший вчений О. Лазор, який зауважує, що в наш час регіональне самоврядування Конституцією не передбачено, а тому

районні та обласні ради характеризуються як асоційовані органи місцевого самоврядування [79, с. 5; 6].

Проте такі оцінки районних і обласних рад, за наведеними аргументами В. Борденюка, не відповідають загально визнаним ознакам, які властиві асоційованим органам. Адже, по-перше, асоціація – це добровільне об'єднання осіб чи організацій, яке створюється для досягнення спільних господарських, соціально-культурних, політичних та інших цілей, а районні та обласні ради – це органи місцевого самоврядування, які створюються в обов'язковому порядку, визначеному Конституцією і законами України, незалежно від наявності відповідного волевиявлення сільських, селищних та міських рад, які представляють інтереси відповідних територіальних громад.

По-друге, за умови сприйняття районних і обласних рад асоційованими органами місцевого самоврядування коло їх повноважень має визначатися відповідними сільськими, селищними та міськими радами, які прийняли рішення про створення відповідної ради. Натомість за змістом відповідних положень Конституції районні та обласні ради створюються для здійснення повноважень, які визначаються Конституцією та законами України, а не рішеннями відповідних рад.

По-третє, фінансову основу діяльності районних і обласних рад як асоційованих органів місцевого самоврядування мають становити доходи районних і обласних бюджетів, які мають структуруватися з коштів бюджетів місцевого самоврядування на основі договору. Аналізуючи змістове наповнення чинного законодавства України, відзначимо, що районні та обласні бюджети створюються в чітко визначеному порядку на основі Бюджетного кодексу України, у більшості випадків за рахунок загальнодержавних податків та платежів (ст. 66), а також трансфертів (дотацій, субвенцій), які надаються з Державного бюджету України районним і обласним бюджетам (ст. 97) [20].

Районні, обласні ради мають повноваження, дещо відмінні від повноважень сільських, селищних, міських рад. Так, вони реалізують низку

повноважень, наприклад у сфері організації роботи ради, а також повноваження, які стосуються взаємодії рад з місцевими державними адміністраціями, у бюджетній та фінансовій сферах, з управління об'єктами спільної власності.

Крім того, повноваження районних та обласних рад, відповідно до Закону (ст. 44-45), класифікують на власні і такі, які ці органи мають змогу делегувати місцевим державним адміністраціям. Також цим органам можуть передаватися об'єкти спільної власності територіальних громад, а отже, і повноваження щодо здійснення управління ними.

Аналізуючи ст. 143 Конституції України і ст. 43 Закону, визначаємо, що до власних повноважень обласних та районних рад належить: реалізація програм культурного, соціального й економічного розвитку визначених областей і районів, контроль за їх реалізацію, прийняття районних та обласних бюджетів, що створюються, відповідно, з отриманих коштів державного бюджету для їхнього розподілу між територіальними громадами або для здійснення спільних проєктів, а також із коштів, які були залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів для виконання соціально-економічних і культурних програм, здійснення контролю за їх проведенням та розв'язання додаткових питань, які відповідно до закону належать до їхньої власної компетенції.

Зазначимо, що власні повноваження районних і обласних рад здійснюються переважно на пленарних засіданнях. Їх доцільно систематизувати у такому вигляді:

а) внутрішньоорганізаційні – це повноваження щодо проведення організації роботи ради: проведення виборів голови ради, першого заступника та інших керівників; формування, обрання на посаду та ліквідація постійних та інших комісій ради, внесення змін до їх складу, вибір голів комісій; створення колегії ради; затвердження структури виконавчого апарату ради, його складу, визначених на основі типових штатів, які затверджені Кабінетом Міністрів України, витрати на утримання

ради та її виконавчого комітету; проведення слухань, на яких подаються звіти постійних комісій, керівників, які обирає рада; розгляд запитів депутатів, схвалення відповідних рішень щодо них; прийняття рішень щодо припинення повноважень депутата ради дострокового на основі чинного законодавства;

б) установчі (повноваження з організації процесів управління територією): прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання; укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень щодо утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін; схвалення рішень стосовно об'єднання в асоціації, вступу до них та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад;

в) нормотворчі: схвалення рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям деяких повноважень районних та обласних рад;

г) контрольні: слухання представлених звітів;

д) кадрові: прийняття рішення про прояв недовіри голові місцевої державної адміністрації; включення пропозицій до Кабінету Міністрів України стосовно голови визначеної місцевої державної адміністрації;

е) повноваження у сфері досягнення законності, забезпечення охорони прав та свобод людини: схвалення рішень про апелювання до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади організацій та установ, які здійснюють обмеження права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів; проведення слухань щодо надання інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про боротьбу із проявом

злочинності, забезпечення громадського порядку та результати роботи на певній території.

В окрему групу слід виділити повноваження, що делегуються обласними та районними радами обласним та районним державним адміністраціям, відзначивши, що вони реалізуються в межах кожної з названих груп. До них належить: прийняття рішень стосовно делегування місцевим державним адміністраціям деяких повноважень районних, обласних рад, що виконуються в рамках нормотворчої сфери; слухання звітів голів місцевих державних адміністрацій та інших керівників підрозділів місцевих державних адміністрацій щодо реалізації програм культурного, соціального й економічного розвитку, бюджету, рішень ради з окреслених питань, а також стосовно реалізації повноважень місцевими державними адміністраціями, які їм делеговані радою, – в рамках контрольних повноважень.

Саме законодавець передбачає обов'язок районної і обласної ради здійснити делегування частини їх повноважень місцевим державним адміністраціям. За змістом такі повноваження стосуються таких предметів: програм культурного, соціального й економічного розвитку; бюджету та інвестицій; обслуговування населення; земельних питань; охорони пам'яток історії та культури; містобудування; охорони природно-заповідного фонду; надзвичайних ситуацій.

Таким чином, можна зробити висновки, що природа та специфіка виключних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня така сама, як і у відповідних місцевих рад. Єдиною значною особливістю є те, що характер та обсяг повноважень є більшим, оскільки більшими є відповідні фінансові та матеріально-технічні можливості їх реалізації. Натомість делеговані повноваження, а коректніше говорити про повноваження, які можуть бути делеговані органами місцевого самоврядування районного рівня органам державного управління такого ж рівня, розкривають особливість відносин у

сфері територіальної організації влади в Україні: районні ради позбавлені виконавчих органів, які б вони створювали та повністю контролювали. На нашу думку, це є хибним прикладом організації місцевого самоврядування, оскільки світовий досвід (Франція, Канада, Норвегія, Австралія) демонструє, що всі представницькі органи місцевого самоврядування мають на самостійних засадах формувати та контролювати роботу виконавчих органів. Натомість держава має забезпечувати контроль і моніторинг за законністю у процесі реалізації права на місцеве самоврядування та недопущення порушення органами місцевого самоврядування прав та свобод людини і громадянина. У подальшому, вже з урахуванням проведення адміністративної реформи та укрупнення районів, питання створення виконавчих органів відповідних районних рад набуватиме нової актуальності, через що буде викликати подальший науковий інтерес і питання делегування повноважень таким виконавчим органам, однак залишається проблема делегування повноважень від районних рад до районних державних адміністрацій, яка наразі вирішується способом, що, на нашу думку, в умовах реформування місцевого самоврядування є рудиментарним.

Крім того, ті повноваження, що підлягають делегуванню місцевим державним адміністраціям, не можуть бути делеговані в системі місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», вони вже закріплені як їх власні.

Приписами ч. 5 ст. 140 Конституції України [64] з приводу специфіки повноважень районних у місті рад визначено, що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Більш детально розглядає приписи зазначеної статті Конституції України [64] ч. 3 ст. 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [121], згідно з якою, обсяг і рамки повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів окреслюються відповідними міськими радами за прийнятою згодою з районними у містах радами, враховуючи при цьому загальноміські

інтереси та спільні потреби територіальних громад районів на місцевому рівні.

Оскільки питання про утворення районної ради в місті з районним поділом належить до компетенції територіальної громади або міської ради, то слід погодитися з думкою І. Литвиненка [105, с. 90], що районні в місті ради можна трактувати як визначені представницькі органи місцевого самоврядування, статус та обсяг компетенції яких є похідними, оскільки вони представляють інтереси не територіальної громади загалом, а лише її частини. Така позиція відкриває нові можливості для делегування таким радам повноважень від представницького органу всієї територіальної громади (міста).

Окремим суб'єктом у системі місцевого самоврядування є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Але на основі організаційних засад орган місцевого самоврядування в селі та місті може мати виконавчий комітет. Відповідно до цього, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» розмежовує статус виконавчого комітету та інших виконавчих органів, що зумовлює особливості їх повноважень. Зокрема, виконавчий комітет наділений досить вузьким колом повноважень. За організаційною структурою виконавчі комітети можуть існувати як відокремлені організаційні структури або самі бути утворені з відділів, управлінь, інших структурних підрозділів.

Виконавчий комітет – це колегіальний орган, що утворюється радою на строк її повноважень, чисельний склад та структура якого визначається радою. Зазвичай до складу виконкому входять: голова, заступник голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами, секретар ради (ці особи входять до складу виконкому за посадою), староста, а також керівники відділів, управлінь та інші особи за рішенням ради. Виконком є найбільш потужним органом місцевого самоврядування і наділений правом приймати внутрішньоорганізаційні нормативні акти у межах власної компетенції.

Прийняття рішення виконкомом здійснюється шляхом голосування. Рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість складу виконкому. На нашу думку, виконавчий комітет все таки є головним інструментом впровадження місцевої політики, яка формується передусім радою, але з домінуючим впливом голови територіальної громади.

Важливою особливістю системи повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони класифікуються на власні та делеговані повноваження (надані їм згідно із законом повноваження виконавчої влади).

Повноваження виконавчих органів відповідних рад, згідно з гл. 2 Закону, можна поділити на кілька груп:

- 1) повноваження у галузі культурного, соціального й економічного розвитку, планування та здійснення обліку;
- 2) повноваження у сфері бюджету та проведення фінансування й цінової політики;
- 3) повноваження у сфері управління комунальною власністю;
- 4) повноваження у сфері житлово-комунального господарства;
- 5) повноваження у сфері будівництва;
- 6) повноваження в освітній сфері, забезпечення охорони здоров'я, культури, спорту;
- 7) налагодження земельних відносин та охорони екології;
- 8) забезпечення соціального захисту громадян;
- 9) здійснення зовнішньоекономічної роботи;
- 10) повноваження у галузі адміністративно-територіального устрою;
- 11) в оборонній сфері;
- 12) робота щодо досягнення законності, правопорядку, забезпечення прав, свобод і законних інтересів населення.

Крім того, необхідно систематизувати повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах на основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за відповідними галузями

на власні та делеговані. Так, наприклад, до власних у сфері культурного, соціального й економічного розвитку, здійснення планування включені повноваження з метою сприяння розвитку території, а до делегованих – повноваження, пов'язані з реалізацією функцій та завдань держави в галузі регуляторної політики, надання якісних адміністративних послуг, а також керування об'єктами промисловості; до власних у сфері бюджету, фінансів і цінової політики належить розробка місцевого бюджету, визначення розміру податків та зборів на місцевому рівні, а до делегованих – проведення контролю за дотриманням цінової політики та регулювання фінансових надходжень.

Власні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад спрямовані на практичну реалізацію розпорядчих актів відповідної місцевої ради, реалізацію напрямів територіального розвитку визначених такою радою, забезпечення виконання її власних повноважень у сфері територіального розвитку та надання адміністративних послуг населенню громади.

Натомість щодо делегованих повноважень, то вони спрямовані на забезпечення реалізації функцій та повноважень держави в галузі територіального розвитку, соціальної політики, у сфері безпеки та інших сферах суспільних відносин. Делеговані повноваження демонструють принцип децентралізації та субсидіарності й супроводжуються виділенням необхідної ресурсної бази для їх реалізації.

Таким чином, повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування у випадку їх делегування від відповідних представницьких органів (ідеться про адміністративно-територіальний рівень або делегування від відповідних рад, якими такі виконавчі органи були створені) делегувати іншим органам місцевого самоврядування є недоцільним. Виняток можуть становити такі повноваження, подальше виконання яких є економічно вигіднішим за умови укладання адміністративного договору та об'єднання фінансових ресурсів декількох територіальних громад. Крім того,

делегування повноважень виконавчими органами є взагалі недоцільним. Приймаючи на себе повноваження, делеговані від органів державної влади, виконавчі органи місцевого самоврядування перетворюються фактично у виконавців прийнятих рішень. Подальше делегування буде означати неспроможність таких органів та недоцільність їх фінансування, оскільки їх завданням є прийняття та повноцінна реалізація функцій територіального розвитку й задоволення потреб територіальної громади від органів місцевого самоврядування, створених шляхом виборів, або від органів державної влади, що прямо закріплено законом.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до системи місцевого самоврядування належать органи самоорганізації громадян, а їхній статус окреслює Закон України «Про органи самоорганізації населення». Такими органами є створені на основі запропонованої ініціативи мешканців будинкові, квартальні та інші органи самоорганізації людей.

У наукових дослідженнях щодо природи цих органів спостерігається різне бачення. Зокрема, М. Корнієнко стверджує, що «органи місцевого самоврядування створюються громадянами за місцем їх проживання, на основі певних рівнів тих мікроструктур, на які класифікуються села, селища, міста, райони у містах як адміністративні одиниці, а тому мають назву будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо» [66, с. 64–68].

У відповідній статті Юридичної енциклопедії [165, с. 291] органи самоорганізації населення визначено як «громадську представницьку форму місцевого самоврядування, яка утворюється населенням мікротериторії для реалізації проблемних питань самостійно на місцевому рівні згідно із законами та прийнятими відповідно до них локальними нормативними актами, з використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів».

На думку І. Литвиненка [105, с. 47–48], органи самоорганізації населення «з точки зору правового статусу – це є складний орган, який поєднує в собі риси органу публічної влади (в частині повноважень, що йому делегує рада) і певною мірою громадського утворення (оскільки їх члени працюють на громадських засадах, окрім голови і секретаря) та форми безпосередньої демократії».

На поєднанні в органах самоорганізації населення рис органу державної влади і об'єднання громадян зосереджує свою увагу дослідник В. Куйбіда, який зазначає, що з органами публічної влади в них є спільне те, що вони беруть активну участь у реалізації публічних функцій та завдань, що має зв'язок із виконанням наданих їм повноважень органом публічної влади. Крім того, подібно до об'єднань громадян органи самоорганізації населення здійснюють свою діяльність на громадських засадах, а їх робота базується на засадах добровільності стосовно прийняття на себе деяких повноважень публічної влади [75, с. 341–342]. Також вчений стверджує, що орган самоорганізації населення не є лише представницьким органом територіальної громади у зв'язку з тим, що він є лише виборним органом, який обирається певною часткою громади, і його компетенція створена відповідно до компетенції певного представницького органу, наприклад місцевої ради; застосоване у Законі поняття «представницький орган» щодо органу самоорганізації громадян необхідно характеризувати як «виборний орган» [75, с. 341].

Трактуючи сутність поняття органу самоорганізації населення, науковці акцентують увагу на інших аспектах цих інститутів. Так, М. Мягченко вважає, що «орган самоорганізації населення – це діючий представницький орган частини територіальної громади, який утворюється згідно з дозволом ради, обирається громадянами на загальних зборах або їх представленими учасниками за ініціативою жителів населеного пункту, що проживають на відповідній території у межах села, селища, міста тимчасово

або на постійній основі, може бути наділений радою частиною її власної компетенції, а також фінансами та майном» [94 с. 46–48].

На нашу думку, зважаючи на теоретичні розробки, до органів місцевого самоврядування не потрібно включати органи самоорганізації населення. Зазначений підхід окреслений відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [121], у якій визначено, що основою представницького органу місцевого самоврядування є його формування певною кількістю мешканців, які проживають на відповідній території в межах села, селища, міста тимчасово або на постійній основі, а не територіальною громадою.

Законодавець, на нашу думку, свідомо не визначив органи самоорганізації населення як представницькі органи місцевого самоврядування, на відміну від рад, згідно зі ст. 1 та ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні, у зв'язку з тим, що вони не включені до органів місцевого самоврядування на основі їх правового статусу. Практики, які аналізують та наводять коментарі до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», стверджують, що самоорганізація населення – це робота громадян на певній території муніципального утворення з метою самостійної і під власну відповідальність реалізації своїх інтересів та потреб стосовно питань на місцевому рівні [102, с. 47].

Розглядаючи статті Конституції України [64] та Законів України «Про органи самоорганізації населення» [125] і «Про місцеве самоврядування в Україні» [121], можна узагальнити, що законодавець чітко розділяє органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення.

Таким чином, можемо надати визначення органам самоорганізації населення, які трактуються як представницькі органи, що створюються мешканцями, які проживають на території села, селища, міста або їх частин, на законних засадах з метою розв'язання окреслених завдань.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначено, що органи самоорганізації населення підлягають

обов'язковій легалізації. При цьому легалізація може відбуватися у двох формах: шляхом реєстрації та шляхом повідомлення про формування органу самоорганізації громадян. Очевидно, що претендувати на отримання делегованих повноважень міської ради, фінансів та майна можуть тільки зареєстровані органи самоорганізації населення, оскільки лише вони отримують статус юридичної особи. Такий висновок випливає з того, що разом із повноваженнями органу самоорганізації населення мають передаватись фінанси та майно, а це неможливо без наявності у цього органу статусу юридичної особи.

Відповідно до Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації України» не визначено обмеження кола органів самоорганізації населення, які можуть прагнути набути делегованих повноважень, фінансових ресурсів та майна. Відтак, незалежно від того, на яку територію поширюється сфера діяльності органу самоорганізації населення (будинку чи кварталу, мікрорайону чи вулиці), кожен із них має право отримувати і реалізовувати делеговані йому повноваження у випадку прийняття такого рішення відповідною місцевою радою. Важливо підкреслити, що рішення про наділення органу самоорганізації населення місцевою радою частиною власних повноважень може прийматися виключно сільською, селищною, міською радою, а не її виконавчими органами, що іноді відбувається в окремих населених пунктах України.

Визначено, що органу самоорганізації населення притаманний колегіальний характер. Головною формою його роботи є проведення засідань, які збирають керівники або його заступники в разі потреби або один раз на квартал та які є правомочними, якщо в них беруть участь більше ніж 50% його всього складу.

З метою забезпечення постійності та результативності у своїй роботі орган самоорганізації населення може формувати комісії, робочі групи, у чітко визначеному порядку, відповідно до положень про даний орган.

Представники органу самоорганізації населення здійснюють власні обов'язки на основі громадських засад. Але відповідно до прийнятих рішень на зборах керівник і секретар зазначеного органу мають можливість проводити свою роботу в ньому і на постійній основі з отриманням грошової винагороди здійсненої діяльності за рахунок коштів, які надані органам радою.

Учасники органу самоорганізації населення наділені правом брати участь у засіданнях місцевих рад та їх виконавчих органів щодо проблемних питань, які належать до їх сфери діяльності, а також під час обговорення питань, визначених самим органом самоорганізації населення, на основі права дорадчого органу.

До основних напрямів їх діяльності включені: а) організаційно-розпорядча функція – виконання рішень загальних зборів громадян відповідно до місця, у якому вони проживають, органів місцевого самоврядування, забезпечення реалізації актів чинних законів, окреслення основних напрямів та забезпечення застосування коштів, які спрямовані на благоустрій певної території; б) представницька функція – представництва інтересів мешканців, які брали участь в обранні зазначених органів, в органах державної влади та місцевого самоврядування, організаціях та установах; в) облікова функція (визначення та фіксування в кількісних та якісних показниках стану ресурсного забезпечення жителів відповідної території, у тому числі й якості житлово-комунальних послуг); г) інформаційна функція (доведення до жителів відповідної території інформації з важливих питань життєзабезпечення територіальної громади, організація вивчення громадської думки, доведення її до відома органів державної влади та місцевого самоврядування).

Для реалізації зазначених функцій орган самоорганізації населення наділяється власними та делегованими повноваженнями. Власними є ті повноваження, які закріплюються за ними під час його створення згідно зі ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», делеговані

повноваження органу самоорганізації населення визначаються як повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті ради, які вона надає органам самоорганізації населення. Зазначимо, що ні в зазначеному Законі, ні в Конституції України немає чітких відповідей щодо чітко окреслених повноваження місцевої ради, які можуть бути делеговані органам самоорганізації населення. Законодавець лише фрагментарно розкрив саму можливість такого делегування, не вдаючись у деталізацію.

Одночасно з делегуванням повноважень рада має передати необхідні для їх здійснення ресурси.

Визначено, що якщо прийняті рішення ради стосовно наділення органу самоорганізації населення повноваженнями ради не гарантовані фінансами і майном, збори мешканців на основі їх місця проживання, на яких був обраний зазначений орган, можуть апелювати до певної ради щодо видалення цього повноваження з-поміж делегованих. За схваленим рішенням ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих цією радою. Сільська, селищна, міська, районна у місті рада можуть виступати суб'єктом делегування повноважень органам самоорганізації населення.

Отже, законодавець акцентує увагу на прояві ініціативи самих сільських, селищних, міських, районних у місті рад, районних та обласних рад, які мають розв'язувати окреслені питання, враховуючи при цьому місцеві умови. Також необхідно враховувати, що повноваження сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів чітко класифіковані, є виключними і мають реалізовуватися тільки в межах пленарних засідань зазначених рад.

Таким чином, рада не наділена правом делегувати свої повноваження органам самоорганізації населення. Згідно з п. 21 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада надає цим органам деякі свої повноваження органів місцевого самоврядування. Відповідно до цього положення Закону, вважаємо, що до зазначених повноважень може бути

включена частина самоврядних повноважень місцевого самоврядування, яка входить до компетенції виконавчих органів сільських і міських, районних у місті рад.

Під час делегування потрібно пам'ятати, що орган самоорганізації населення наділений правом на добровільних засадах визначатися щодо важливості прийняття делегованих повноважень згідно з п. 3 ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення». Тому ініціатива про делегування органу самоорганізації населення повноважень може виходити як від ради, так і від самого органу самоорганізації населення. У будь-якому випадку, варіант «нав'язування» повноважень органом місцевого самоврядування органу самоорганізації населення є неприпустимим.

Важливими є також критерії визначення органів самоорганізації населення, з якими рада готова поділитися власними повноваженнями. З нашої точки зору, окрім виконання формальних процедур раді важливо провести об'єктивне оцінювання спроможності органу самоорганізації населення реалізувати такі повноваження. Основою для оцінювання можуть стати показники, що відображають ефективність реалізації органом самоорганізації населення власних повноважень, рівень довіри до нього з боку населення, рівень професіоналізму його членів тощо.

Досить дискусійним є також питання щодо строку, на який можуть бути делеговані власні повноваження ради. Існує думка, що із завершенням строку повноважень відповідної ради делеговані повноваження мають бути відібрані в органу самоорганізації населення радою нового скликання. Законодавець також не вніс ясності в це питання, чим фактично дав можливість раді приймати рішення самостійно. Передбачаючи можливість делегування повноважень радами органам самоорганізації населення, законодавець цілком справедливо закріпив необхідність передачі останнім також фінансових і матеріальних ресурсів для ефективної реалізації делегованих повноважень.

Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», кожне з таких повноважень потребує відповідного набору й обсягу ресурсів та майна (грошових коштів, нерухомості, транспортних засобів, інструментів, оргтехніки тощо), які виділяються виключно рішенням ради, що приймається на її пленарному засіданні. Тому надзвичайно важливо, щоб у відповідному договорі, який би укладався між радою та органом самоорганізації населення, було чітко визначено перелік ресурсів і майна, необхідних та достатніх для ефективної реалізації делегованих повноважень, а також було забезпечено їх своєчасне надходження органу самоорганізації населення. З цією метою важливо на рівні договірних норм закріпити відповідальність (у т.ч. матеріальну) ради за несвоєчасне надання ресурсів і майна органу самоорганізації населення або їх надання не в повному обсязі.

При цьому майно, передане органу самоорганізації населення радою, перебуває в його оперативному управлінні, тому орган самоорганізації населення має право самостійно використовувати кошти, які надходять з місцевого бюджету, лише на ті цілі, на які вони передавалися відповідною радою. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону України «Про органи самоорганізації населення», не мають права втручатися в діяльність органів самоорганізації населення, окрім випадків, вказаних у Законі. А делегування повноважень є саме таким випадком.

Рада отримує право проводити контроль за реалізацією матеріально-технічних та фінансових ресурсів, які надані органу самоорганізації населення. Саме в цьому певною мірою знаходить своє відображення закріплений ст. 5 вказаного Закону принцип підконтрольності, підзвітності та відповідальності органу самоорганізації населення перед відповідною радою. Звернемо увагу, що мова йде про раду, а не про її виконавчі органи. Виконавчі органи місцевої ради в рамках своїх повноважень разом із самою радою, зборами жителів або конференцією їх представників, органами

державної влади, а також ревізійною комісією органу самоорганізації населення можуть здійснювати контроль органу самоорганізації населення у фінансовій сфері.

Рада та загальні збори мешканців або конференція їх учасників на території діяльності органу самоорганізації населення можуть виступити з ініціативою стосовно дострокового припинення повноважень, делегованих органу самоорганізації населення. Доцільно ще раз зазначити, що законодавець не називає причин, через які рада може достроково позбавити орган самоорганізації населення делегованих повноважень. Тому, на нашу думку, це питання також підлягає врегулюванню на рівні договору, що має укладатися в процесі делегування повноважень, фінансів, майна.

Відзначимо, що можлива й постановка питання щодо позбавлення органу самоорганізації населення не всіх, а лише частини делегованих повноважень. У випадку часткового або повного позбавлення органу самоорганізації населення делегованих йому повноважень останній має здійснити повернення місцевій раді переданих (невикористаних) фінансових ресурсів і майна.

Аналогічно мають складатись відносини між органом самоорганізації населення та місцевою радою у випадку припинення діяльності органу самоорганізації населення. А проведення повторних виборів особистого складу органу самоорганізації населення не повинно позначатись на обов'язі делегованих йому повноважень.

У науковій літературі існує точка зору, згідно з якою, делегованими повноваженнями орган самоорганізації населення може наділятися одночасно із закріпленням за ним його власних повноважень при схваленні рішення сільською та міською радою про надання згоди на створення того чи іншого органу самоорганізації населення. З нашої точки зору, такий підхід є неправильним і може спровокувати серйозні проблеми.

Розглядаючи ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо обґрунтування посадової особи місцевого самоврядування [127], можна виокремити такі характерні ознаки:

- 1) особистість здійснює діяльність в органах місцевого самоврядування;
- 2) наділена певними повноваженнями стосовно реалізації консультативно-дорадчих та організаційно-розпорядчих функцій;
- 3) отримує платню за рахунок державного бюджету.

Оскільки керівнику органу самоорганізації населення не притаманні всі вищезазначені риси посадової особи місцевого самоврядування, вважаємо, що включення його до посадових осіб органів місцевого самоврядування є неможливим.

Аналізуючи ознаки посадової особи місцевого самоврядування, відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцевого самоврядування», необхідно зауважити, що керівник органу самоорганізації населення не відповідає їм, а саме працює в органі місцевого самоврядування.

Учасники органу самоорганізації населення на громадських засадах реалізують власні обов'язки.

Представники цього органу наділені правом брати участь у засіданнях визначених місцевих рад та їх виконавчих органів щодо їх діяльності, а також під час розгляду проблемних питань, винесених власне органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Висновки до розділу 1

Підводячи підсумки пошуків теоретичної визначеності та практичного втілення трактування організаційно-правового аспекту делегування

повноважень у системі місцевого самоврядування, можемо сформулювати такі висновки:

1. Організаційно-правовий аспект, як наукова категорія та як особливість, характерна ознака будь-якого явища, має досить складну структуру, провідне місце в якій посідають дві складові: правова (визначають нормативно-правове підґрунтя та механізм практичної реалізації правової природи явища); організаційну (визначає архітектуру практичної реалізації правової складової). Таким чином, організаційно-правовий аспект будь-якого явища ув'язує бажаний стан із умовами правової дійсності, визначаючи фактично напрями для подальшого розвитку.

Встановлено, що організаційно-правовий аспект делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні має розглядатися як система рішень органів у практичній сфері місцевого самоврядування щодо виділення обсягу, способу та меж делегування повноважень, які впроваджуються у певному механізмі, який втілений у нормативно-правових актах, адміністративних договорах та веде до функціонування організаційної моделі налагодження відносин делегування.

2.3 позиції наукового дослідження державного управління організаційно-правовий аспект розглядається як об'єкт наукового пізнання, за допомогою якого визначається спроможність органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів брати активну участь у відносинах делегування. Саме через методологічний інструментарій і теоретичний зміст природи делегування розкриваються можливості для подальшого практичного забезпечення самого процесу делегування. На теоретичному рівні розробляються критерії допустимості та доцільності здійснення делегування, а також розробляється інструментарій його практичного забезпечення.

3. Встановлено, що процес делегування повноважень є сферою управлінської діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, яка

зумовлюється наявним у них обсягом правосуб'єктності, повноважень та законодавчо визначених можливостей практичної реалізації відносин делегування. Саме через правову природу та зміст повноважень суб'єктів системи місцевого самоврядування розкриваються передумови та в подальшому визначається механізм делегування повноважень.

Активна участь суб'єктів місцевого самоврядування під час створення організаційно-правового забезпечення делегування повноважень є практичним впровадженням не тільки закріпленої у чинному законодавстві системи їх правомочностей, але й засобом виконання у практичній сфері їх повноважень, які передані територіальною громадою під час реалізації останньою свого права на місцеве самоврядування. Це свідчить про те, що делегування повноважень у системі місцевого самоврядування є практичним втіленням більшого розуміння правової природи самого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Правове регулювання в Україні: зміст, становлення та сучасний стан

Сучасний законодавець надає значні можливості територіальній громаді та органам місцевого самоврядування, але все це потребує чіткої структури для окреслення головних аспектів функціонування власне системи місцевого самоврядування та побудови певного правового поля, у межах якого для органів місцевого самоврядування створено всі умови для власної реалізації програм на місцевому рівні та заходів, які орієнтовані на задоволення інтересів та потреб населення.

Правове регулювання С. Алексєєв характеризує як «результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їхнього впорядкування, створення, розвитку відповідно до вимог певного соціального ладу, який здійснюється за допомогою правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо)» [1, с. 289].

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo», що означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь. Доволі близьким до нього за змістом є термін «вплив», який означає вплив на що-небудь за допомогою системи дій. Смысловое навантаження в цих двох категорій є близьким, частково збігається, але не є однозначним. Поняття «правовий вплив» є гранично ширшим стосовно поняття правового регулювання [26, с. 230–233].

Правове регулювання в загальному вигляді спрямовує поведінку учасників суспільних відносин певним чином. Слушно із цього приводу зазначає Г. Атаманчук: «...правове регулювання являє собою єдність соціологічного, нормативного та практичного аспектів» [3, с. 205].

У науці виокремлюють також поняття механізму правового регулювання, головними складовими елементами якого є:

а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норма права – основа механізму правового регулювання);

б) факти юридичні, тобто конкретні обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин;

в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права;

г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм;

д) правові санкції щодо порушників норм права [103, с. 41].

Зміст правового регулювання визначається такими елементами, як форми, предмет та методи.

У свою чергу, форми правового регулювання – це нормативно-правові акти, прийняті за відповідними процедурами уповноваженими органами публічної влади, предметом регулювання яких є процес делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Як предмет правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування характеризується як система відносин між органами місцевого самоврядування, а основним способом здійснення впливу юридичних норм на відносини делегування є методи правового регулювання [104, с. 617].

Аналізуючи розвиток правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, необхідно насамперед вивчити нормативно-правові акти Української Радянської

Соціологічної Республіки. Варто зауважити, що ідея місцевого самоврядування, яка окреслювала децентралізацію влади, організаційну та фінансову незалежність органів самоврядування, заперечувала концепції соціалістичної держави, а також основне завдання держави – диктатуру пролетаріату, що була жорстко централізованою.

У радянський період термін «місцеве самоврядування» не набув відображення як у теоретичних розробках, так і в актах законодавства. Це чітко прослідковується в законодавчих документах УРСР. Наприклад, у Законах УРСР «Про сільську Раду народних депутатів УРСР» від 02 липня 1968 р. (у ред. Закону УРСР від 13 грудня 1972 р.), «Про обласну Раду народних депутатів в УРСР» від 31 жовтня 1980 р., «Про районну Раду народних депутатів УРСР» від 15 липня 1971 р. (у ред. Закону УРСР від 13 грудня 1979 р.), «Про міську, районну у місті Раду народних депутатів УРСР» від 15 липня 1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13 грудня 1979 р.) [153].

За радянських часів у законодавстві взагалі не існувало поняття «делеговані повноваження», а в енциклопедичних словниках того часу розкрито термін «делеговане законодавство», суть якого полягає в зменшенні наданих законом функцій парламенту як представницькому органу та в передачі їх органам виконавчої влади, яка їх виконує без контролю [18].

Для кращого розуміння системи місцевого самоврядування радянського часу необхідно розглянути Конституцію Української РСР 1937 р., яка внесла зміни в раду та перетворила їх на представницькі органи на всіх рівнях, а вже Конституція, яка була прийнята у 1978 р., втілила принцип цілісності системи Рад лише як органів державної влади. Таким чином, усі ради були об'єднані в одну цілісну систему органів державної влади, відповідно до цієї Конституції. Використання цього принципу зумовило таке: робота місцевих рад здійснювалася з дотриманням державних інтересів, без урахування при цьому інтересів та

потреб місцевого населення. Органи ради та народні депутати не мали права приймати рішення самостійно, у своїй роботі спиралися лише на рішення партії, не звертаючи уваги на закони. Таким чином, справи, що за Конституцією належали до компетенції рад народних депутатів, не могли бути вирішені ними без погодження з партійними керівниками.

Але вже з 1985 р. відбулася перебудова, при цьому нові ліберальні ідеї змішувалися з радянським розумінням стосовно влади й розвитку демократії. У цей самий час у СРСР було надруковано вперше переклад Європейської хартії місцевого самоврядування, але необхідно зазначити, що він не був представлений повністю, і деякі важливі категорії, наприклад, «місцеве управління», «місцевий уряд», «місцеве самоврядування» були розкриті не повністю [68].

І 16 липня 1990 р. було проголошено Декларацію про державний суверенітет України, а 24 серпня 1991 р. – прийнятий Акт про проголошення незалежності України, у зв'язку з тим, що держава окреслила для себе вихід з політико-правової сфери СРСР. Аналізуючи зазначену Декларацію, необхідно зауважити, що в ній розкрито головні принципи організації влади, наприклад, в Україні вся влада належить народові, а влада народу реалізується за допомогою системи державних органів і місцевого самоврядування.

Можна вважати, що саме 09 квітня 1990 р., коли було прийнято Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» № 1417-І, завершився радянський час стосовно формування політики місцевого самоврядування [118].

Відповідно до цього Закону, до системи місцевого самоврядування було включено перелік змін. Проаналізуємо їх. Наприклад, у ст. 2 цього Закону йшлося про те, що до системи місцевого самоврядування додано місцеві ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування, крім того, збори, місцеві референдуми, загальні збори громадян та деякі форми безпосередньої демократії. У цій статті зазначено

первинний рівень місцевого самоврядування, до якого належать сільрада, район, місто.

З прийняттям Закону Української РСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 р. № 533-XI (далі – Закон № 533-XI) було повернуто термін «місцеве самоврядування» та здійснено спробу перевести в органи місцевого самоврядування місцеві ради територіальних рівнів у цілому [124].

Крім того, було вперше втілено інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, але делегування повноважень визначалось на імперативному рівні, оскільки, згідно зі ст. 50 Закону, делегування міською радою та її виконавчим комітетом деяких повноважень районній у місті раді є обов'язковим.

Варто також зауважити, що на підставі ст. 2 Закону № 533-XI було додано до системи місцевого самоврядування сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів; органи територіального громадського самоврядування; місцеві референдуми, загальні збори громадян, інші форми безпосередньої демократії. Ключовою сферою в системі місцевого самоврядування визначено місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, а основним їхнім завданням було об'єднання та коригування роботи інших ланок місцевого самоврядування.

Нову редакцію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» № 2234-XII (далі – Закон № 2234-XII) було прийнято 26 березня 1992 р., а саме внесено зміни в назву.

Закон до місцевого рівня, на основі виділених місцевого та регіонального рівнів у місцевому самоврядуванні України, включив сільські, районні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації, а до регіонального додав районні та обласні ради, місцеві референдуми на території району, області [123].

Цим Законом інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування отримав можливість втілення таким чином:

– делегування міською радою та її виконавчим комітетом деяких повноважень районній у місті раді було обов'язковим;

– відповідно до ст. 50 цього Закону, районна в місті рада та її виконавчий комітет виконують повноваження, які були делеговані їм міською радою та її виконавчим комітетом, крім того, обласною державною адміністрацією з метою реалізації потреб громадян, які проживають у тому районі;

– районна в місті рада та її виконавчий комітет несуть відповідальність за виконання делегованих їм повноважень перед міською радою та її виконкомом.

Відповідно до Закону № 2234-ХІІ, здійснено передачу деяких повноважень представникам Президента України від обласних та районних рад.

Важливим, на наш погляд, є те, що, згідно із цим Законом, районна в місті рада та її виконком відповідальні за реалізацію делегованих їм повноважень перед міською радою та її виконавчим комітетом. Визначено, що ради під час виборів обираються територіальною громадою та мають відповідати за делеговані їм повноваження перед громадою, у зв'язку з тим, що міська рада обирається також громадою. Таким чином, громада виступає носієм права на місцеве самоврядування, а міська рада і районна в місті тільки реалізує це право. Крім того, районна рада у місті має нести відповідальність перед міською радою стосовно фінансового забезпечення делегованих повноважень та необхідних витрат на їх виконання.

Основним кроком для розвитку системи місцевого самоврядування було прийняття Конституції України, в якій зазначено, що саме місцеве самоврядування є правом територіальної громади, яка самостійно розв'язує питання на місцевому рівні на основі Конституції та чинних нормативно-правових актів.

Наступним важливим кроком було прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [121], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III щодо розвитку відповідної системи місцевого самоврядування в Україні, успішного організаційно-правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Зауважимо, що в Конституції України та згаданих вище законах не було чітко окреслено повноважень рад, які вони можуть делегувати одна одній, а також іншим органам самоорганізації населення.

Потрібно акцентувати увагу на тому, що 01 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, основним завданням якої було виділення основних напрямів, механізмів і чітких термінів формування результативного місцевого самоврядування [130]. Розглядаючи цю Стратегію, зауважимо, що основною проблемою було розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування.

На основі цього у 2000 р. всі чинні в той час нормативно-правові акти, що регулюють перерозподіл повноважень у системі місцевого самоврядування, необхідно поділити на такі форми правового регулювання: первинні та вторинні [18, с. 10]. До первинних належать: 1) Конституція України, норми якої встановлюють засади діяльності місцевого самоврядування, не деталізуючи її концептуальних засад; 2) закони України, які визначають як статусне становище органів місцевого самоврядування, так і систему місцевого самоврядування, юридичний порядок реалізації делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. А підзаконні та локальні нормативні акти є вторинними формами правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Конституція України закладає основи делегування в системі місцевого самоврядування, визначаючи основні напрями діяльності місцевого самоврядування в країні. Так, основний список питань на місцевому рівні,

які включені до відання територіальних громад села, району міста та створених ними органів місцевого самоврядування, міститься в ч. 1 ст. 143 Конституції України [64].

Однак цей перелік не є остаточним, оскільки територіальні громади та їх органи можуть вирішувати й другорядні питання на місцевому рівні, які віднесено в Законі до їх відання.

Аналогічно вирішує це питання й ч. 2 вказаної статті, яка визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування так званого вторинного рівня, тобто районних і обласних рад, які, крім питань, передбачених цією нормою, можуть також вирішувати й інші, віднесені до їх відання [64].

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу деталізацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на Закон про місцеве самоврядування.

Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування мають важливе значення не лише для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад і місцевої влади, а й делегування. Серед міжнародних актів необхідно назвати Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р., ратифіковано в 1997 р.), Європейську рамкову конвенцію про транскордонну співпрацю між властями або територіальними общинами (Мадрид, 21 травня 1980 р., ратифіковано в 1993 р.), Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах – учасниках Співдружності (29 жовтня 1994 р., прийнята в статусі учасника СНД), Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 р.). Положення цих документів дають поштовх для розвитку місцевої демократії в Україні, пошуку найбільш оптимальних і результативних форм місцевого самоврядування з урахуванням кращого європейського та

світового досвіду. Останній документ має доволі специфічний характер, оскільки, хоча він і закріплює стандарти місцевого самоврядування, діяльності органів у системі місцевого самоврядування, процедурні аспекти тощо, але він підписувався не державами та урядами, а національними асоціаціями й союзами місцевого самоврядування. Фактично відбулися узгодження та уніфікація на рівні стандартів і процедур основних засад практичної організації місцевого самоврядування.

Європейську рамкову конвенцію про транскордонну співпрацю між властями або територіальними общинами (Мадрид, 21 травня 1980 р.), до якої Україна приєдналася в 1993 р., регламентує основні засади реалізації місцевого самоврядування в транскордонних територіях ЄС. Для України приєднання до цієї Конвенції означає наближення до ЄС і запровадження стандартів організації місцевого самоврядування та управління територіальним розвитком у транскордонних зонах. Органи місцевого самоврядування регіонів, що межують з ЄС, напряду розпочали співробітництво в найбільш гострих сферах з аналогічними органами публічної влади країн – членів ЄС. Завдяки такому співробітництву було вирішено низку ключових питань перетину кордону як фізичними особами, так і вантажів та транспорту. Це суттєво розширило спроможності органів місцевого самоврядування в транскордонних регіонах.

У 1997 р. Україна підписала й ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування без будь-яких застережень, яка стала частиною національного законодавства та містить норми прямої дії.

Важливу роль щодо реалізації процесу делегування в системі місцевого самоврядування відіграють норми Хартії у зв'язку з тим, що в них:

– окреслено значення місцевого самоврядування та повноважень, що приводить до права й можливості органів місцевого самоврядування в рамках закону реалізовувати контроль та управління значним обсягом

справ, які належать до їхньої компетенції, відповідно до інтересів місцевого населення;

– визначено, що конституцією або законом окреслено повноваження органів місцевого самоврядування [51]. Але це положення не заважає надавати органам місцевого самоврядування повноваження та завдання з метою реалізації цілей, згідно із законом;

– втілено автономність і незалежність органів місцевого самоврядування, які, відповідно до закону, наділені правом без перешкод розв'язувати різні питання, які не видалені з їхньої компетенції й вирішення яких не було передано іншому органу;

– утверджено принцип субсидіарності, тобто муніципальні функції та завдання реалізуються тими органами влади, які мають тісний зв'язок з населенням;

– встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути повними та виключними. У Хартії зазначено про заборону стосовно скасування чи обмеження повноважень органів місцевого самоврядування іншим органом, якщо це не вказано в законі;

– приділено увагу делегуванню повноважень, при цьому встановлено: якщо регіональні органи делегують повноваження органам місцевого самоврядування, то останні мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [49].

Порівнюючи норми Конституції України та Хартії, підкреслимо, що в останній застосований принцип так званого «негативного» регулювання повноважень. Насамперед, аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування, зауважимо, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати різні питання, які не були видалені з їхньої сфери компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу (ст. 5) [49].

Натомість, у частині другій ст. 19 Конституції України встановлено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи мають проводити

свою діяльність у рамках наданих їм повноважень та у той спосіб, що зазначається в Конституції України та інших нормативно-правових документах [65].

Таким чином, спостерігається невідповідність між положеннями ратифікованої Законом України Хартії про місцеве самоврядування та конституційними положеннями. Однак, конституційні норми мають вищу юридичну силу, ніж норми Хартії, що зобов'язує органи місцевого самоврядування дотримуватися конституційних норм.

Отже, на основі положення чинного законодавства України органам місцевого самоврядування заборонено розв'язувати питання, якщо повноваження щодо їх вирішення не зазначено в законі. Крім того, з окреслених положень Конституції України випливає, що спосіб реалізації повноважень органів місцевого самоврядування повинен бути окреслений на законодавчому рівні. На основі вищезазначеного зауважимо, що зменшується важливість локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та правотворчості в цілому, що призводить до позбавлення його предмета правового регулювання. Необхідно відзначити можливість адаптації виконання повноважень органами місцевого самоврядування до місцевої специфіки та потреб, оскільки саме в цьому аспекті характеризується значущість місцевого самоврядування, що є однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зважаючи на делеговані повноваження як предмет правового регулювання, до законодавчих актів, у межах яких таке регулювання здійснюється, зарахуємо Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення».

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить дефініцію делегованих повноважень як повноважень органів виконавчої влади, які надані органам місцевого самоврядування відповідно до закону, а також повноважень органів місцевого самоврядування, які надаються

місцевим державним адміністраціям на основі прийнятого рішення районних та обласних рад. Разом з тим системний аналіз вказаного закону дає змогу зробити певні висновки щодо недоліків організаційно-правового забезпечення питань делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування [121].

Згідно зі ст. 1 Закону, делегування повноважень можуть здійснювати органи місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям або органи державної влади суб'єктам місцевого самоврядування. Відповідно, законодавець практично позбавляє здатності делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування, що не відповідає тій практиці, яка сформувалася на сьогодні в Україні, а тому ми пропонуємо усунути такий законодавчий недолік шляхом уточнення визначення делегованих повноважень, викладене в ст. 1, таким чином: делеговані повноваження – це відповідні повноваження органів виконавчої влади, які надані органам місцевого самоврядування на основі закону, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються місцевим державним адміністраціям або іншим органам місцевого самоврядування в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці регіонального або субрегіонального рівня за рішенням відповідних рад.

По-друге, вказаний вище Закон не містить повного переліку тих повноважень, які можуть бути делеговані, натомість ст. 26 цього Закону чітко визначає повноваження органів місцевого самоврядування, а саме відповідних місцевих, районних, обласних рад, які не можуть бути делеговані. Такий підхід є цілком логічним, оскільки він значно розширює можливості для оперативного адміністрування територіального розвитку, встановлюючи чіткі обмеження щодо неможливості передачі лише конкретних власних повноважень.

По-третє, список повноважень органів місцевого самоврядування в деяких галузях соціальних відносин визначає власні та делеговані повноваження, що представлено в Главі 2 Розділу II аналізованого Закону.

Але формулювання більшості статей є таким, що виникає враження, нібито делегованими можуть бути лише ті повноваження, які вказані в тексті статей. Це також не відповідає ні практиці, ні духу закону, оскільки часто виникають питання розвитку територій, які потребують делегування значно ширшого кола повноважень, що й відбувається, а обґрунтовується така ситуація тим, що повноваження, які делегуються, не належать до власних, які не можуть бути делеговані, хоча прямо такі делеговані на практиці повноваження й не містяться в текстах відповідних статтях Розділу 2 Глави II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Аналізуючи Закон України «Про органи самоорганізації населення», зауважимо, що він включає в себе феномен «делеговані повноваження». А розглядаючи ст. 2 цього Закону, підкреслимо, що делеговані повноваження органу самоорганізації населення трактуються як повноваження сільської, міської, районної у місті ради, якими вона ще включно наділяє орган самоорганізації населення [125]. Таке формулювання одразу демонструє логіку зробленого нами вище висновку про те, що визначення терміна «делеговані повноваження», яке надане в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», не описує сам механізм делегування повноважень між органами місцевого самоврядування, у зв'язку з тим, що органи самоорганізації населення є тими самими суб'єктами. Цей Закон не є конкретним і вичерпним у підходах до визначення процесу делегування та обсягу делегованих повноважень. Це дає змогу зробити висновок про те, що відповідні ради можуть делегувати органам самоорганізації населення лише ті повноваження, які не є їх власними та невід'ємними повноваженнями, а також ті, які органи самоорганізації реально спроможні виконати, враховуючи матеріально-технічне забезпечення таких органів.

Загалом варто зробити висновок про те, що обидва зазначені вище закони не містять у собі правових механізмів делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування. Встановлюючи загальні

правила такої процедури (затвердження переліку делегованих повноважень відповідними радами та порядку їх прийняття суб'єктами, яким вони делеговані) законодавство, разом з тим, не деталізує багатьох процедур. Зокрема, порядку передачі ресурсів та повноважень у сфері контролю від тих органів місцевого самоврядування, які делегують повноваження тим, які такі повноваження приймають. Таким чином, на вирішення вказаних недоліків і спрямовуватиметься основна увага.

Як проблему доцільно виокремити й положення про те, що делегування повноважень можливе не органу місцевого самоврядування, який має по суті тотожний статус, а лише на інший рівень. Наприклад, міська рада може делегувати повноваження або районній раді, або, зокрема, квартальному комітету. При цьому міська рада не може делегувати повноваження іншій міській раді, оскільки характер цих відносин чітко зазначено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад», який окреслює основні організаційно-правові аспекти взаємодії територіальних громад, головні принципи, відповідні форми та механізми таких відносин, його мотивування, матеріальне забезпечення й проведення контролю.

Проведений детальний аналіз дефініції делегованих повноважень, що подано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», дає змогу визначити, що законодавець вбачає можливість існування відносин делегування виключно між органами державної влади та місцевого самоврядування.

До основних проблем регулювання на основі чинного законодавства делегування повноважень необхідно включити таке: немає чітких критеріїв розмежування повноважень виконавчих органів сільських, міських рад на власні та делеговані, не визначено види делегування, не встановлено правових форм його здійснення. Залишаються також відкритими питання про підстави делегування та його правовий зміст (під яким мається на увазі

договірний чи владний характер відносин), визначення характеру цього інституту.

Потрібно також вказати на відсутність законодавчого закріплення формалізації відносин стосовно делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Вчений І. Сторожук, розглядаючи основні аспекти Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зосереджує свою увагу й на інших недоліках чинного законодавства стосовно делегованих повноважень. Зокрема, дослідник вказує на необхідність визнання делегованих повноважень джерелом тимчасового отримання додаткових повноважень відповідним органом, а не включення їх до його компетенції, необхідність розмежування делегованих повноважень та зобов'язань держави. Крім того, автор вказує на необхідність законодавчого закріплення механізму узгодження делегування повноважень, зокрема передбачивши можливість самостійного вирішення питання – погодитись чи відмовитись від виконання делегованих повноважень органом місцевого самоврядування за визначених умов [142].

Незважаючи на те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не регулює відносини передачі повноважень, у ньому можна передбачити можливість для виділення тих чи інших функцій територіального розвитку з метою делегування від такої об'єднаної громади до органу місцевого самоврядування районного рівня, у випадку, якщо реалізація таких повноважень меншою мірою стосується інтересів конкретної об'єднаної громади й більшою – інтересів усього району.

Говорячи про укази Президента України як наступний рівень правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, необхідно звернути увагу на Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Основним його моментом є таке: утверджується забезпечення можливості місцевого самоврядування та повністю виконання положень Європейської хартії

місцевого самоврядування, принципів субсидіарності і фінансової спроможності місцевого самоврядування.

Враховуючи євроінтеграційний шлях становлення України та повної зміни системи місцевого самоврядування відповідно до стандартів Європейського Союзу, Президентом України було запропоновано розробити ефективні процедурні компоненти реалізації цього самоврядування. І до одного з таких компонентів зараховано делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Важливу роль у системі правового регулювання місцевого самоврядування стосовно забезпечення процесу делегування повноважень відіграють постанови Кабінету Міністрів України. Їх основний регуляторний вплив поширюється не на самих суб'єктів місцевого самоврядування (представницькі органи, органи самоорганізації населення тощо), а безпосередньо на органи державної влади (місцеві державні адміністрації, регіональні представництва органів державної влади, органи, що надають публічні послуги населенню), і мета таких постанов полягає переважно у визначенні потенційно можливого обсягу повноважень державних органів, які можуть бути делеговані на рівень місцевого самоврядування, зокрема, щодо доступу до державних реєстрів, адміністрування податкових надходжень тощо.

Постанови Кабінету Міністрів України для цілей цього дослідження виконують роль інструментів практичного втілення можливостей та реалізації прав для органів місцевого самоврядування в частині делегування повноважень. При цьому такі постанови стосуються діяльності саме органів державної влади, оскільки для останніх виступають фактичними програмними документами алгоритмізації їх діяльності в процесі делегування повноважень, ресурсів та відповідальності за їх невиконання, або, навпаки, регламентують процес прийняття повноважень, що делегуються від органів місцевого самоврядування.

Статути територіальних громад, регламенти рад та інші акти в системі органів місцевого самоврядування можна включити до інструментів організаційно-правових аспектів процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Але, вважаємо, їх не варто додавати до правових інструментів, оскільки норми права за своєю природою мають загальнообов'язковий характер для певного кола осіб, які є суб'єктами взаємовідносин у системі місцевого самоврядування. Натомість відповідні регламенти, статути тощо мають суто локальний характер, регламентують діяльність конкретних представницьких органів конкретних територіальних громад, визначають і деталізують ті засади та аспекти делегування повноважень, які лише в загальному вигляді встановлюються на законодавчому рівні. При цьому такі акти місцевого самоврядування мають ключове значення в процесі регулювання діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, збагачуючи й конкретизуючи їх здібності та можливості здійснювати право громади на самоврядування в практичній сфері.

На завершення зауважимо, що успішність реалізації більшості повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від ступеня зрілості економічних, політичних та правових інститутів у цілому та від ефективності функціонування правового механізму реалізації зокрема [32, с. 14]. Як слушно зазначає Н. Боброва, головним завданням правового регулювання є реалізація права, переведення його регуляторних можливостей у дійсність [12, с. 3], на місцевому рівні – це реалізація самоврядування, закріпленого Конституцією України.

2.2. Сутність організаційного забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні

Становлення в Україні місцевого самоврядування орієнтоване на пошук сучасних моделей та відповідних форм співробітництва між органами місцевого самоврядування й органами державної влади під час застосування територіальною громадою свого права на самоврядування. З метою реалізації цього права потрібно задовольнити відразу ряд вимог, сформувавши відповідну систему зв'язків організаційного характеру та структур, та закріпити на законодавчому рівні механізм їх роботи. У зазначений спосіб реалізовуватиметься закріплення в практичній сфері створених інструментів стосовно забезпечення роботи органів місцевого самоврядування під час виконання ними власних повноважень.

На законодавчому рівні право на місцеве самоврядування не обмежено, а також не включає чітких дій і владних можливостей стосовно його реалізації, не зазнає обмежень та не визнається як один можливий спосіб його впровадження в практичну сферу.

Відповідно, виникає потреба в окресленні значення організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування та побудові моделі співробітництва між суб'єктами місцевого самоврядування з метою вдосконалення результативності з приводу виконання ними функцій на самоврядування. Необхідно зауважити, що організаційне забезпечення може виходити за рамки втілених у чинному законодавстві норм, збільшуючи власну роль та спосіб виконання на основі загальних аспектів і рамок правового регулювання, які представлені в нормативно-правових актах України про місцеве самоврядування.

Основне значення системи місцевого самоврядування полягає в тому, що за допомогою механізмів та інструментів реалізується максимальне дотримання принципів та ролі делегування повноважень.

Таким чином, організаційне забезпечення процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні має включати специфіку відносин делегування й створювати відповідні умови з метою успішного та якісного розподілу делегованих повноважень. Потребує вирішення питання щодо ресурсів та їх достатності для реалізації делегованих повноважень, оскільки їх існування характеризує рівень успішності їх здійснення.

Основною метою організаційного забезпечення делегування є об'єднання між собою різноманітних аспектів цього процесу в практичній сфері, відповідно до компетенції як органів місцевого самоврядування, які делегують повноваження, так і тих, яким передаються ці повноваження.

Аналізуючи результати досліджень Г. Островецького, зазначимо, що, на його думку, сьогодні термін «організаційне забезпечення» в наукових джерелах є нестійким, його вживають паралельно з інформаційним, матеріальним та іншими видами забезпечення, а також разом з економічним чи методичним забезпеченням відповідної сфери [107, с. 60]. Вважаємо, що організаційне забезпечення в системі місцевого самоврядування включає різні аспекти. Оскільки управління – складний процес здійснення організаційного впливу суб'єкта на об'єкт, такий вплив деталізується за рахунок механізмів організації деяких процедур, а саме: інформаційних, технічних, матеріальних тощо.

Аналізуючи організаційне забезпечення як процес делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та погоджуючись з науковими поглядами вітчизняних учених, виділимо стадії цього процесу:

– декларативну – орган місцевого самоврядування, що бажає делегувати повноваження з метою успішної їх реалізації, окреслює рівень, обсяги та рамки делегування, а також виділяє фінансові й технічні ресурси для виконання делегованих повноважень. Це оформлюється на основі рішення органу місцевого самоврядування;

– засновницьку – забезпечення відповідних умов стосовно формування нової моделі відносин делегування. У наш час забезпечення умов щодо делегування повноважень у системі місцевого самоврядування полягає в узгодженні проєкту рішення ради про делегування повноважень.

На нашу думку, на цій стадії ресурсом має стати адміністративний договір. Відповідно ця стадія передбачатиме розробку та узгодження положень адміністративного договору. У ньому окреслюватимуться масштаб делегованих повноважень, відповідні права та обов'язки органу місцевого самоврядування, який делегує та втілює ці повноваження; обсяги та основні способи відкритого доступу до ресурсів органом, який приймає делеговані повноваження. Основним компонентом цієї стадії є підписання та активізація цього договору. Необхідно, щоб він набув цінності в практичній реалізації та був виконаний повністю;

– упровадження – передача повноважень, доступу до ресурсів стосовно забезпечення реалізації делегованих повноважень, приведення в дію механізмів та інструментів контролю відповідно до делегованих повноважень. У наш час, оскільки делегування в системі місцевого самоврядування не часто використовується, у більшості випадків передача фінансових ресурсів чи доступу до них взагалі не реалізується;

– контролю – побудова відповідної системи здійсненню контролю органом, який делегував повноваження, на основі практичної сфери їх реалізації органом, якому ці повноваження делеговані;

– реорганізаційну – розірвання правового співробітництва між суб'єктами відносин делегування. На цій стадії ресурси можуть бути або

повернуті суб'єкту делегування, або суб'єкт, що отримав повноваження, звітує про їх використання. Така стадія є заключною, але настає доволі рідко, оскільки розширення можливостей територіальних громад у сфері співробітництва шляхом акумуляції ресурсів, створення спільних органів правління тощо суттєво знижує необхідність повноцінної передачі повноважень шляхом їх делегування.

Описані стадії організаційного забезпечення процесу делегування повноважень у сфері місцевого самоврядування окреслюють як чітку послідовність відносин делегування загалом і як деякі компоненти організаційного забезпечення, насамперед адміністративний договір. Адміністративний договір між органами місцевого самоврядування стосовно делегування повноважень є відповідною ознакою вітчизняної практики місцевого самоврядування. Розглядаючи реформу адміністративну та місцевого самоврядування, зауважимо, що договірні відносини між різними суб'єктами зазначеної системи набувають нового змістовного наповнення. Головним інструментом забезпечення успішної реалізації делегованих повноважень, а також основним засобом забезпечення повної гарантії повноти їх здійснення є адміністративний договір.

Таким чином, система місцевого самоврядування в Україні трактується як чітко окреслена в Конституції України та чинному законодавстві система органів місцевого самоврядування, що на основі зазначених законодавчих актів, реалізують головні функції й завдання місцевого самоврядування.

Системі місцевого самоврядування притаманна власна складна та багаторівнева внутрішня структура місцевого самоврядування. Відповідно до структурного та організаційного аспекту, система місцевого самоврядування – це система органів місцевого самоврядування, суб'єктів самоорганізації населення та відповідних форм організаційного спрямування, завдяки яким певна територіальна громада або її органи

реалізують завдання й функції місцевого самоврядування на місцевому рівні.

Система місцевого самоврядування постає також як упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою в стійких відносинах, забезпечують їхнє функціонування й розвиток як єдиного цілого та принципи їхньої побудови. Структурний підхід до її побудови дає змогу упорядкувати завдання та розподілити повноваження й відповідальність між суб'єктами системи місцевого самоврядування.

Структурованість є обов'язковою властивістю будь-якої системи. Структура є результатом процесу організації, результатом руху, упорядкування елементів (складових) системи. Структура характеризує систему місцевого самоврядування в контексті її побудови та взаємозв'язків між її елементами.

Проблема формування структури місцевого самоврядування в організаційному аспекті з розглядом кожної підсистеми як окремої, так і їх взаємовідносин за вертикальними й горизонтальними зв'язками в цих ієрархічних структурах є актуальною з погляду забезпечення здатності ефективно й на високому якісному рівні вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, управління груповою поведінкою посадових осіб (особливо в складних органах місцевого самоврядування).

При проектуванні органів місцевого самоврядування доцільно виходити з уявлення про них як про організм, що діє раціонально й цілеспрямовано, має апріорі встановлену мету та методи досягнення мети, механізми координації, які б дали змогу забезпечити ефективне вирішення питань місцевого значення, вивчення й прогнозування поведінки посадових осіб, вимірювання та виявлення можливостей зміни їх поведінки.

Отже, організаційна структура системи (у тому числі системи місцевого самоврядування) – це суб'єкти системи місцевого самоврядування та взаємозв'язки, що існують між ними. Основним компонентом

організаційної структури системи місцевого самоврядування є суб'єкти місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування в цілому є неоднаковими за своїм статусом (представницькі та виконавчі, галузеві та функціональні), але діють вони не хаотично, а системно, тобто в порядку, обумовленому при їх утворенні, що забезпечує в комплексі досягнення загальних цілей [92; 93]. Саме у взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в ході вирішення питань місцевого значення виявляється й реалізується сутність, невід'ємні, детермінантні, іманентні властивості місцевого самоврядування [8, с. 26].

Провідна роль у системі належить виборним органам – сільським, селищним, міським радам, які, по суті, є основними реалізаторами його функцій і повноважень. У процесі дослідження виникає запитання: чи утворюють між собою цілісну взаємну систему представницькі органи місцевого самоврядування? Аналізуючи їх правовий статус, необхідно зауважити, що представницькі органи місцевого самоврядування: не підпорядковані безпосередньо районним та обласним радам, але вони не можуть і не взаємодіяти між собою з метою вирішення питань місцевого значення.

На думку В. Кравченка та М. Пітцика, «органи місцевого самоврядування не утворюють власної системи органів, що суперечило б принципу автономності місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування різного територіального рівня в принципі не можуть бути підпорядковані по вертикалі» [72, с. 191]. Це пояснюється тим, що кожен із цих органів є фактично представницьким, а тому він є носієм тієї правосуб'єктності, яку йому надано громадою як джерелом права на самоврядування. Тому представницькі органи формують виконавчі органи місцевого самоврядування, які також не мають вертикального підпорядкування. Таке підпорядкування можливе лише в системі місцевих

державних адміністрацій, у тому числі в частині делегованих від органів місцевого самоврядування повноважень.

Потреба в співробітництві цих органів у системі місцевого самоврядування привела до того, що кожен орган місцевого самоврядування наділений відповідними завданнями, має свою структуру, функції, повноваження, при цьому використовує різні форми та методи для досягнення поставленої мети. Відсутність відповідної співпраці зменшує успішність роботи управлінських суб'єктів у системі місцевого самоврядування, породжує компетенційні спори та інші конфлікти. Так, Ю. Козлов слушно зазначав, що не було більш гострого, злободеннішого на кожному історичному етапі розвитку суспільства та державності, ніж питання про взаємозв'язок рад з підзвітними їм виконавчими органами, що постійно привертало до себе увагу з позиції як теорії, так і практики [141, с. 5].

У цьому контексті відносини делегування видаються засобом узгодження таких суперечностей, оскільки делегування передбачає мінімізацію повсякчасного контролю, створюючи при цьому обов'язкову систему моніторингу повноти виконання делегованих повноважень. Тому питання взаємодії представницького органу місцевого самоврядування з виконавчим, особливо в умовах, коли таким органом виступає місцева державна адміністрація (яка є суб'єктом вертикалі системи органів виконавчої гілки влади держави), найбільш повноцінно вирішуватимуться в процесі делегування повноважень.

Реалізація делегованих повноважень ґрунтується не лише на системі органів місцевого самоврядування, а й організаційній структурі окремих органів. Остання залежить від законодавчого визначення компетенції та повноважень. У процесі проєктування організаційної структури проблема розподілу влади й повноважень по горизонталі та вертикалі є найбільш складною, тому, як правило, залишається недостатньо формалізованою. Наприклад, сільська, селищна, міська рада має змогу схвалювати рішення

стосовно розподілу повноважень між її виконкомом, відділами, управліннями в межах повноважень, наданих ч. 3 ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчим органам відповідних рад. Але ці рішення, які потрібні для результативної роботи органів місцевого самоврядування, зазвичай, місцеві ради не схвалюють.

Розглядаючи загальну характеристику організаційної структури органу місцевого самоврядування, можна виділити декілька положень:

1) організаційна структура органу місцевого самоврядування забезпечує реалізацію всіх функцій управління, закріплених за ним;

2) структура органу місцевого самоврядування визначає права та обов'язки (повноваження й відповідальність) на всіх управлінських рівнях;

3) від організаційної структури залежать ефективна діяльність органу місцевого самоврядування, її розвиток;

4) структура, прийнята у визначеному конкретному органі місцевого самоврядування, визначає організаційну поведінку його посадових осіб.

Необхідно, щоб структура органу місцевого самоврядування була гнучкою й легко пристосовувалась до специфіки діяльності при передачі чи отриманні делегованих повноважень.

Організаційна структура виконавчих органів сільських, селищних, міських рад дає змогу реалізувати делеговані повноваження, базуючись на відповідних принципах управління, таких як:

1) принцип ієрархічності управління – кожен рівень, що перебуває нижче від попереднього, контролюється рівнем, що перебуває вище за нього й підпорядкований йому;

2) принцип цілепокладання – організаційна структура має перш за все відображати цілі й завдання організації;

3) принцип відповідності – з одного боку, належність повноважень та відповідальності співробітників, з іншого – професійна кваліфікація та рівень культури;

4) принцип розмежування праці – сприймання кращого поділу праці між органами влади й обсягу їхніх повноважень;

5) принцип обмеження повноважень керівників обмежуються їх призначенням та цілями організації, основними чинниками зовнішнього середовища, відповідним рівнем культури й нормами;

б) принцип адаптації – відповідно до цього, організаційна структура повинна стати більш гнучкою та швидко реагувати на зовнішні й внутрішні зміни.

Об'єднані територіальні органи після укрупнення набувають згідно із законом більше повноважень і отримують більший ресурс, як до об'єднання, і відповідно зобов'язані їх усі виконувати:

1. Організаційна структура виконавчих органів органу місцевого самоврядування повинна віддзеркалювати повноваження, забезпечуючи інституційно їх ефективне виконання. Інакше кажучи, кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом/посадовою особою для забезпечення його ефективної реалізації.

2. Кожен орган місцевого самоврядування повинен створити структурні підрозділи/посади, які є обов'язковими для функціонування органу. Назви запропонованих структурних підрозділів є орієнтовними й гнучкими (можуть бути поєднані з іншими напрямками діяльності відповідного структурного підрозділу/виконавчого органу та визначають основну функцію або повноваження, закріплене за самим структурним підрозділом/посадою).

Наприклад, відділ організаційної роботи або відділ організаційного забезпечення за своє сутністю відповідає за підготовку, організацію та проведення засідань місцевої ради, її постійних комісій і виконавчого комітету, забезпечує роботу з депутатами місцевої ради тощо, однак, може виконувати додаткові повноваження та завдання за потреби й відповідно може змінювати назву. Служба персоналу, або відділ кадрів, або відділ

персоналу, може мати у штатному розписі посаду службовця з мобілізаційної роботи тощо. Зберігається лише загальна формула – назва структурного підрозділу зберігає ключову (основну) функцію/повноваження підрозділу (відповідно до Положення).

3. Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі й стати індикатором для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування на відповідній території.

4. Окрім обов'язкових структурних підрозділів, пропонуємо розглянути рекомендаційний перелік структурних підрозділів апарату та виконавчих органів місцевої ради. Рекомендаційний перелік містить структурні підрозділи, які необхідні для забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень за принципом: кожне повноваження забезпечується окремим структурним підрозділом (поєднання повноважень в одному структурному підрозділі можливе за так званими суміжними або дотичними повноваженнями та залежить виключно від спроможності (як фінансової, так і кадрової) безпосередньо місцевої ради). Категорія посад у кожному структурному підрозділі (головний спеціаліст, провідний спеціаліст, спеціаліст 1 або 2 категорії, спеціаліст без категорії) повинна визначатися залежно від складності/комплексності функцій та завдань, виконання яких передбачено відповідним структурним підрозділом і можливості залучення працівника, який буде відповідати кваліфікаційному рівню, визначеному Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування (наказ Голодержслужби України від 29 грудня 2009 р. № 406).

5. У кожному органі місцевого самоврядування, беручи до уваги автономність останніх, повинні бути збережені певні пропорції щодо формування структурних підрозділів (сектору – відділу – управління в структурі апарату) та виконавчих органів (тобто, якщо приймається рішення про створення відділів в організаційній структурі виконавчих органів ради, то в штатному розписі чисельність посад у них повинна бути або однакова,

або не менше від певної визначеної кількості працівників для забезпечення якісного та ефективного виконання законодавством повноважень). Ідеться не про обмеження кількості працівників в одному структурному підрозділі, а про однаковий принцип формування структури, який гарантуватиме «керованість» структури або співвідношення керівник – спеціалісти та належний розподіл між ними завдань і сфер відповідальності.

6. Структурних підрозділів/посад має бути стільки за кількістю, щоб забезпечити надання якісних послуг усім жителям територіальної громади на одному рівні (однакового прийнятого «стандарту») при раціональному використанні коштів місцевого бюджету. Раціональне використання коштів означає отримання найбільшого ефекту (стандарту послуг) за кошти, які витрачаються.

7. Витрати на утримання працівників апарату й виконавчих органів (посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників, передбачених у штатному розписі) не повинні перевищувати 35% від загального обсягу власних надходжень (це критичний показник) відповідного місцевого бюджету, що дасть змогу забезпечити місцевий розвиток об'єднаної територіальної громади й реалізовувати місцеві програми та ініціативи.

Функціональні критерії формування організаційної структури апарату та виконавчих органів місцевої ради.

Для формування дієвої організаційної структури пропонуємо розглянути різні управлінські моделі реалізації ключових повноважень, отриманих територіальною громадою в результаті добровільного об'єднання. Тобто для кожного повноваження з урахуванням особливостей, притаманних саме цій об'єднаній територіальній громаді, можна сформулювати модель або відповідний інструментарій реалізації визначеного законодавством повноваження. Перелік критеріїв не буде визначати кількість посад, які мають бути передбачені в організаційній структурі або штатному розписі, однак будуть слугувати основою для прийняття рішення

щодо найбільш прийнятної оптимальної кількості працівників для забезпечення виконання повноважень.

Перелік критеріїв потрібно переглядати на постійній основі – кожні два-три роки, оскільки запровадження нових інструментів та технологій (як-от е-послуги, інформатизація певних процесів, у тому числі запровадження електронного діловодства, архівування тощо) або визначення нових пріоритетних напрямів розвитку територіальної громади (що буде відображатися в Стратегії розвитку територіальної громади та відповідно місцевих програмах соціально-економічного розвитку) будуть змінювати пріоритети, підхід та критерії до визначення оптимальної управлінської моделі – організаційної структури виконавчих органів для забезпечення ефективної та в повному обсязі реалізації повноважень.

Можна розглянути формування каталогу «взірцевих» організаційних структур виконавчих органів сільської, селищної або міської ради. Однак, формуючи такий каталог, необхідно враховувати (надавати) загальну базову інформацію-характеристику територіальної громади, її можливості, ресурси, пріоритети розвитку тощо, що стали основою для прийняття саме такого рішення.

Висновки до розділу 2

Аналізуючи сучасний стан нормативно-правового забезпечення процесів делегування відносин у системі місцевого самоврядування, зроблено такі висновки:

1. Сутність правового забезпечення процесу делегування розкрито через відповідну систему законодавчих актів, які визначають загальні умови, способи, механізми та межі делегування повноважень між різними суб'єктами системи місцевого самоврядування.

Вітчизняне законодавство пройшло тривалий період становлення як загальних засад організації системи місцевого самоврядування, так і окремого закріплення способів реалізації відносин делегування. Еволюція інституту місцевого самоврядування дала змогу відійти від концепції імперативної передачі повноважень до моделі саме відносин делегування. У такому розумінні процесу передачі повноважень, ресурсів та відповідальності законодавче забезпечення відіграє важливу роль, оскільки через сукупність законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, а також актів органів місцевого самоврядування розкриваються 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. 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.

2. Аналізуючи організаційний аспект делегування повноважень, визначено, що його розглядають як практичний вираз законодавчого закріплення загальних правил здійснення місцевого самоврядування. Через організаційний аспект розкривають основні особливості правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення ними відносин делегування. Через побудовану структуру таких відносин відбувається передача повноважень, можливостей досягнення цілей місцевого самоврядування, необхідних для цього ресурсів та обсягу відповідальності.

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 визначають не лише рівень ефективності діяльності таких суб'єктів, а й успішність системи місцевого самоврядування загалом.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування зарубіжних держав

У процесі розвитку українського суспільства головним процесом є реформування органів місцевого самоврядування в державі, що має брати до уваги досвід зарубіжних країн з проведення реформ, у нашому випадку делегування повноважень. Використання методу порівняльного аналізу дає змогу знайти відповідні механізми розв'язання проблем, які окреслюють делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Насамперед потрібно вивчити досвід європейських держав, зокрема причини та порядок делегування в системі органів місцевого самоврядування, організацію реалізації делегованих повноважень і контролю за їх виконанням.

Аналізуючи практичну політико-правову сферу європейських держав, використовують різноманітні способи налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування, особливість яких зумовлена вибраною в них системою місцевого самоврядування – англосаксонською або континентальною (Франція, Польща, Німеччина).

Варто приділити увагу такій особливості функціонування органів місцевого самоврядування в англосаксонській правовій системі, як позитивне регулювання їх діяльності. Такий спосіб регулювання повноважень передбачає, що саме органи місцевого самоврядування та їх представники повинні здійснювати лише ті повноваження, які прямо

передбачені в статуті (законі, іншому правовому акті). З огляду на це обсяг їх повноважень встановлюється шляхом подання у правових актах чіткого детального переліку їх прав та обов'язків. Органи місцевого самоврядування у цих країнах мають право вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом, інша ж їх діяльність може бути визнана незаконною.

На нашу думку, зважаючи на наближеність самої системи місцевого самоврядування в Україні до континентальної системи місцевого самоврядування, доцільним є акцент на її особливостях. На думку науковців, для цієї системи характерно таке:

- 1) значний рівень централізації, крім того, існує вертикальне підпорядкування;
- 2) об'єднання прямого державного управління та місцевого самоврядування на місцях;
- 3) зазвичай органи місцевого самоврядування, наділені правом вчиняти все, що вони бажають, якщо це законом не заборонено.

Ці особливості закладають одну з найважливіших засад інституту делегування повноважень в країнах ЄС – принцип субсидіарності. У зв'язку із цим слушно зауважує М. Глигич-Золотарева: «Ніколи не доручайте виконання великій одиниці того, що може бути зроблено меншою» [29]. Це точне вираження змісту цього принципу: найширше коло повноважень має здійснюватися тими владними інституціями, що найбільш наближені до пересічних громадян і здатні реалізовувати такі повноваження ефективно.

Делегування повноважень використовують як інструмент якісного вирішення таких питань відповідно до принципу субсидіарності, тобто повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на цьому принципі, розподілені так, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, – до тієї проблеми, яку він вирішує.

Щодо досвіду окремих країн, то варто зупинитися перш за все на Німеччині, оскільки вона є однією з країн із високорозвиненою системою делегування повноважень у системі місцевого самоврядування (за деякими оцінками, система децентралізації й делегування повноважень у цій країні навіть вища за європейські стандарти). Значна їх частина делегується громадам, але, як правило, главі виконавчого органу, а представницький орган – рада громади, до цього не має ніякого стосунку, не маючи прав контролю й тим більше виконання цих повноважень [98]. Сутність такого механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування розкривається через сутність федеративного устрою держави, за якого федеральні землі є самостійними в прийнятті більшості рішень, що мають локальне значення. Враховуючи те, що федеральна земля як адміністративно-територіальна одиниця достатньо велика, як за площею території, так і за кількістю населення, то логічним видається наявність декількох рівнів управління нею. Оскільки такі рівні за своєю правовою природою є рівнями місцевого самоврядування, то об'єктивною необхідністю є налагодження системи делегування між ними, а отже, таке делегування є одним із найбільш яскравих прикладів делегування в системі місцевого самоврядування. Це при тому, що ця система існує не паралельно системі делегування у сфері державного управління, а є продовженням загальнодержавного механізму управління територіальним розвитком та максимально автономною від органів державної влади.

Своєрідним правовим механізмом забезпечення делегування в Німеччині є неможливість здійснювати однакові функції органами місцевого самоврядування в різних адміністративно-територіальних одиницях. Суттєвою рисою Німеччини є те, що цій державі не притаманне дублювання функцій місцевих та федеральних органів влади. У нашій державі, навпаки, простежується тенденція до надання органам місцевого самоврядування різних рівнів схожих компетенцій.

Місцеве самоврядування в Німеччині, згідно з Основним законом ФРН 1949 р., здійснюється в землях, округах та громадах. Особливістю органів місцевого самоврядування Німеччини є те, що фактично в усіх землях самоврядування є розвинутим, і в громадах розв'язують понад 80% питань, коли громадянин починає комунікувати з владою.

Місцеве самоврядування гарантує громадянам право самостійно приймати рішення щодо актуальних питань цієї територіальної одиниці. Держава зобов'язана допомагати меншим і нижчим адміністративним утворенням (землям, округам і громадам), але не може втручатися в їхні внутрішні справи. Держава надає громадам кадровий, організаційний, плановий (будівництво), правотворчий, фінансовий і податковий суверенітет. Зокрема, фінансова база громад формується за рахунок платежів і податків (з землі, майна, промислів, на автотранспортні засоби, за утримання собак, від розважальних заходів), цільових зборів, разових внесків, федеральних і земельних дотацій, кредитів.

Землі Федеративної Республіки Німеччини – це відносно автономні та самостійні суб'єкти федерації, правовий статус яких визначається їх конституціями, прийнятими відповідно до Основного закону Федеративної Республіки Німеччини. Місцеве самоврядування здійснюють Ландтаг (парламент), який обирається населенням; Уряд – обирається населенням на чолі із Прем'єр-міністром відповідної землі. Цей Уряд є виконавчим органом Ландтагу, але при цьому він не є залежним у процесі свого формування від парламенту відповідної федеральної землі. Таким чином, система органів місцевого самоврядування хоча номінально й повторює федеральну, але за механізмом взаємодії між її інституціями не є тотожною до федерального Уряду та Бундестагу й Бундесрату.

Громади (як сільські, так і міські) згідно з Основним Законом ФРН можуть і повинні вирішувати всі завдання, що не вирішуються на європейському, федеральному рівнях, а також на рівні федеральної землі (ст. 28). Завдання громад поділяються на три групи: 1) завдання, що

виконуються за вказівкою; 2) обов'язкові до виконання самоврядні завдання; 3) самоврядні завдання, що виконуються на добровільній основі.

Саме перша група повноважень може бути названа делегованими: громада зобов'язана виконувати такі завдання із чітким дотриманням меж і процедур, визначених федеральним чи земельним законодавством. До делегованих повноважень належать такі сфери діяльності, як: загальна безпека; питання громадянства (паспортна справа), прописки; запис актів цивільного стану; промисли; будівництво; дорожній рух, реєстрація транспорту та збір податків з нього; проведення виборів; соціальна сфера; робота з молоддю; статистика; охорона пам'яток; лісове та рибне господарство; культура землеробства.

Друга група – обов'язкові до виконання самоврядні завдання громад, відповідно до законодавства земель, порядок їх виконання громада має право визначати самостійно. У Конституції Німеччини, зокрема, зазначено, що громадам повинно бути надано право регулювати в межах закону під власну відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Проте в більш розгорнутому вигляді цей принцип закріплений у конституціях земель Німеччини [15, с. 104–105].

До власних повноважень належать: постачання громадян водою, електроенергією, теплом і газом; каналізація, очищення стічних вод, вивіз сміття; планування території; будівництво та утримання місцевих доріг, лікувальних і освітніх установ, спортивних споруд, будинків престарілих, парків, кладовищ; пожежна охорона; оновлення й утримання місцевого транспорту; розвиток комунального господарства.

Усі інші завдання, що виконують громади, належать до третьої групи – добровільних повноважень.

Дещо інакше характеризує повноваження громад К. Баранова, яка зауважує, що в Німеччині завдання, виконані комунами (як органи міського рівня – за аналогією до органів управління територіальної громади в Україні), діляться на «добровільні» і «обов'язкові».

«Добровільні» завдання перебувають у повній компетенції комунальної ради, яка визначає, яким саме чином їх розв'язати. До них належать: забезпечення населення водою й енергією, питання культури, спорту та соціального забезпечення.

«Обов'язкові» завдання встановлюються землями, у віданні місцевих органів залишається лише їх конкретне виконання. Це, наприклад, планування забудови. Власні фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на вирішення «обов'язкових» завдань у рамках самоврядування; засоби, що залишилися, можуть бути використані при вирішенні «добровільних» завдань [5, с. 24].

Подібну думку у своєму дослідженні висловлював і Н. Тимофєєв, який наголошував на тому, що в Німеччині, наприклад, у компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до традиційного комунального права розрізняють завдання самостійні, які походять із самоврядування громад (власні завдання), і доручені, до яких зазвичай належать функції, передбачені законодавчими актами земель [145, с. 59].

Отже, органи місцевого самоврядування наділені досить широкими повноваженням на місцях у всіх галузях економіки та соціального життя.

Для прикладу, відповідно до ст. 28 п. 2 Основного закону і п. 1 § 2 Конституції Землі Мекленбург – Передня Померанія [168, с. 34–45], громадам повинно гарантуватись право вирішувати всі питання місцевої спільноти в рамках закону під власну відповідальність. Спілки громад також повинні мати право самоврядування в рамках своїх легітимних повноважень відповідно до законодавства.

Згідно з Конституції Землі Мекленбург – Передня Померанія [169], органами громади є представництво громади і бургомістр. Представництвом громади є представництво громадян як найвищий орган громади, який приймає рішення й виражає волю громадян. У містах він має назву представництва міста.

Представництво громади компетентне в усіх важливих справах громади та слідкує за виконанням своїх рішень, якщо вони не делеговані головній комісії чи бургомістру згідно із законом, головним статутом чи рішенням представництва громади. Крім визначених законом завдань, у представництва громади вагомими є справи політичного значення, справи, які мають економічний вплив, чи окремі рішення, які мають принципове значення для громади. Представництво громади є найвищим службовим органом, якщо не визначено інше.

Згідно з п. 1 § 23 Конституції Землі Мекленбург – Передня Померанія, представництво громади складається з представників, які обираються громадянами на основі загального, прямого, вільного, рівного виборчого права строком на 5 років шляхом проведення таємного голосування. У містах представники громади мають статус представників міста. Представники громади виконують свої повноваження в рамках закону на основі вільного, власного переконання, керуючись інтересами загального блага. Вони не пов'язані зобов'язаннями чи завданнями, які обмежують свободу їхніх рішень.

У § 22 Конституції Землі Мекленбург – Передня Померанія [169] визначено виняткову компетенцію представництва громади, а в ст. 26 Закону [25, с. 12–40] – 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 (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Виняткові повноваження представницьких органів управління містом

За функціями управління	Німеччина
1	2
Нормотворчі	– дозвіл на зміну/відміну статутів; – затвердження бюджетного статуту, проєкту бюджету, концепції бюджетного користування; – рішення щодо зміни територій

Продовження табл. 3.1

1	2
Організаційно-установчі	<ul style="list-style-type: none"> – загальні засади управління; – призначення й 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 бургомістра від виконання бюджету
Контрольні	<ul style="list-style-type: none"> – замовлення контрольних перевірок; – прийом річного фінансового звіту

Наведені вище функції є представницькими, тобто їх джерелом (носієм) виступає 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.

Головним статутом може встановлюватися, що головна комісія чи бургомістр приймають рішення у визначених межах щодо таких справ:

- 1) дозволи на договори;
- 2) згода на позапланові видатки;
- 3) розпорядження майном громади, особливо продаж земельних ділянок, дарчі, надання позик чи отримання громадою кредитів;
- 4) отримання доручень, укладення гарантійних договорів, призначення особливого страхування для третіх осіб, економічно рівноправних щодо цих юридичних справ;
- 5) укладання містобудівних договорів, зокрема договорів щодо розробки й виконання будівельних планів. За відсутності такого

регулювання в головному статуті, остаточне рішення приймає представництво громади (параграф 22) [169].

Головними функціями органів місцевого самоврядування визначаються:

1) забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ);

2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля;

3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);

4) формування середовища проживання й перспективне планування: планування розвитку міста, якість середовища проживання, екологія, розвиток культури та засобів комунікації;

5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища, РАГС;

6) стабілізація суспільної системи [9].

Таким чином, повноваження органів управління містом у Німеччині не можуть делегуватися до іншого суб'єкта територіального управління, незалежно від того, до якої системи належить такий орган: місцевого самоврядування чи державної влади. Натомість органи місцевого самоврядування міста здатні й повинні брати на себе делеговані повноваження від інших суб'єктів, оскільки в такий спосіб забезпечуватиметься мета сталого розвитку міста та задоволення соціально-економічних потреб громади.

Франція – одна з найбільш демократичних і децентралізованих країн Європи з досить високим розвитком системи органів місцевого самоврядування. Характерними особливостями Франції є те, що в цій країні використані нові підходи до організації діяльності органів місцевого самоврядування, що було здійснено під час реформи децентралізації, у

результаті якої для кожного територіального рівня влади було визначено власний обсяг повноважень.

В основу розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування Франції покладено конституційний принцип, згідно з яким «територіальні колективи мають право приймати рішення у межах повноважень, що можуть бути надані їм на їх рівні».

Аналізуючи місцеве самоврядування у Франції, необхідно зауважити, що воно регулюється Конституцією цієї Республіки, Головним кодексом адміністративно-територіальних формувань, Адміністративним кодексом Франції місцевого самоврядування та Кодексом комун.

Згідно з п. 2 ст. 2 Загального кодексу адміністративно-територіальних формувань, комуни, департаменти й регіони формують конституційні рамки стосовно активної участі населення в житті місцевості, де воно проживає, та гарантій прояву його різноманітності. На цих територіях реалізуються рішення, які були схвалені на рівні держави, місцеві органи влади вчиняють дії відповідно до своїх повноважень. Таким чином, зауважимо, що місцева влада характеризується як органи державного управління з власною їх назвою, територією, бюджетом, кадрами, які наділені особливими 24 повноваженнями на певному рівні незалежності стосовно центральної влади. Крім того, у Франції існують території, які наділені особливим статусом: Корсика, Ліон, Марсель, Париж, Майоттета Сент-П'єр-ет-Міквелон, а керують ними відповідні інституції.

Закон Франції «Відносини прав і свобод комун, департаментів і регіонів» від 2 березня 1982 р. та законодавство, що його доповнює, відображають прагнення Уряду Франції змінити баланс повноважень і прав між державою та місцевим самоврядуванням. Регіонам, департаментам та комунам надано більше незалежності в прийнятті рішень, перерозподілено адміністративні та фінансові завдання між державною й місцевою владами [28, с. 23–27]. Базові принципи та структура не змінилися у 1982 р., але є певні відмінності між сферами компетенцій різних рівнів влади.

Законодавство про децентралізацію повноважень принесло деякі новації, особливо щодо нагляду. Оскільки органи влади діють самостійно, виникає необхідність встановлення належного ступеня контролю за їх діяльністю [24]. Березневий закон 1982 р. також приніс деякі зміни в систему фінансування. Будь-яка передача державних повноважень до місцевого бюджету повинна супроводжуватися трансфертом ресурсів. На практиці місцеві податки мають тенденцію до зростання.

У законі, який був прийнятий 2 березня 1982 р., основною стала ст. 1, яку називають «стартовою» у втіленні процесу децентралізації. У ній зазначено, що вільно керовані обраними радами є комуни, департаменти та регіони. Відповідно до закону, здійснюється розмежування компетенцій комун, департаментів, регіонів та держави, а також розподіл коштів населення на основі нових правил місцевої податкової системи та передача територіальним громадам державних кредитів, організація регіонів, статутні гарантії, проведення виборів і визначення статуту обранців, налагодження взаємодії між комунами, департаментами та регіонами й сприяння активній участі громадян у місцевому житті.

У 2003 р. було проведено ретельну конституційну ревізію, яка також зачепила й розділ 12 Конституції Республіки «Адміністративно-територіальні утворення» [173]. Конституційний закон від 28 березня 2003 р. [38] прагнув надати Республіці більш децентралізованої організації, незважаючи на те, що Франція перед реформою вже була децентралізованою. Проте перегляд розділу 12 зачепив здебільшого заморські території.

У сучасному світі чинне законодавство Франції регулює практично всі питання щодо організації й роботи місцевого самоврядування на всіх без винятку рівнях адміністративного та територіального устрою. Разом ці закони включені до Адміністративного кодексу, який вважають у Франції конституцією місцевого самоврядування.

Повноваження комун впливають з Основного закону 1984 р. Комуни зазвичай характеризуються невеликими розмірами й кількістю населення. У комуні рада обирає мера, який виконує подвійну роль – представник держави і голова муніципалітету. Зауважимо, що мер як представник комуни має значний обсяг повноважень, до яких входить підтримання в комуні порядку [106].

Відповідно до Загального кодексу адміністративно-територіальних формувань [16], муніципалітет належить до органів комуни, який включає в себе муніципальну раду, мера та всіх його заступників. Розглядаючи ст. 72 Конституції Франції [173], можна зауважити, що комуна незалежно здійснює управління обраною радою й керує нормативною владою з метою реалізації власних компетенцій. Формування ради здійснюється за різними виборчими системами, для них характерний різноманітний кількісний склад залежно від числа виборців. Саме 6 років становить основний термін повноважень. Наприклад, у ст. 2121-29 Загального кодексу [171] зазначено, що муніципальна рада здійснює регулювання справи комуни за допомогою проведення наради. Муніципальна рада пропонує вирішення проблемних питань, що стосуються місцевих інтересів. За допомогою схвалення нею рішень муніципальна рада здійснює керування справами комуни, які включають усі питання стосовно інтересів мешканців комуни й не належать до компетенції інших органів влади.

Різні проблемні питання, що належать до компетенції комуни, мають розв'язуватися муніципальною радою, за винятком, якщо, згідно із законом, це право не передано меру. Відповідно до ст. 2121-30–2121-35, до компетенції муніципальної ради включено:

- повноваження у фінансовій сфері, насамперед: прийняття бюджету та окреслення ставок комунальних податків; розв'язання питань щодо потреби в позиці; підтримання звітів щодо реалізації бюджетних коштів;

- повноваження, що стосуються громадських служб, а саме: рада володіє правом формувати чи скасовувати громадські служби комуни, але

існують певні обмеження у прояві автономності. Крім того, рада може реалізовувати допомогу комунальним і частим організаціям та установам;

– повноваження стосовно майна комуни. Останнє класифікується на «громадське», яке передбачено переважно для громадського використання (наприклад, дорожні шляхи, казарми), і майно «приватне», яке комуна може застосовувати на основі наданого їй права приватного власника (сад, парки, будинки). Необхідно зазначити, що не відчуженим є громадське майно. Рада схвалює рішення щодо купівлі-продажу та оренди майна, щодо включення майна до «громадського»;

– повноваження щодо належного облаштування території та міського будівництва. Крім виділення основних напрямів застосування території та принципів міського будівництва, рада наділена правом створювати й схвалювати міжкомунальні плани стосовно облаштування територій, але ця діяльність має здійснюватися за участю центральної адміністрації, департаменту та округу;

– повноваження у сфері кадрового потенціалу, для реалізації яких муніципальна рада наділена правом схвалювати рішення щодо утворення посад апарату управління комуною, які є необхідними;

– повноваження у сфері консультації. Муніципальна рада пропонує власні погляди щоразу, відповідно до законів чи регламентів, або ж це вимагається запитом представника держави в департаменті, до якого належить певна комуна. Якщо вона не бажає надати висновок, то, відповідно до ст. 2121-29 Загального кодексу, у такому разі рішення може бути схвалено, не враховуючи відсутності висновку [171].

Необхідно зазначити, що законодавчі та інші нормативні акти чітко розмежовують функціонування муніципальних рад комун різного статусу. Так, Загальним кодексом [171] передбачено окремі розділи, що стосуються комун зі спеціальним статусом, де йдеться про порядок функціонування муніципальної ради столиці Франції – Парижа, а також Марселя та Ліона. Окремо виділяють комуни, що є прилеглими до столиці, це, зокрема,

територія Іль-де-Франс. Розмежують також ті комуни, які функціонують у заморських колективах. Щоправда, ці розділи Загального кодексу [171] стосуються здебільшого компетенцій цих комун, а також певних фінансових положень та кількості депутатів муніципальних рад.

Що ж стосується питань делегування повноважень, то французька модель організації місцевого самоврядування передбачає такі можливості та навіть обов'язки з делегування повноважень органами місцевого самоврядування:

– згідно з положеннями Загального кодексу, Закону Франції «Відносини прав і свобод комун, департаментів і регіонів», органи місцевого самоврядування комуни та департаменту повинні делегувати виконання своїх повноважень відповідно органам місцевого самоврядування департаменту або регіону в тому випадку, якщо виконання покладених на них обов'язків неможливо забезпечити за рахунок власних коштів комуни або департаменту;

– органи місцевого самоврядування регіону або департаменту повинні делегувати на рівень органів місцевого самоврядування відповідно департаменту або комуни виконання функцій, які з огляду на специфіку такого департаменту або комуни можуть і повинні виконуватися виключно на їх рівні. Це стосується тих регіонів та департаментів, у яких існують окремі суб'єкти місцевого самоврядування, що повинні виконувати спеціальні функції, пов'язані з територіальним, географічним або соціально-економічним становищем таких територій. Наприклад, лише в деяких департаментах регіону Нор – Па-де-Кале існують проблеми, пов'язані із заболочуванням місцевості, а тому доцільно передати такі повноваження з рівня регіону на рівень департаменту для більш оперативного реагування на погіршення природної ситуації та уникнення загроз міському господарству, пов'язаних із заболочуванням місцевості;

– у процесі делегування повноважень у самій системі місцевого самоврядування, незалежно від складу учасників таких відносин, а також

незалежно від напрямку делегування (від нижчого суб'єкта місцевого самоврядування вищого чи навпаки), контроль за виконанням таких повноважень, крім відповідних суб'єктів, які делегують повноваження, бере на себе префект.

Отже, відносини делегування, згідно із чинним законодавством Франції, характеризують важливу раціоналізацію розмежування владно-розпорядчих повноважень органів місцевого самоврядування. Головним критерієм при делегуванні повноважень є оперативність реагування органами місцевого самоврядування на ті проблеми соціально-економічного розвитку або на ті потреби громади, які потребують негайного вирішення чи задоволення. Враховуючи це, важливим критерієм при визначенні напрямів делегування та повноти повноважень, які передаються з одного органу місцевого самоврядування іншим, є часові втрати чи межі вирішення наявної проблеми, для чого, власне, і здійснюється делегування.

Встановлюючи як основний часовий критерій досягнення мети управлінського впливу органами місцевого самоврядування, доцільно зауважити, що 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» [174], надають перелік повноважень, якими муніципальна рада наділена в першу чергу (табл. 3.2). Однак цей список не є вичерпним і залишає за муніципальною радою право на врегулювання всіх питань, які стосуються інтересів жителів комуни.

Основні повноваження муніципальної ради

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

Наведені вище функції можуть бути делеговані, але у випадку їх делегування на рівень департаменту потрібно наголосити на тому, що контрольні та установчі функції не підлягають делегуванню в напрямі від суб'єкта нижчого рівня вищому. Такі функції можуть бути делеговані муніципальній раді від ради департаменту або від ради регіону.

Великі міські комуни можуть розділятися на райони, а рада району є їхнім представницьким органом, що включає муніципальних депутатів, які були обрані в цьому районі, та депутатів районну, кількість яких має бути вдвічі більше, ніж, наприклад, муніципальних. Їхні вибори здійснюються за однаковою системою, але ті, які не були включені до складу муніципальної ради, стають районними радниками. Рада району та муніципальна рада

здійснюють свою роботу за тотожними принципами, а значення мера в діяльності ради така сама, як і на муніципальному рівні [137].

Головним адміністративно-територіальним формуванням у Франції є департамент, який є другим рівнем після комуни адміністративно-територіального устрою, на якому однаково здійснюють свою діяльність як орган самоврядування – генеральна рада та префект – як орган державної влади.

Префект більше тяжіє до центральної влади, він наділений досить широкими повноваженнями приймати низку рішень, що стосуються здійснення державної політики у відповідному регіоні, водночас виконує функції та завдання місцевого самоврядування.

Отже, на рівні департаменту відбуваються найскладніші процеси делегування повноважень, оскільки делегування реалізується від органів місцевого самоврядування регіонального рівня та рівня комун. Необхідно зазначити, що делегування повноважень неможливе між органами місцевого самоврядування регіону та комуни. Перерозподіл та оптимізація управлінських функцій здійснюються виключно через органи місцевого самоврядування департаменту. Так само неможливим є субделегування, тобто передача органами місцевого самоврядування рівня департаменту (рада департаменту та виконавчі органи департаменту) делегованих повноважень від регіону до комуни та навпаки.

Відповідно до ст. 24–25 Закону Франції «Відносини прав і свобод комун, департаментів і регіонів», Рада департаменту може делегувати здійснення частини своїх повноважень іншим органам місцевого самоврядування, за винятком тих, що зазначені в ст. 50, 51 та 52 цього Закону. При цьому відповідальність за делегування повноважень Ради департаменту несе Голова Ради департаменту, що зазначено в ст. 31. Аналізуючи наведені вище норми щодо обмежень у делегуванні повноважень, варто звернути увагу на те, що вони стосуються переважно бюджетних відносин.

Так, відповідно до ст. 51 Закону, повноваження у сфері планування, коригування та інших форм організації бюджетного процесу на рівні департаменту не підлягають делегуванню. Так само й функції у сфері регулювання відносин з приводу виплати належної заборгованості та здійснення витрат, які є обов'язковими для департаментів, не можуть бути делеговані на інші рівні суб'єктів місцевого самоврядування [174].

Третій рівень – рівень регіону, на якому здійснюють свою діяльність державні органи та суб'єкти самоврядування. Регіон являє собою адміністративно-територіальне утворення, чії функції зосереджені переважно на розвитку території. Повноваження регіону як територіального утворення були визначені у 1980 р. в законі щодо децентралізації територіального управління. Основним нормативно-правовим актом, що здійснює регулювання повноважень регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад.

Саме у Франції діє Закон «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами» від 07 січня 1983 р. № 83-8, який визначає порядок (у тому числі договірний) передачі вказаних повноважень [154]. Що ж стосується аналізу положень вказаного Закону в частині делегування повноважень Радою регіону, то тут слід зауважити, що таке делегування може відбуватися виключно щодо повноважень, пов'язаних із розвитком територій. Жодні установчі, контрольні та бюджетні повноваження передаватися не можуть. Більше того, під час делегування повноважень Радою регіону на рівень департаменту обов'язковою є згода Ради департаменту набути відповідні повноваження [174]. В усіх інших випадках делегування така згода не потрібна.

Розвиток інститутів публічного управління в Польській Республіці пройшов досить тривалий та інтенсивний етап за останні майже 30 років. Трансформація суспільних процесів після падіння тоталітарного режиму й аж до членства країни в ЄС стала можливою лише за умови тісної консолідації зусиль політичних партій, місцевих політичних еліт та

інститутів громадянського суспільства. Якість розвитку останнього багато в чому залежала від реформування всієї системи публічного управління в державі. Розширення можливостей органів місцевого управління, підвищення спроможності вирішувати проблеми локального розвитку будь-якою адміністративно-територіальною одиницею суттєво стимулювало появу місцевих громадських ініціатив. Інститути громадянського суспільства на рівні найменших адміністративних утворень у Польщі досягли такого рівня політичної активності, що здатні пропонувати високу якість територіального розвитку.

Такий досвід для України є цікавим, а система територіальної організації влади такою, що потребує ґрунтовного дослідження в усіх її аспектах. На особливу увагу заслуговує вивчення процесу становлення та сучасного запровадження організаційно-правового механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Для нашої держави досвід Польщі у сфері місцевого самоврядування є прийнятним та утилітарним, оскільки вихідні умови її розвитку та України є подібними, як і перспективні можливості входження в європейський простір, що зумовлено таким:

1) у період, коли обидві країни були в складі тоталітарного табору, для них були характерні однакові системи організації територіального управління, які базувалися на номінальному заміщенні місцевої демократії партійною номенклатурою комуністичної партії, яка управлялася з одного центру;

2) традиції стосовно організації місцевого самоврядування в Польщі та Україні мали подібні риси, а після падіння тоталітарного режиму в Польщі та здобуття незалежності Україною отримали новий поштовх до розвитку в однакових суспільно-політичних і соціально-економічних умовах усталення демократії та подолання величезних економічних розривів, що впливало на якість фінансування місцевого самоврядування;

3) Україна, як і свого часу Польща, проголосила шлях на євроінтеграцію, а це означає необхідність імплементації загальноєвропейських стандартів у систему територіальної організації влади шляхом реформування відповідних засад організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Такий шлях Польща пройшла значно ефективніше та швидше від України, що демонструє практичну якість польського досвіду реформування адміністративно-територіального устрою;

4) цікавим та утилітарним для України видається й польській досвід у сфері фінансово-економічного забезпечення місцевого самоврядування. І хоча йдеться не про його копію, однак необхідним є дослідження нових перспектив для України крізь призму способів та шляхів розв'язання схожих проблем у Польщі.

К. Шабатько зазначає, що «схожість суспільно-політичних процесів і ментальна близькість роблять польський досвід особливо актуальним для України. Ці дві країни є майже аналогічними за формою правління, державним устроєм і політичним режимом. Проте Польща сьогодні випереджає Україну за рівнем соціально-економічного розвитку і темпами здійснення демократичних перетворень, про успішність яких свідчать не лише внутрішня політична стабільність і зростання добробуту населення» [157, с. 110–112].

Як зауважують Ю. Фрицький та Н. Ішуніна, «глибока структурна реформа публічної адміністрації в Польщі складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації) [156, с. 34–39]. У межах цих реформ політичне керівництво країни ставило такі завдання, вирішення яких забезпечувало нову якість територіальної організації влади та здійснення місцевого самоврядування:

– реформування адміністративного поділу, запровадженого ще за часів тоталітарного режиму в 1975 р., який не відповідав вимогам ефективності територіального управління, оскільки передбачав стандартну радянську модель дворівневої системи організації місцевих органів влади: воєводства й муніципалітети;

– скорочення кількості воєводств (їх укрупнення шляхом об'єднання) і створення нового, проміжного між ними та муніципалітетами, рівня місцевого самоврядування – повіту;

– розбудова традицій місцевого самоврядування та активізація місцевих ініціатив шляхом розвитку інститутів громадянського суспільства;

– розширення демократичних інструментів та механізмів управління територіальним розвитком шляхом формування публічних органів влади;

– запровадження децентралізації та деконцентрації в систему територіального управління шляхом передачі великої кількості повноважень із центрального рівня й рівня воєводств на рівень повіту та муніципалітету;

– запровадження бюджетної децентралізації з метою підвищення якості управління місцевими фінансами та збільшення ступеня фінансової спроможності територіальних громад.

Оптимізація адміністративно-територіального устрою в Польщі відбувалася з 1998 р. одночасно з прийняттям трьох важливих законодавчих актів: Законів Республіки Польщі «Про повітове самоврядування», «Про самоврядування воєводства», «Про урядову адміністрацію у воєводстві».

Як зазначає із цього приводу П. Гураль, після прийняття цих законів та «відповідно до норм конституції і згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам, було сформовано остаточний територіальний поділ Польщі, який складався з трьох щаблів: гміни, повіту, воєводства, – і відповідав принципу, що кожна одиниця поділу є одночасно одиницею місцевого самоврядування» [35, с. 218–219]. При цьому територіальний рівень представництва органів державного управління зберігся лише у воєводстві.

Повіт та гміна були позбавлені представництва центральних органів виконавчої влади.

Розглядаючи ст. 164 Конституції Польської Республіки, необхідно зазначити, що гміна є головною одиницею територіального самоврядування, яка виконує різні завдання територіального управління, які не можуть реалізовуватися іншими органами територіального самоврядування [8]. Схоже визначення та відсутність конкретизації щодо всіх повноважень, які мають у сфері територіального управління органи місцевого самоврядування, гміни мають складні відносини делегування повноважень між органами системи територіального самоврядування.

Дослідник П. Гураль зауважує, що, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування гмінне», гміна наділена як власними повноваженнями, так і делегованими, але при цьому делегованими визнаються лише повноваження, передані від органів державного управління. Більше того, перелік власних повноважень гміни, визначених у Законі, не є вичерпним і може бути доповнений будь-якими іншими повноваженнями, які за законом не віднесені до рівня повіту чи воєводства [35].

Досить потужною, з погляду повноважень територіального розвитку, адміністративно-територіальною одиницею в Польщі є повіт. На думку вченого В. Грובה, повіт – це цілком самоврядна одиниця зі своїми завданнями й наділеною відповідальністю у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. Основними його повноваженням є надання послуг, які не були виконані на місцевому рівні, наприклад, видання дозволів на проведення будівельних робіт, керування водоканалом, проведення контролю над реалізацією природних ресурсів, станом довкілля й санітарна інспекція, здійснення реєстрації транспортних засобів [37, с. 28–30].

Повіт є унікальним та цілком самодостатнім рівнем реалізації управління територією. Органи місцевого самоврядування рівня повіту концентрують у собі повноваження у сфері координації п'яти основних сфер функцій держави, які, однак, делеговані на рівень повіту без права

подальшого делегування на інші рівні місцевого самоврядування. Такими функціями є: адміністрування поліції, пожежної служби, санітарно-епідеміологічної, ветеринарної інспекції та ветеринарного нагляду. Усі інші функції, якими наділені органи місцевого самоврядування повітового рівня, можуть бути делеговані на рівень певної гміни, якщо вона спроможна з фінансової точки зору реалізувати їх. Делегування повноважень з повітового рівня на рівень гміни в Польщі відбувається без передачі відповідних фінансових ресурсів та здійснюється виключно за ініціативою гміни.

Така ситуація демонструє автономність повітового рівня територіальної організації соціально-економічних процесів та процесів управління територіальним розвитком. Вона є такою, що функціонує в умовах Польщі, оскільки процес реформування системи місцевого самоврядування завершився саме там, а подальше об'єднання гмін можливе шляхом поєднання юридичних осіб і створення нової юридичної особи. Але така тенденція на сьогодні не має поширення.

Натомість, привертає увагу ще одна особливість організації відносин між органами місцевого самоврядування повіту та гміни – відсутність прямого підпорядкування та контролю з боку повіту за виконанням функцій гміни, навіть делегованих, та відсутність такого ж контролю з боку гміни у випадку, якщо повноваження передаються на рівень повіту. Відносини у сфері делегування повноважень з одного рівня на інший реалізуються через укладання відповідних адміністративних договорів між двома юридичними особами, якими є гміна та повіт. Але договірні відносини лише передбачені як можливість, хоча на практиці їх реалізація відбувається вкрай рідко, лише у випадках, коли вирішення питання територіального розвитку вимагає залучення значних фінансових ресурсів.

Окремо розглянемо механізм делегування повноважень між органами управління воєводства та повіту. Кількість повноважень, які можуть делегуватися від органів державної влади воєводства на рівень повіту, чітко прописано в чинному законодавстві, крім того, воєводство не є юридичною

особою, тому реалізація цього делегування можлива лише на законодавчому рівні, згідно із Законами Республіки Польща «Про місцеве самоврядування гмінне», «Про прямі вибори войта, бурмістра, президента міста», «Про місцеве самоврядування воєводське», «Про місцеве самоврядування повітове». Щоправда, ці законодавчі акти чітко регулюють лише можливості делегування повноважень від урядових адміністрацій, а, наприклад, делегування повноважень між органами місцевого самоврядування не скасовуються, не закріплюється обсяг повноважень, можливих для делегування. Існують наведені нами вище п'ять функціональних сфер повітового управління, функції в яких не можуть бути делеговані на будь-який інший рівень здійснення місцевого самоврядування.

Цікавим з погляду вітчизняного досвіду організації місцевого самоврядування є досвід Республіки Польща у сфері визначення компетенцій міст різного підпорядкування. Так, О. Скороход звертає увагу на те, що «міста на правах повіту (так звані міські повіти) мають всі повноваження і завдання найнижчого рівня – гміни, а також повіту. Таким містам можуть делегуватися права воєводств щодо тих питань, які можуть вирішуватися на місці. Таке місто має самостійний бюджет і його доходи не залежать від міжбюджетних трансфертів на виконання делегованих повноважень» [140, с.161].

Досвід місцевого самоврядування України в аспекті існування таких міст, які за своєю спроможністю значно перевищують можливості середньостатистичних гмін (в українській практиці громад) та навіть окремих повітів (в українській практиці районів), не має такого розвитку, як делегування містам окремих повноважень рівня воєводства (в українській практиці області). З одного боку, таке делегування було б логічним, оскільки тоді міська влада могла б вирішувати питання вищої освіти, високоякісного та високоспеціалізованого медичного обслуговування тощо. В українських реаліях такі повноваження перебувають виключно у віданні

обласного рівня місцевого самоврядування та обласних органів державної влади й не можуть передаватися на рівень місцевого самоврядування міста. Такі міста є переважно обласними центрами, тому управлінська ефективність органів публічної влади та адміністрації обласного рівня є досить високою. При реформуванні адміністративно-територіального устрою цілком логічною може бути ситуація, коли об'єднані територіальні громади сконцентрують у собі фінансові можливості, які перевищуватимуть фінансову спроможність району чи навіть області. Прикладом може слугувати м. Маріуполь, бюджет якого в період до російської агресії перевищував бюджети більшості районів в Україні та дорівнював бюджету Чернівецької області.

При цьому він не мав повноважень обласного рівня, а міська влада не могла ефективно управляти освітньою (рівня ЗВО) та медичною (рівня високоспеціалізованих лікувально-діагностичних центрів) сферами. Тож, на нашу думку, на сьогодні існує потреба подальшого вивчення можливості делегувати певні повноваження з обласного рівня на рівень таких територіальних громад, фінансова спроможність яких дозволяє їм самостійно виконувати функції у сфері, що номінально належать до рівня органів місцевого самоврядування обласного значення, але фактично виконують пряму функцію забезпечення потреб громади в тій чи іншій сфері.

Оскільки і повіт, і гміна мають статус юридичної особи, це спрощує механізм передачі повноважень на відповідні рівні місцевого самоврядування з рівня воєводства, а також розкриває перспективи для перерозподілу таких повноважень між самими повітами на гмінами на горизонтальному рівні. Формалізувати такі відносини доцільно шляхом укладання адміністративних договорів про передачу повноважень або про кооперацію зусиль.

На сьогодні такий досвід віддалено представлений в Україні механізмом співробітництва територіальних громад. Але, на відміну від

Польщі, статус юридичної особи в Україні мають лише органи місцевого самоврядування, утворені в адміністративно-територіальних одиницях.

На нашу думку, окреслений досвід організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень саме в системі місцевого самоврядування важливий для впровадження його в нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування України за допомогою:

а) включити до ст. 133 Конституції України ч. 4 такого змісту: статус юридичної особи мають адміністративно-територіальні одиниці рівня району, міста, селища і села;

б) змінити окремий абзац третій ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й подати його в такому вигляді: до адміністративно-територіальної одиниці належать область, район, місто, район у місті, селище, село. Адміністративно-територіальні одиниці, а саме: район, місто, селище, село, – наділені статусом юридичної особи, який закріплюється згідно з постановою Верховної Ради України в порядку п. 29 частини першої ст. 85 Конституції України одночасно з утворенням районів, віднесення населених пунктів до категорії міст, сіл або селищ.

Важливі зауваження стосовно адміністративно-територіальної реформи в Польщі роблять у своїх дослідженнях Н. Шаповалова та І. Пресняков, які звертають увагу на те, що польське законодавство закріплює дуалістичну модель територіального управління воєводством: з одного боку, воно має власну юрисдикційну самоврядність, що втілюється у відповідному публічному органі влади на чолі з маршалком воєводства; з іншого – воно має урядове підпорядкування, яке здійснюється через відповідну адміністрацію, яку очолює воєвода. Причому і самоврядна, і урядова складові управління воєводством мають статус юридичних осіб, такий саме статус мають і гміни, і повіти в цілому, як адміністративні одиниці [158]. Останнє демонструє надзвичайну перспективність процесу організації місцевого самоврядування, оскільки відкриває потужні

можливості для формалізації відносин делегування через інструменти адміністративних угод.

Водночас, як зауважує О. Скороход, «одним з головних правил самоврядної системи Польщі є незалежність між рівнями самоврядної громадської адміністрації. Повітове самоврядування або воєводське самоврядування не має контрольних компетенцій щодо гмін, останні є повністю незалежні в питаннях територіального розвитку та питаннях фінансового забезпечення самоврядування» [140, с. 164].

Таким чином, формується повністю незалежна система місцевого самоврядування, позбавлена імперативних законодавчо визначених можливостей контролю та підпорядкування органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Більше того, як зазначає В. Малиновський, на локальному й регіональному рівні територіального самоврядування, представницькі органи мають право лише на виключні повноваження, список яких представлений у ст. 12 Закону Польщі «Про місцеве самоврядування повітове» й у ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування воєводське», відповідно, відсутня можливість взаємного делегування повноважень між ними [85, с. 16–17].

Як зазначає інший дослідник, Є. Корчак, «приведення до завершення реформ адміністративного та місцевого самоврядування в Польщі заклало фундамент демократичних інституцій громадянського суспільства: функціонування представників місцевої й регіональної влади, обраної та контрольованої громадою, розподіл повноважень між якими відбувається не лише за законом, але й виходячи з потреб територіального розвитку» [67, с. 15–16]. І хоча така позиція дослідника видається дещо спірною, вона дає змогу зрозуміти сутність побудованої системи відносин між органами публічного управління в Польщі – основна мета полягає в максимальному забезпеченні потреб територіального розвитку, що досягається одночасно елементами законодавчого та адміністративного забезпечення, тобто через

закріплення функцій органів місцевого самоврядування в законодавстві з одночасним розширенням можливостей їх перерозподілу засобами адміністративно-договірного характеру.

Завдяки цьому створюється нова якість управління територіальним розвитком, заснованого на засадах децентралізації та деконцентрації державного управління, бюджетній децентралізації зі збільшенням рівня відповідальності самоврядних органів публічного управління місцевого значення за якість досягнутих результатів регіонального та локального розвитку.

Підбиваючи підсумки аналізу організаційно-правового забезпечення відносин у Польщі стосовно делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, доцільно зробити такі висновки.

По-перше, польське законодавство прямо не визначає можливості делегування повноважень від одного органу місцевого самоврядування до іншого, натомість визначає таку можливість між органами державної адміністрації та органами самоврядування відповідного територіального рівня. Більше того, законодавство Республіки Польща у сфері місцевого самоврядування не визначає вичерпного переліку повноважень закріплених за гміною – найменшою адміністративно-територіальною одиницею. Це викликає певні питання стосовно повноти виконання органами місцевого самоврядування рівня гміни повноважень із забезпечення потреб територіальної громади.

По-друге, законодавство Республіки Польща визначає гміну та повіт суб'єктами адміністративних відносин із статусом юридичної особи. Такий досвід не притаманний Україні, але є надзвичайно перспективним, оскільки відкриває можливості для розширення форм адміністративного співробітництва у сфері делегування повноважень між адміністративно-територіальними одиницями. На основі аналізу польського досвіду й практичного закріплення повноважень органів територіального самоврядування на законодавчому рівні можна зробити висновок про

відсутність прямого тлумачення адміністративного договору та можливості його укладання між органами територіального самоврядування в Польщі.

По-третє, делегування повноважень одного органу іншому прямо не зазначено в чинному законодавстві Республіки Польща. Однак юридичний статус гміни та повіту відкриває можливість існування договірних відносин в цій сфері та суттєво розширює можливості передачі окремих повноважень територіального розвитку з рівня гміни на рівень повіту й навпаки.

Разом з тим сама модель місцевого самоврядування в Польщі відзначається як достатньо ефективна, оскільки розширює можливості найменшого базового рівня територіального самоврядування – гміни – настільки, наскільки це відповідає потребам громади.

3.2. Перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення делегування

У зв'язку з інтеграцією України в Європейський Союз здійснюється розбудова системи місцевого самоврядування в Україні, що потребує оптимізації правової та організаційної основи реалізації його повноважень. Серед іншого, прийняття законотворцями та територіальними громадами нормативних актів, які б регулювали питання делегування повноважень, надасть можливість досягти оптимальної схеми правових відносин між органами місцевого самоврядування.

У наш час розпочато реформу місцевого самоврядування, трансформацію органів місцевого самоврядування, наближення системи місцевого самоврядування до результативного проведення діяльності за рахунок втілення та правового впровадження делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Відповідно до негативного вітчизняного

досвіду радянської політики стосовно місцевого самоврядування, а також зарубіжного практичного досвіду з приводу створення успішної, результативної системи місцевого самоврядування, а також у відповідних умовах наближення до стандартів Європейського Союзу, закріплення на законодавчому рівні механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування може сприяти результативності їх розподілу.

Зауважимо, що нова Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні була створена в 2014 р. [130], а основним завданням її стала побудова відповідних організаційних, фінансових умов з метою сприяння реалізації органами місцевого самоврядування своїх і делегованих повноважень тощо.

Головною складовою Концепції, що є основою ствердження делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, є новий територіальний устрій. На основі цієї Концепції необхідно внести пропозиції щодо втілення в нашій державі системи територіального устрою, яка складається з трьох рівнів, а саме: громади, райони, регіони. Громаду в цій системі необхідно розглядати як адміністративно-територіальну одиницю, яка створена згідно із чинними законами та до складу якої входить один або декілька населених пунктів, а також території, які прилегли до них.

Новий територіальний устрій, у випадку його законодавчого закріплення або ж збереження існуючого, не є завадою для формування нової системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в областях, районах та об'єднаних територіальних громадах, а також чіткого розділення повноважень у цій системі.

У системі місцевого самоврядування правильний розподіл повноважень повинен зумовлювати:

- 1) розподіл основних функцій, завдань і повноважень між самими органами місцевого самоврядування;

2) збільшення обсягу повноважень, які передані районним та обласним радам; розмежування функціональних обов'язків і повноважень між органами місцевого самоврядування територіальних різних рівнів насамперед;

3) вирішення проблемних питань щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та спрямування до мінімальної потреби делегування повноважень органам місцевої виконавчої влади;

4) покращення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, збільшення повноважень районних та обласних рад, створення їх виконавчих структур.

При цьому потрібно врахувати, що кожна система, зокрема система 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. Тобто йдеться про те, що основним завданням системної та структурної організації місцевого самоврядування є оптимізація результативності його роботи. Передусім 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.

Зауважимо, що до системи основних критеріїв створення вдосконаленої структури органів місцевого самоврядування можна включити:

1) системно-структурні – кількість: рівнів керування, органів на кожному з рівнів управління; структурних підрозділів в органах управління; службовців, які підпорядковані одному керівнику;

2) процедурну особливість: швидка реакція на реагування системи; вчасність вирішення окресленого завдання; інформаційне перенавантаження;

3) нормативне забезпечення: наявність відповідних положень стосовно структурних підрозділів; існування посадових інструкцій; кількість регулювання управлінської діяльності;

4) компетентність кадрів, а саме досвід: роботи за відповідною спеціальністю; роботи на окресленій посаді; роботи на підприємстві чи установі; організації підвищення власної кваліфікації; проведення оцінювання свої професійних якостей персоналу (наприклад, дисциплінованість; кількісне збільшення та зменшення використання робочого часу; ефективність і швидкість застосування посадових обов'язків).

Головними принципами побудови основного елемента системи місцевого самоврядування – ефективного органу місцевого самоврядування – є такі:

1) принцип єдності мети – структура органу місцевого самоврядування є раціональною, якщо вона сприяє співпраці депутатів та посадових осіб у досягненні цілей ефективного територіального розвитку;

2) принцип ефективності – структура органу місцевого самоврядування ефективна, якщо вона сприяє досягненню депутатами та посадовими особами поставлених цілей за мінімальних небажаних наслідків або витрат.

Відповідно до Концепції, в основу повноважень органів місцевого самоврядування включено принцип субсидіарності.

Повноваження органів місцевого самоврядування неможливо визначити як статичне явище (і не потрібно), бо в процесі їх реалізації може виникнути потреба в їх розширенні, зміні чи вдосконаленні, а це потребуватиме оперативного втручання, а не затяжної процедури внесення змін до законів.

Тому 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 безпосередній демократії обох органів делегування, а також на співпраці між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування;

2) на основі укладання адміністративного договору має відбуватися делегування повноважень;

3) передача фінансових чи матеріальних ресурсів має в обов'язковому порядку приводити до делегування повноважень з метою 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) ввести термін «делеговані повноваження в системі місцевого самоврядування».

Погоджуючись з І. Сторожук, необхідно визнати делеговані повноваження джерелом тимчасового отримання додаткових повноважень відповідним органом, а не включення їх до його компетенції, необхідно закріпити механізм узгодження делегування повноважень, зокрема, передбачивши можливість самостійного вирішення питання – погодитись чи відмовитись від виконання делегованих повноважень органом місцевого самоврядування за визначених умов [143].

Ґрунтуючись на Законі України «Про співробітництво територіальних громад», пропонуємо впровадити як основну форму делегування договір, який має схожі риси з договором про співробітництво. Ідеться не про його компіляцію, а лише про форму легітимізації відносин між суб'єктами відносин делегування – укладання письмового договору, у якому будуть

відображені всі аспекти реалізації делегованих повноважень: від ресурсного забезпечення до відповідальності сторін. Існування такої форми легітимізації відносин делегування дозволить: по-перше, зробити простішим процес здійснення контролю за реалізацію делегованих повноважень; по-друге, збільшити можливості надання захисту органами місцевого самоврядування своїх прав, також і в судовому порядку.

Це сприятиме формуванню необхідного підґрунтя для оптимізації взаємодії між органами в системі місцевого самоврядування, запобіганню компетенційних конфліктів між ними, підвищенню ефективності муніципальної влади та імплементації європейських стандартів і кращого досвіду держав – учасників Європейського Союзу у сфері делегування повноважень.

Розглядаючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», необхідно зауважити, що він не регулює відносин з передачі повноважень, а лише поєднує їх у компетенції новоствореного органу місцевого самоврядування, однак у ньому можна передбачити можливість для виділення тих чи інших функцій територіального розвитку з метою делегування від такої об'єднаної громади до органу місцевого самоврядування районного рівня, у випадку, якщо реалізація таких повноважень меншою мірою стосується інтересів конкретної об'єднаної громади, і більшою – інтересів усього району.

Зважаючи на те, що правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень, «розпорошені» в законодавстві України, видається доцільним прийняття єдиного закону «Про делегування повноваження у системі місцевого самоврядування», у якому можна було би втілити головні положення щодо делегованих повноважень, окреслити суб'єктний склад делегованих повноважень, регламентувати сам процес делегування повноважень, визначити чіткий порядок здійснення передачі фінансових чи матеріальних ресурсів з метою реалізації делегованих повноважень за невідповідну реалізацію делегованих повноважень,

визначити відповідальність та побудувати відповідну систему контролю за виконанням делегованих повноважень, визначити певний порядок розгляду незлагоджених проблемних питань, які можуть виникати в процесі виконання делегованих повноважень.

Важливо на основі чинного законодавства визначити список повноважень, які можуть бути передані делегуючим органам, і повний виключний перелік повноважень, які не можуть бути делеговані загалом. 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.

Ці намагання були представлені в деяких проєктах законів, серед яких ми можемо згадати такі: «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», «Про делеговані повноваження», Кодекс про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс), – які були внесені на розгляд парламенту в 2000 р. народними депутатами України – відповідно В. Бондаренком, Є. Жовтяком та Г. Антоньєвою, Л. Кравчуком та Ю. Іоффе, а також двох законопроєктів 2008 р. [8, с. 53–54]. Проте жоден із них не пройшов процедури першого читання. Відсутність відповідного закону на сьогодні сильно ускладнює процедуру як делегування, так і відкликання делегованих повноважень. Для того, щоб на практиці не виникало питань щодо порядку делегування відповідних повноважень, щоб не обмежувалося волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, на наш погляд, відповідно до чинного законодавства потрібно закріпити положення, на основі яких повноваження можуть бути делеговані в системі місцевого самоврядування не на законодавчому рівні, а переважно за договором.

Розглядаючи Конституцію України, якою передбачено забезпечити повне виконання потенціалу місцевого самоврядування, зауважимо про необхідність розробити нове змістове наповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, у нову редакцію Закону потрібно включити: окреслення діяльності місцевого самоврядування за рахунок втілення в законі того, які саме питання відіграють важливу роль на місцевому рівні, визначення чіткої структури поєднання повноважень рад основного рівня, наприклад, сіл, селищ, міст, їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, підвищення рівня персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції.

Крім того, у цьому новому законопроекті необхідно надати визначення терміна делегованих повноважень у такому вигляді: відповідні повноваження органів, які полягають у повній і чіткій реалізації територіальною громадою наданого їй права на місцеве самоврядування, які можуть бути передані на основі принципу територіальності такими органами до органу місцевого самоврядування.

Аналіз правового регулювання процесу делегування повноважень дав змогу зробити висновок про необхідність імперативного закріплення форми адміністративного договору між суб'єктами відносин делегування. Доводячи необхідність існування такої форми легітимізації відносин делегування, потрібно звернути увагу на той факт, що у випадку наявності договірних відносин, письмового договору:

– по-перше, процес здійснення контролю за реалізацію делегованих повноважень стає простішим;

– по-друге, підвищуються можливості забезпечення захисту органами місцевого самоврядування своїх прав, насамперед у судовому порядку.

При цьому обов'язковими елементами такого договору мають бути: порядок делегування повноважень; порядок фінансування або доступу до

ресурсів суб'єкта, якому повноваження були делеговані з метою їх практичного виконання; система гарантій з боку органу, який делегує повноваження, і відповідальність суб'єктів таких відносин.

Розглядаючи механізм делегування повноважень від одного органу місцевого самоврядування до іншого, необхідно зробити висновок, що до організаційно-правового аспекту належить основні напрями узаконення відносин між різними за правовим статусом та, відповідно, сферою впливу суб'єктів місцевого самоврядування. При цьому узаконення відносин між цими суб'єктами має сприяти існуванню різноманітних за своєю структурою інструментів, але їх характер має базуватися на укладанні договору.

Важливо зауважити, що в нас час неправильно втілювати імперативні механізми делегування повноважень, впроваджувати їх обсяг та спосіб передачі відповідно до законодавства. Вважаємо, що оформлення відносин на основі правового регулювання стосовно сфери делегування повноважень між органами місцевого самоврядування має рамково реалізовуватися, у зв'язку із цим необхідно передбачати тільки можливі напрями та способи виконання наданого їм права на делегування.

Таким чином, органам місцевого самоврядування надано право та відповідні можливості на проведення місцевого самоврядування і такий спосіб, який майже повністю відповідає потребам та інтересам територіальної громади. У зв'язку з наданими їм можливостями органи самоврядування наділяються повноваженнями стосовно здійснення вибору відповідного способу передачі повноважень іншому органу місцевого самоврядування, на основі їх самостійності, але так, щоб цей спосіб реалізовувався на законодавчому рівні та не впливав негативно на надане право територіальної громади.

Отже, вигідний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування сприятиме забезпеченню найбільш ефективної взаємодії

цих структур, заснованої на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних та економічних інтересів у межах закону.

Висновки до розділу 3

Досліджуючи закордонний досвід та перспективи вдосконалення організаційно-правового аспекту делегування відносин у системі місцевого самоврядування, можна зробити такі висновки.

1. Закордонний досвід демонструє, що сучасні тренди розвитку системи місцевого самоврядування відображають трансформацію самого розуміння змісту та цінності права громади на самоврядування та 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. Також розкрито основні напрями оптимізації процесу передачі повноважень та відповідальності за їх виконання, зокрема через запровадження адаптивних моделей співпраці між різними органами місцевого самоврядування.

2. Проведено аналіз чинного законодавства України стосовно втілення організаційно-правового аспекту сприяння процесу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, що дає підстави, вважати, що є потреба збільшити обсяг прав представницьких органів місцевого самоврядування, а також прав територіальної громади з приводу розширення можливостей з передачі ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень.

Крім того, обґрунтовано необхідність запровадження механізмів співпраці між виконавчим органом місцевого самоврядування та представницьким стосовно здійснення делегування повноважень. Внесено пропозиції щодо закріплення, згідно із чинним законодавством, правового режиму адміністративного договору й на основі його відносин делегування.

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 правова природа є похідною від права громади на місцеве самоврядування й від способу утворення таких органів. Правова 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.

б. 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. 2-езд., перераб. и доп. Москва : Юрид. лит., 1994. 192 с.
2. Андреева В. И. Делопроизводство: организация и ведение : учебно-практическое пособие. 5-е изд., перераб. Москва : КНОРУС, 2016. 296 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
4. Баймуратов М., Резниченко С. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины. *Юридический вестник*. 1998. № 1. С. 88–93.
5. Баранова К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. Москва : Дело и сервис, 2000. 240 с.
6. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
7. Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування. *Право України*. 2004. № 7. С. 30–34.
8. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. С. 26.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : Норма-Инфра-М, 1996. 232 с.
10. Берлач А. І. Правове та організаційне забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. *Юридичний науковий журнал*. 2013. № 1. С. 24–28.

11. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 304 с.
12. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1984. 163 с.
13. Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління*. 1996. № 3. С.128
14. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
15. Бориславська О. Способи конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аспект. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*. Львів : ЛДУ, 2005. С. 104–105.
16. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO]. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
17. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2009. 220 с.
18. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київ. нац. економ. ун-т, Київ, 2005. 16 с.
19. Бутко М. П., Білокур К. О. Фінансові ресурси в умовах ринкової трансформації. *Фінанси України*. 2011. № 10. С. 23–32.
20. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

21. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : монография / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 408 с.
22. Ватченко О. Б., Ільченко В. М. Механізм сталого розвитку регіонів. *Науковий вісник НЛТУ України* : зб. наук.-техн. пр. Львів : РВВ НЛТУ України, 2011. Вип. 21.19. С. 205–212.
23. Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевої державної адміністрації : автореф. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Харків, 2001. 20 с.
24. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ : Нац. ін-т стратегічних досліджень, 2011. 54 с.
25. Волленшлегер Ф., Штапф Й. Децентралізація в Україні крізь призму законодавчих положень Баварії та ЄС, що стосуються об'єднання територіальних громад та співробітництва між ними. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти : колективна монографія / за наук. ред. В. А. Устименка та І. В. Заблюдської. Київ : ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с.
26. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 230–234.
27. Воронкова И. Закон как приоритетная форма советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 1989. 22 с.
28. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
29. Глигич-Золотарева М. В. Международный опыт федеративной демократии. *Аналитические вести Совета Федерации ФС РФ*. 2003. № 23 (216). С.

30. Глущенко С. В. Проблемні питання організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7) С. 43–49.
31. Гриньова В. М., Власенко В. В. Організаційні проблеми інноваційної діяльності на підприємствах : монографія. Харків : ІНЖЕК, 2005. 200 с.
32. Грицяк І. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 1993. 20 с.
33. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.
34. Грохольський В. Л. Організаційна функція в управлінні спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. № 4. 2003. С. 138–144.
35. Гураль П. Реформи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУНАДУ, 2019. С. 218–219.
36. Давидова В. А. Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування в Україні: визначення сутності. *Держава і право*. 2017. Вип. 75. С. 177–187.
37. Давидова В. Досвід організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування у Польщі. *European cooperation*. 2018. Vol. 7 (38). С. 26–36.
38. Давидова В. А. Поняття організаційно-правового аспекту делегування повноважень у системі органів місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 21. С. 122–130.

39. Дармограй О. О. Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_13 (дата звернення: 20.02.2020).
40. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.
41. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. / кол. авт. : В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединська та ін. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 112 с.
42. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. Харків : ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
43. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 287 с.
44. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейцар.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.
45. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
46. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
47. Дубенко О. М. Деякі напрямки удосконалення організаційно-правового забезпечення доказування в адміністративному судочинстві України. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 103–106.
48. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк

(голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 630 с.

49. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. *Віче*. 1993. № 6. С. 33–39.

50. Євтушенко О. Н. Державне управління: основи теорії державного управління. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. 268 с.

51. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.

52. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7/8 (61). С. 133–135.

53. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

54. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ : Фенікс, 2010. 400 с.

55. Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України. *Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування* : навч. посіб. Київ : Книга-почтой, 1999. С. 72.

56. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 55–63.

57. Касперович С. А. Организация производства и управление предприятием. Минск : БГТУ, 2012. 344 с.

58. Ковалев Г. Д. Инновационные коммуникации. Москва : ЮНИТИ, 2000. 288 с.

59. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. Київ : Довіра, 1997. 131 с.
60. Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. Державне управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 157–159.
61. Колодізева Т. О., Панасьянц Г. С. Моделювання організаційного забезпечення функціонування логістичних систем промислових підприємств. *Бізнес Інформ*. 2012. № 10. С. 254–259.
62. Комашко М. Делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування: законодавчі аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 12. С.53-55
63. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. І. Корнієнко та ін. ; під ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., доопр. Київ : Наукова думка, 2000. 734 с.
64. Конституція України : прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами й доповненнями). Київ : Парламентське вид-во, 2002. 72 с.
65. Конституція України 2004 р. Харків : ТОВ «Одіссей», 2008. 48 с.
66. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». *Місцеве самоврядування*. 1997. № 3–4. С. 40.
67. Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. *Економічний часопис*. 2001. № 1. С. 13–18.
68. Костенок І. Д. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 168–173.
69. Костилов В. В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері : дис. ... канд. наук з

держ. упр. : 25.00.01. Харків : Харків. регіональний ін-т держ. упр., 2003. 148 с.

70. Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями. *Місьцеве самоврядування*. 1997. № 3–4. С. 43.

71. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 192 с.

72. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

73. Крахмальова К. О. Організаційне забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 2 (16). С. 13–20.

74. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 14–19.

75. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. 432 с.

76. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных советов. Москва : Юридическая литература, 1986. 224 с.

77. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. Москва : Юристь, 1997. 428 с.

78. Лазарев Б. Компетенция органов управления. Москва : Юридическая литература, 1972. 280 с.

79. Лазор О. Д., Заяць Д. Д., Лазор А. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект : наук. розробка. Київ : НАДУ, 2009. 52 с.

80. Лещух А. Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 292 с

81. Локк Дж. Два трактата о правлении. *Сочинения* : в 3 т. Москва : Мысль, 1988. Т. 3. С. 137–405.

82. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1998. 22 с.
83. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. 224 с.
84. Малик Я. Й. До питання про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 295–302.
85. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політикоадміністративної реформи* : матеріали наук.-практ. конф. (17–18 травня 2007 р.). Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. С. 15–18.
86. Мамонова В., Вишлова-Пилєва І. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань. *Зб. наук. пр. Донецьк. держ. ун-ту упр.* Донецьк, 2011. Вип. 194. Т. XII. С. 152-169
87. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
88. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ : Заповіт, 1997. 186 с.
89. Моисеенко Е. В., Лаврушина Е. Г. Информационные технологии в экономике. Владивосток : ВГУЭС, 2004. 256 с.
90. Монастирський Г. Л. Теорія організації. Тернопіль : ТНЕУ, 2014. 288 с.
91. Муніципальне право України / за ред. В. Погорілка, О. Фрицького. К. : Юрінком Інтер, 2001. 350 с.
92. Муніципальне право України : підручник / Погорілко В. Ф., Фрицький О. Ф., Корнієнко М. І. та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

93. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко та ін. ; за ред. М. О. Баймуратова. 2-ге вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. С. 359–375.
94. Мягченко М. Про визначення поняття «органи самоорганізації населення». *Право України*. 2002. № 6. С. 46–48.
95. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. Киев, 1995. 235 с.
96. Новак А. О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 27. С. 173–186.
97. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf> (дата звернення: 12.03.2020).
98. Новак А. О. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_6 (дата звернення: 12.03.2020).
99. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. Москва : Рус. яз., 1993. С. 571.
100. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи. *Держ. буд-во та місц. самоврядування* / редкол. : Ю. П. Битяк. Харків : Право, 2006. Вип. 12. С. 179–188.
101. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 7–11.
102. Опришко В. Ф. Закон про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. коментар / під ред. В. Ф. Опришко та ін. Київ, 1999. 397 с.

103. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Плахотнюк та ін. ; за ред. Н. Нижник. Київ : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. 288 с.

104. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста : монографія / В. М. Вакуленко, Ю. О. Оболенський, М. К. Орлатий та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 180 с.

105. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / В. М. Алексєєв, А. В. Андрушко, І. Л. Литвиненко та ін. ; за заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький : ЦППК, 200. 730 с.

106. Особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в столицях держав-членів ЄС: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29009.pdf> (дата звернення: 12.03.2020).

107. Островерхова Г. В. Сутність і структура організаційного забезпечення інноваційної діяльності. *Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ»*: зб. наук. пр. Темат. вип. : Технічний прогрес і ефективність виробництва. Харків : НТУ «ХПІ», 2012. № 6. С. 59–67.

108. Офіційний сайт Вищого адміністративного суду України. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123635> (дата звернення: 12.03.2020).

109. Петренко О. С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10pospuu.pdf> (дата звернення: 12.03.2020).

110. Погорілко В. Муніципальне право України : підручник / за ред. М. О. Баймуратова. 2-ге вид., доп. Київ : Правова єдність, 2009. С. 359–375.

111. Постанова Оружного адміністративного суду м. Києва від 14.09.2015 у справі № 826/411/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51866844> (дата звернення: 12.03.2020).

112. Приймаченко Д. В., Ігонін Р. Співвідношення понять «організаційне забезпечення судів», «організаційне управління в судах» та «судове управління». *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 1. С. 57–66.

113. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. Київ, 2000. 136 с.

114. Приходько В. А. Делегування повноважень держави органам місцевого самоврядування: проблеми та шляхи удосконалення : магістерська робота / ХРІДУНАДУ при Президентові України. Харків, 2006.

115. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 березня 1992 р. № 2234-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.

116. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

117. Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України : Закон України від 19 грудня 1992 № 2885-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 9. Ст. 60.

118. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 № 1417-І.

119. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

120. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

121. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

122. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

123. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

124. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 р. № 533-XI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

125. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 12.03.2020).

126. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Проект Закону України № 344. URL: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...31553 (дата звернення: 12.03.2020).

127. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

128. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

129. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p> (дата звернення: 12.03.2020).

130. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (дата звернення: 12.03.2020).

131. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української академії державного управління*. 1996. № 1. С. 68–89.

132. Рабинович П. М. Юридическая техника законотворчества в Украине: общие проблемы. *Журнал российского права*. 2000. № 4. С. 136–140.

133. Рачинський А. П. Керівник у державних інституціях. Київ: НАДУ, 2009. 76 с.

134. Рішення Конституційного суду України від 09.02.2000 № 1-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

135. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Одеса, 2016. 736 с.

136. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права / под общ. ред. Н. И. Панова. Харьков, 1993. 164 с.

137. Савченко Б. Г., Білосорочка С. І. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 410–417.

138. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.

139. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2001. Вип. 1. С. 108.

140. Скороход О. П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). С. 159–165.

141. Советы народных депутатов и органы государственного управления / под. ред. Г. В. Барабашева, Ю. М. Козлова. Москва : Изд-во МГУ, 1987. 320 с.

142. Сторожук І. П. Організаційно-правове забезпечення принципів місцевого управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2010. 22 с.

143. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні. *Університетські наукові записки*. 2005. № 4. С. 231–236.

144. Теорія держави та права : за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

145. Тимофеев Н. Коммунальное право ФРГ. Москва : Изд-во МГУ, 1982. 137 с.

146. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Москва : Изд-во БЕК, 1995. 482 с.

147. Ткачук А., Артеменко В., Рукомедя Р. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем. Київ : Ін-т гром. суспільства, 2004. 99 с.

148. Глумачний словник сучасної української мови. URL: <http://eslovnyk.com> (дата звернення: 12.03.2020).

149. Уваров А. А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления. *Государство и право*. 2002. № 10. С.186-194

150. Уваров А. А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти. *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 45.

151. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 31.05.2012 у справі № 2а/0470/3622/12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Rewiew/24605212> (дата звернення: 12.03.2020).

152. Фадеев В. И. Муниципальное право России. Москва : Юрист, 1994. 167 с.

153. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.

154. Французкая республика: Конституция и законодательные акты. Москва : Прогресс, 1989. 448 с.

155. Фрицький О. Ф. Місцеві ради – представницькі органи місцевого самоврядування України. *Муниципальне право України* : підручник / В. Ф. Погорілко та ін. ; ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 242–243.

156. Фрицький Ю., Ішуніна Н. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації. *Віче*. 2002. № 6. С. 34–39.

157. Шабатько К. В. Пріоритети розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : тези доповідей XI Міжнар. наук.-практ. конгресу (м. Харків, 24 березня 2011 р.). Харків, 2011. С. 110–112.

158. Шаповал Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. URL: www.dialogs.org.ua (дата звернення: 12.03.2020).

159. Шарий В. І. Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Київ, 2013. 36 с.

160. Шевчук С. Делегирование государственных полномочий как реализация компетенции государственного органа. *Юрид. практика.* 1997. № 7. С. 5.
161. Шевчук С. В. Делегування державних повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : НЮАУ ім. Я. Мудрого, 1997. 20 с.
162. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. Київ : Либідь, 2005. 568 с.
163. Энциклопедический словарь : в 2 т. / гл. ред. Б. А. Введенский. Москва, 1963. Т. 1; 1972. Т. 8 та ін.
164. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана. 2001. Т. 2. С. 132.
165. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4. 720 с.
166. Яворский В. Д., Любченко П. Н. Теоретические аспекты правового регулирования компетенции местных органов исполнительной власти и самоуправления. *Проблемы законности* : респ. міжвідомчий наук. зб. 1997. № 32. С. 32.
167. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. *Государство и право.* 1996. № 8. С. 105.
168. Янишевський М. М. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування в Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): досвід для України : дис. ... канд. наук. держ. упр. : 25.00.04. Львів, 2016. 205 с.
169. 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 липня 2007 р. LVerfG 9/06-17/06, LKV 2007, 457.

170. Campbell A., Morgan K. *Delegated Governance in Health Policy. Health Politics and Policy*. 5th ed. Stamford, USA : Delmar Cengage Learning, 2014. 464 p.
171. *Code administratif*. 37e éd. Paris : Dalloz, 2014. 1824 p.
172. Kutsar D., Kuronen M. *Local Welfare Policy Making in European Cities*. Switzerland : Springer International Publishing, 2015. 221 p.
173. *Les Constitutions de la France*. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france> (дата звернення: 12.03.2020).
174. *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> (дата звернення: 12.03.2020).
175. Morgan K., Campbell A. *The Delegated Welfare State: Medicare, Markets, and the Governance of Social Policy*. Oxford : Oxford University Press, 2011. 328 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

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. 3rd International Scientific and Practical Conference "*SCIENCE, EDUCATION, INNOVATION: TOPICAL ISSUES AND MODERN ASPECTS*" Tallinn, Estonia 25-26.06.2021

11. Давидова В. А. Організаційно-правове забезпечення делегування: перспективи вдосконалення. 4th International Scientific and Practical Conference "*SCIENTIFIC COMMUNITY: INTERDISCIPLINARY RESEARCH*" Hamburg, Germany 18-19.05.2021



Верховний
Суд

13 березня 2018 року

Довідка про впровадження дисертаційного дослідження

Результати дисертаційного дослідження аспірантки кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України Давидової Вікторії Анатоліївни на тему «Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування можуть бути використані у нормотворчій та правозастосовчій діяльності суду, а також з метою урегулювання законодавчих колізій.

**Суддя Верховного Суду,
Заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук**



І. М. Фаловська



**МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ,
БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО
ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ
(МІНРЕГІОН)**

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601, тел. (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90
E-mail: minregion@minregion.gov.ua, код ЄДРПОУ 37471928

№ _____ на № _____ від _____

Довідка

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
«Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в
Україні: організаційно-правовий аспект» Давидової Вікторії Анатоліївни
на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління.**

Результати дисертаційного дослідження на тему: «Делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні: організаційно-правовий аспект» Давидової Вікторії Анатоліївни, є теоретично обґрунтованими та містять практичне значення для реформування системи місцевого самоврядування. Результатом дослідження є надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення інституту делегування повноважень у системі місцевого самоврядування України.

Надані пропозиції дисертантки щодо реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, впровадження механізму делегування повноважень у системі місцевого самоврядування, враховані при плануванні діяльності Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою Мінрегіону та при підготовці відповідних проектів нормативно-правових актів.

**Т.в.о. державного секретаря -
Генеральний директор
Директорату стратегічного
планування та європейської
інтеграції**

І. КОРХОВИЙ



МІНРЕГІОН

№7/13.4/13323-18 від 27.11.2018

1472931



Підписано ЕЦП Корховий І.Г.
27.11.2018 19:47