

**ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**На правах рукопису**

**ТУЛИК ІВАН ІВАНОВИЧ**

**УДК 342.25(477)**

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕЛЕГУВАННЯ  
ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ФОРМА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ  
ВЛАДИ**

**дисертація на здобуття наукового ступеня**

**кандидата юридичних наук**

**Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

**Науковий керівник  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Ленгер Яна Іванівна,**

**Ужгород – 2016**

## План

Вступ.....	3
Розділ 1. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як два елементи єдиної системи органів публічної влади.....	12
1.1 Органи публічної влади. Загальна характеристика .....	12
1.2 Еволюція взаємозв'язку місцевих органів публічної влади. ....	32
1.3 «Компетенція» та «повноваження» органів державної влади та органів місцевого самоврядування як критерій визначення власної межі.....	63
Висновки до розділу 1.....	90
Розділ 2. Делегування окремих повноважень, як форма взаємодії органів публічної влади.....	92
2.1. Теоретико-методологічні основи визначення поняття «делегування».....	92
2.2. Загальна характеристика повноважень, що підлягають делегуванню.....	128
2.3. Контроль, як необхідний елемент ефективного делегування повноважень між органами публічної влади.....	171
Висновки до розділу 2.....	202
Висновки.....	205
Список використаних джерел.....	212

## Вступ

**Актуальність теми дослідження.** Конституція 1996 року створила правові основи для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Разом з тим, недостатня врегульованість в законодавстві призвела до того, що однією з важливих проблем нині є проблема взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ці два явища тісно пов'язані між собою, оскільки у них єдине джерело - воля народу. В рамках цієї проблеми одним із серйозних та актуальних питань є наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, співвідношення делегованих і власних повноважень, процедури здійснення таких, а також форми контролю за їх реалізацією.

На сьогодні день відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, питання наділення перших окремими повноваженнями останніх, зворотна передача власних повноважень органам державної влади, взаємний контроль за здійсненням «чужих» повноважень, врегульовані недостатньо повно.

Проблеми наділення органів публічної влади певними повноваженнями, їх делегування, передачі, контролю, незважаючи на велике практичне їх значення, мало проаналізовані та узагальнені в науковій літературі та на практиці. Як результат - спостерігаються масові спори (конфлікти) між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, порушення чинного законодавства як з одного, так і з іншого боку, загострення соціальної та політичної ситуації в країні.

Викладене вище свідчить про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження в теоретико-доктринальному, правотворчому та правозастосовному аспектах.

Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що складаються в сфері взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, взаємного делегування повноважень, та контроль за їх здійсненням, а також норми, що регулюють дані відносини.

В дисертації розглядаються основні групи відносин з приводу паралельного існування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розмежування основних власних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, формування та функціонування системи делегування повноважень, передача при цьому матеріальних і фінансових засобів для забезпечення реалізації останніх. Основними учасниками даних відносин є органи державної влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

Предметом дослідження є юридична природа делегованих повноважень, також пов'язані з ними теоретичні та практичні проблеми.

Метою дослідження є комплексне вивчення засад делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади, правового регулювання відносин, що складаються в процесі взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як двох паралелей, що здійснюють волю народу та з'ясування проблем, що виникають в процесі визначення власних та делегованих повноважень вищезазначених органів.

Для досягнення поставленої мети в дисертації здійснюється постановка та вирішення основних задач:

здійснити комплексний аналіз питання взаємодії та паралельного існування органів місцевої публічної влади;

проаналізувати існуючі тенденції в розумінні поняття «делегування», «повноваження» для визначення та повного розуміння їх межі, виявити проблеми розмежування окремих державних повноважень та повноважень з вирішення питань місцевого значення;

вивчити практику наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, визначити які державні повноваження можуть передаватися органам місцевого самоврядування,

з'ясувати основні конституційно-правові засади делегування повноважень між органами місцевої публічної влади;

визначити делегування повноважень як необхідний елемент взаємозв'язку та взаємодії органів місцевої публічної влади;

установити форми, порядок та основні принципи здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень місцевих органів державної влади органами місцевого самоврядування.

В основі методології даного дослідження лежить метод системного підходу до вивчення та пояснення правових явищ та їх системного аналізу.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є система взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів, призначених для отримання об'єктивних та достовірних результатів дослідження.

Основним у цій системі виступає загальнонауковий метод пізнання, на базі якого проблеми дисертаційної роботи розглядаються в єдності їх соціального змісту і юридичної форми (підрозділ 1.3, 2.1, 2.2)

Системно-структурний підхід застосовувався для дослідження проблем правового регулювання делегованих повноважень, особливостей функціонування та взаємодії місцевих органів публічної влади (підрозділ 2.3).

За допомогою історико-правового та порівняльно-правового методів досліджувалось вітчизняне законодавство, що врегульовує відносини, пов'язані з делегуванням повноважень, процес становлення делегування повноважень як способу реалізації інституту децентралізації публічної влади (підрозділ 1.1, 1.2, 2.1).

За допомогою методу тлумачення права з'ясовано зміст норм права, що становлять правову основу делегування повноважень (підрозділ 2.1); методу класифікації - здійснено розмежування видів делегованих повноважень (підрозділ 2.2); формально-логічного методу – було визначено сутність та природу делегованих повноважень (підрозділ 1.3); методу моделювання та прогнозування розроблено рекомендації щодо удосконалення норм чинного законодавства України (підрозділ 2.2, 2.3).

Застосування логічних законів та правил дозволяє з'ясувати причинно-наслідкові зв'язки між окремими соціально-економічними та правовими явищами (підрозділ 1.2, 1.3, 2.2).

Джерельна база: базовим інформаційним ресурсом стало дослідження законодавства України, що регулює ті чи інші питання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, передача органами місцевого самоврядування своїх повноважень місцевим державним адміністраціям, контроль за здійсненням таких повноважень.

В роботі використані також проекти нормативно-правових актів в сфері дослідження.

Теоретичну основу дослідження склали роботи вчених в галузях адміністративного права, теорії держави і права, конституційного (державного) права, державного управління, а саме: О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, Ю.П. Битяка, Ю.М.Бисаги, М.П. Воронова, Т.О. Карабін, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, О.Я. Рогача, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та інших авторів.

Дослідження делегування повноважень на місцевому рівні, яке поширене в діяльності місцевих органів публічної влади, мають фрагментарний характер. Деякі сторони цього питання освітлюються такими авторами, як: Г.В. Бублик, Ю.В. Делією, І.В. Дробуш, В.І. Корнієнко, М.В. Комашко, В.І. Кравченко, С.Г. Серьогіною. Монографічних досліджень комплексного характеру з зазначеної тематики взагалі немає. Ступінь розробленості проблеми.

Значний внесок у наукову розробку і вирішення методологічних і теоретичних проблем функціонування місцевих органів влади зроблено фахівцями в галузях адміністративного права, теорії держави і права, конституційного (державного) права,

радянського будівництва, державного управління, значна кількість праць яких виконана у радянський час. Це роботи С.А. Авакяна, В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Афанасьєва, М.І. Байтіна, Г.В. Барабашева, І.Л. Бачило, Б.М. Габричидзе, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєва, А.О. Селіванова, М.Ф. Селівона, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, Л.П. Юзькова та інших авторів.

Проблеми наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, не дивлячись на свою актуальність, рідко аналізуються в науковій літературі і до сьогоднішнього часу не були предметом спеціального дослідження в правовій літературі.

Відсутність наукової та навчальної літератури, що спеціально присвячена проблемі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, їх зворотнє делегування, контроль за здійсненням таких делегованих повноважень, а також правові прогалини в сфері законодавчого регулювання даних відносин спонукали автора до написання даного дисертаційного дослідження. Автором зроблена спроба комплексного, системного аналізу інституту взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів державної влади, як форма безпосередньої взаємодії і передача частини своїх повноважень від органів місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій на основі досягнень науки муніципального права, окремих напрацювань в сфері теорії держави і права, цивільного та фінансового права, а також нормативно-правових актів.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших комплексних і системних досліджень у вітчизняній науці конституційного права та стосується конституційно-правових засад делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади.

Сформульовано низку положень, висновків і пропозицій, нових у концептуальному плані й важливих для юридичної практики. Зокрема:

вперше:

на основі узагальнень теоретичних досліджень розглянуто конституційно-правову категорію «повноваження» органу місцевого самоврядування як нерозривну єдність його прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті та є необхідною для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами.

Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у

їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції;

відповідно до закріпленого конституційно-правового порядку розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування визначено, що наділення органів місцевого самоврядування може здійснюватися не всіма, а тільки окремими державними повноваженнями, об'єм яких не може бути надзвичайно великим. Таке здійснюється, як правило, шляхом прямої вказівки на відповідні повноваження, що становлять собою виключну компетенцію органу державної влади;

відповідно до існуючої в чинному законодавстві класифікації, сформульовано, що предметами «спільного відання органів державної влади та органів місцевого самоврядування» є ті сфери суспільних відносин, регулювання котрих законодавством не віднесено до виключної компетенції конкретного органу.

удосконалено (поглиблено і уточнено):

класифікацію повноважень, що підлягають делегуванню між органами публічної влади відповідно до ступеня необхідності контролю за їх виконанням, поділивши їх на ті,

що вимагають поточного контролю за результатами їх виконання,

ті, що вимагають звичайного контролю з періодичним інформуванням делегуючого органу та ті, що вимагають повного та спеціального контролю і не допускають відхилень від встановлених дій;

систему контролю за виконанням делегованих повноважень між органами місцевої публічної влади розглянуто в двох аспектах: як систематичну та конструктивну діяльність органів місцевої публічної влади (контроль як діяльність) та як підсумкову стадію процесу механізму взаємного зв'язку органів публічної влади;

набули подальшого розвитку:

основні правила делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, зокрема необхідність визначення органу делегування та чіткого розподілу сфер відповідальності, поетапність здійснення контролю за процесом делегування та уникнення спроб зворотного делегування;

наявна система основних принципів, що покладені в основу контролю, а саме: принцип закріпленої відповідальності, принцип єдиноначальності, що передбачає отримання повноважень тільки від конкретного органу державної влади, та принцип відповідності прав обов'язкам - обсяг делегованих повноважень повинен відповідати обов'язкам органу, якому вони делеговані;

висловлена в наукових джерелах позиція, що делегування повноважень наділення законом або відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома повноваженнями, що віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертації апробовані на засіданнях кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також оприлюднені на науково-практичних конференціях, круглих столах, наукових семінарах, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород, 25–26 грудня 2015 р.; тези опубліковані), міжнародній науково-практичній конференції «Тенденції та пріоритети реформування законодавства України» (м. Запоріжжя, 28 грудня 2013 р.; тези опубліковані), міжнародній науково-практичній конференції «Конституційне будівництво на зламі епох» (м. Ужгород, 22-23 квітня 2016 р.; тези опубліковані).

Публікації. Результати дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у восьми публікаціях, а саме: п'яти статтях у наукових фахових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні та трьох тезах доповідей, опублікованих у збірнику наукових праць за результатами науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Робота складається з вступу, основної частини, що складається з двох розділів, шести підрозділів, загальним обсягом 223 сторіки, висновків. Список використаних джерел нараховує 193 найменування й займає 20 сторінок.

## **Розділ 1. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як два елементи єдиної системи органів публічної влади**

### **1.1. Органи публічної влади. Загальна характеристика**

На початок XXI ст. існуюча в світі концепція влади, яка існує в силу особистої залежності підвладних, не розповсюджується на всіх членів суспільства, не претендує на загальність. Це відбулося тому, що велику роль у суспільстві почали відігравати об'єднання людей, різні організовані колективи. І як наслідок, докорінним чином змінилася концепція влади, стали іншими реалії володарювання в сучасному світі. Умови сучасного суспільства висувують нові проблеми організації влади в ньому.

У суспільстві існують різноманітні види особистої і соціальної влади. Усі названі види являють собою або індивідуальну, або корпоративну (групову) владу. Вона здійснюється особливим прошарком людей, які професійно займаються управлінням і складають її апарат. Цей апарат підпорядковує всі шари суспільства, соціальні групи своїй волі, управляє на основі організованого примусу аж до можливості фізичного насильства відносно соціальних груп і окремих людей. Влада ж публічна спрямована на вирішення суспільних справ, розповсюджується за територіальним принципом, їй підкоряються всі, хто знаходиться на певній «підвладній» території.

Для повноти дисертаційного дослідження важливим є з'ясування питання публічної влади та приналежність того чи іншого органу до такої.

Апарат публічної влади існує й функціонує за рахунок податків з населення і призначений для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Але апарат, і перш за все його керівництво відображають інтереси суспільства так, як вони їх розуміють.

Точніше, в умовах демократії апарат лише під тиском громадянського суспільства відображає реальні інтереси більшості соціальних груп, а в умовах авторитаризму правителі особисто визначають, у чому полягають інтереси й потреби суспільства.

За роки незалежності в Україні в усіх сферах життєдіяльності суспільства склалася певна система владних відносин, спрямованих на вирішення суспільних справ і яка сприймається суспільством виключно в межах конституційного правопорядку.

Останнім часом для характеристики цієї системи в науковій та навчальній літературі використовують поняття «публічна влада», яке досі не має свого офіційного та загальноприйнятого наукового визначення. Відсутнє не тільки єдине розуміння цього терміна, немає й згоди дослідників щодо змісту та обсягу цього поняття.

Влада є постійною та невід'ємною рисою будь-якого суспільства та необхідною умовою його існування.

Основними підходами до визначення влади вважаються біологічний, психологічний, соціокультурний, раціоналістичний, ірраціональний, класовий та біхевіористський. Поняття «влада» трактується по-різному філософами, економістами, юристами, соціологами, політологами, але всі вони доходять висновку що влада – це вмотивовані дії відповідних суб'єктів. У суспільстві існують різноманітні види влади – політична, суспільна, соціальна, державна, публічна, влада народу та ін. Відносини влади завжди асиметричні і припускають домінування однієї зі сторін.

У великому тлумачному словнику сучасної української мови «влада» визначається як «право керувати державою, політичне панування» [ 41,с.57].

М. Вебер, Дж. Френч, Б. Рейвен, П. Блау, Д. Ронг та ін. визначали поняття «влада» як пануюче становище окремих соціальних груп у суспільстві («володіння владою»). Е. Кеплен, Г. Саймон, Р. Даль, Н. Полсбі та ін. визначали поняття «влада» як засіб чи інструмент, що використовується певними соціальними одиницями суспільства для досягнення власних цілей («використання влади») [4, с. 14].

Науковець з державного управління О. Сушинський розглядає владу як стан векторального функціонування суспільних відносин, що здійснюється шляхом їх контролю через різні види діяльності: встановлення (законодавчої), виконання (виконавчої), забезпечення (судової), перевірки, спрямування (контрольної) тощо [172, с. 26].

На думку науковців Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, якщо сутність влади є незмінною і полягає в забезпеченні існування та розвитку суспільної цілісності, то функції влади як за змістом, так і за формою змінюються залежно від історичної стадії суспільства, об'єктивних і суб'єктивних факторів, політико-ідеологічної орієнтації суб'єктів державно-політичної влади, динаміки суспільних потреб та інтересів. Тому сутність влади реалізується через її функції, відповідну діяльність суб'єктів та носіїв влади [58, с. 10].

В. Чиркін вважає, що феномен влади полягає в тому, що основою влади є колектив, тобто більш або менш організоване, об'єднана спільнота людей, що володіють свідомістю та волею. Але не усяка спільнота є колективом, для цього повинні виникнути загальні, спільні для групи інтереси різного характеру (політичного, соціально-економічного). Для реалізації цих інтересів виникає необхідність визначеної єдності дій. Таким чином виникає потреба в управлінні колективом, що породжує владу в колективі [179, с. 170].

Згідно з визначенням В. Лісничого, влада має здатність і можливість нав'язати волю одного суб'єкта іншим суб'єктам за допомогою доступних способів як морального та ідейного впливу, так і прямого фізичного примусу [109, с. 11].

Ми підтримуємо і погоджуємось з цим визначенням тому, що в межах своїх функцій влада породжує відносини розпорядництва та підпорядкування. Її дії спрямовані перш за все на підтримання та збереження чинного конституційного порядку, і коли вона реалізується демократичними методами, є сильною та ефективно здійснює свої повноваження, то у виграші опиняються обидві сторони суспільних відносин.

Розглянемо термін «публічний». Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, «публічний – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний» [42, с. 59]. За визначенням Леслі Пала, публічний – це державна (або публічна) влада для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [1, с.101]. А. Селіванов акцентує увагу на тому, що термін «публічність» є «юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися», і таким чином публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу» [161, с. 32]. «Принцип публічності», на думку Г. Атаманчука, включає «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [31, с. 27].

За часів Давнього Риму *publica* перекладався не лише як “державний”, але і як “суспільний”, бо держава-республіка (*res publica*) характеризувалася як “суспільна” справа. Держава є офіційним представником усього суспільства, однак суспільна влада не може ототожнюватися ані з публічною, ані з державною, а публічна не вичерпується її державним різновидом [6, с. 13].

Остання є основною формою виявлення публічної влади, але не єдиною. Звичайно, і публічна, і державна влада є владою в суспільстві, і в цьому розумінні мають суспільний, а не особистий характер [184, с. 17]. Однак поняття суспільної влади набагато ширше ніж публічної і державної.

У XIX ст. поняття політичної та державної влади ототожнювалися, бо держава була центром будь-якої влади в суспільстві. Радянські підходи, сформовані на домінуванні державної влади, що була єдиною на той час, є абсолютно непридатними в нових політико-економічних умовах, і на теперішній час ці поняття потребують іншого трактування. Фахівці з державного управління стверджують, що державна влада – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, влада здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [61, с. 32].

Ми згодні з думкою В. Чиркіна, що державна влада – завжди політична, але не усяка політична влада є державною [194, с. 20]. Політична влада у власному значенні цього слова, за К. Марксом і Ф. Енгельсом, – це організоване насильство одного класу для пригноблення іншого [112, с. 200-201]. Вона пов’язана з можливостями використання (повністю або частково) державного апарату та примусу. Це створює можливість узгодження політичних інтересів, що відображається в актах публічної влади. Таким чином, політична влада – це управління за допомогою публічної влади.

Політична система України надає перевагу головним партійним особам (лідерам), які разом зі своєю партією беруть на себе відповідальність за проведення необхідного народіві соціально-економічного курсу, тому публічна влада водночас уособлює правлячу політичну силу [151, с. 29].

За ствердженням В. Лісничого, публічна влада – це державна організація політичного життя, що здійснюється за допомогою спеціального ієрархічно та територіально організованого апарату, легітимного використання примусу та права видавати нормативні акти, обов’язкові для всього населення. Крім прямого примусу або заради його використання, держава в реалізації публічної влади спирається на матеріальні та моральні імпульси, які досить помітно впливають на ефективність реалізації владних повноважень [109, с. 19].

У демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції. Між ними існує механізм взаємодії, що пов’язаний з їх взаємними обмеженнями, які реалізуються шляхом “стримувань” та “противаг”.

Публічна влада діє постійно в правовому режимі реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень, здійснюючи безпосередньо управління державою. Існуюча багатоманітність форм реалізації публічної влади пов’язується з існуванням механізму держави, який складають державний механізм і суб’єкти публічної влади з особливим статусом [151, с. 32].

О. Сушинський вважає, що основою публічної влади є ідея контролю як необхідність реалізації прав і свобод людини і громадянина посередництвом виконання державновладних та муніципальновладних функцій та повноважень [173, с. 27].

Небезпідставною є думка В. Солових про публічну владу як право на прийняття рішень щодо публічних справ та їх запровадження через вплив (управління) на соціальні, економічні, політичні процеси на певній території [102, с. 18].

На думку В. Авер'янова, існує нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни “класичної” природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам [2, с. 13].

Публічна влада характеризується тим, що вона супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління справами суспільства, реалізує свої завдання і мету – служіння Українському народові як єдиному джерелу влади, сприяє формуванню правової, демократичної держави; публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення, й інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади.

Функціональні особливості, форми і методи діяльності органів публічної влади, взаємовідносини між собою та іншими структурними ланками повинні повноцінно функціонувати в державі в різних сферах суспільного життя, забезпечувати інтереси держави заради блага суспільства [5, с. 45].

Необхідним є перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом будуть спрямовані на надання державних і громадських послуг, а також необхідний перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі реалізації принципів децентралізації та деконцентрації. Мінаєва І.М. запропонувала таке бачення публічної влади: – це цілісна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена - народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави [117, с. 25].

Підсумовуючи все вищенаведене, логічно буде допустити, що публічна влада виступає у двох формах: 1) державна влада, 2) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада).

Ці обидві форми мають багато ознак:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер, тобто функціонування через відповідні публічні інститути (органи публічної влади);
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- об'єднання підвладних за територіальною ознакою;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;
- безперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення усіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах (нормотворчій, установчій, правозастосовчій, контрольній та інтерпретаційній), тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [115, с. 30].

Водночас для державної влади, на відміну від влади муніципальної, притаманні певні особливості, у першу чергу державний суверенітет, загальнодержавний масштаб дії, спрямованість на першочергове виконання загальнонаціональних потреб, постійний правовий зв'язок з населенням через інститут громадянства, наявність субординаційних відносин всередині державного апарату, наявність особливих органів – так званих «силових структур» (армія, суд, прокуратура, служба безпеки).

Матеріально-фінансовою основою державної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою державної влади є її суверенітет. У новітній юридичній літературі державний суверенітет визначається як «властивість держави самостійно і незалежно від влади інших держав здійснювати функції всередині держави і у відносинах з іншими державами» або як «верховенство і незалежність від будь-яких інших влад всередині країни або у взаємовідносинах з іншими державами». Однак легальне (законодавче) визначення державного суверенітету є більш розгорнутим і міститься в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., яка розглядає цей політико-правовий феномен як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах» [111, с. 78].

Влада місцевого самоврядування також характеризується деякими особливостями:

- її джерелом є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- вона розповсюджується лише на територію адміністративно-територіальних одиниць (муніципій);
- її органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;
- матеріально-фінансову базу її органів складають комунальна (муніципальна) власність і місцевий (муніципальний) бюджет;

- її органи пов'язані більш тісними зв'язками з населенням;
- в системі її органів відсутня жорстка ієрархія і підпорядкованість [113, с. 268-271].

Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади.

Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Відповідно до положень Конституції України - систему органів публічної влади в Україні складають наступні ланки, а саме:

I. Система органів державної влади: Президент, єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади, міністерства, державні комітети, та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації.

II. Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування:

а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами, а також старости;

б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів;

в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Таким чином, Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування [91, с. 506]. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – є органами влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві йому організаційно-правові форми діяльності.

Державна влада здійснюється державним апаратом вцілому, проте, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи і з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах існуючої системи розрізняються три основні гілки державної влади: законодавча, виконавча і судова. При цьому функціональна диференційованість державної влади є визначальним чинником такого розподілу. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Раціональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

Три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство, прерогативні функції відповідних органів спрямовані назовні державного механізму, на цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з'являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади. До таких органів слід віднести президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі комісії та ін. Їх функції в першу чергу спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів. На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст.6 Конституції України.

Орган місцевого самоврядування – це орган територіальної громади якою він формується і перед якою відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

До системи органів місцевого самоврядування не застосовується принцип поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі.

Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення.

Як слушно зазначає з цього приводу російський автор В.І.Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності» [22, с. 42-43]. Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними.

Слід зазначити, що в організації публічної влади на місцях мають місце два початки: суспільний і державний. Державний проявляється в тому, що:

- а) територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави;
- б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції й законах;
- в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;
- г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави.

У свою чергу, суспільний початок виявляється у такому:

- а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

б) матеріально-фінансову базу їх становить комунальна власність і місцевий бюджет;

в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори;

г) територіальні громади можуть мати власні символику і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території;

д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб.

Органи публічної влади, відповідно до загальноприйнятих положень конституційного права можуть бути класифіковані за різними критеріями:

- за належністю до однієї з підсистем публічної влади – органи державної влади і органи місцевого самоврядування;
- за порядком формування – виборні й призначувані;
- за порядком прийняття рішень – одноосібні та колегіальні;
- за предметною підвідомчістю – органи загальної й спеціальної компетенції;
- за територіальною підвідомчістю – загальнодержавні й місцеві;
- за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані;
- за часом існування – постійні та тимчасові [208, с. 80].

Як вже зазначалося вище, система публічної влади країни складається з державної влади та місцевої публічної влади. Місцева влада – «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, а також здатність її носіїв впорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя»

Основою місцевої публічної влади є органи місцевого самоврядування. Більшість сучасних вчених трактує місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, які є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності.

Одним із ключових понять, які розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування мисляться як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність [14, с. 55].

Ключовими ознаками такої самостійності є:

- формування органів влади “знизу”, тобто шляхом прямих виборів членами самоврядної спільноти;
- реальне існування автономних в межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм колом повноважень і засобів по їх реалізації;
- наявність муніципальної власності на землю, тобто власності жителів (громадян) даного місцевого співтовариства на територію спільноти.

Відповідно, методологічні підходи, які держава закладає в управління соціально-економічним розвитком територій, мають базуватися на наступних принципах:

- субсидіарності - органи влади нижчого рівня делегують органам влади вищого рівня лише ті функції, які вони не можуть виконувати самостійно;
- партнерства - розвиток співробітництва між гілками влади, регіонами, населенням, бізнесом;
- фінансової автономії – право на власні, необхідні для реалізації визначених повноважень фінансові ресурси.

Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним запитам: по-перше - реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами, по-друге - створенню ефективної влади на місцях, спроможної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так і інтереси загальнодержавного розвитку [16, с. 65].

На противагу органам місцевого самоврядування місцеві державні адміністрації – це установи загальної компетенції, через які на рівнях адміністративно-територіального поділу функціонує центральна виконавча влада. Якщо органи місцевого самоврядування вирішують насамперед питання в інтересах членів територіальних громад, то місцеві державні адміністрації – місцеві аспекти державного значення. Вони є своєрідними провідниками держави на місцевому рівні та підзвітні органам виконавчої влади вищого рівня.

Як вже зазначалося раніше, розвиток системи взаємодії місцевого самоврядування та системи державного управління часто розглядається через призму таких понять, як деконцентрація і децентралізація.

Під деконцентрацією розуміють організаційний процес, який полягає в переданні прав щодо прийняття рішень представникам центральної влади на місцях. Розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. У рамках першої всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцях належить тільки одному державно-владному суб'єкту (в результаті деконцентрація в центрі подекуди супроводжується концентрацією влади на місцях), у рамках другої – на місцевому рівні утворюється декілька “центрів влади” з розподілом обов’язків за галузевим принципом [14, с. 355-356].

Децентралізація полягає в переданні прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади. У цьому разі незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності [61, с. 4-5].

Для соціально-політичних систем це означає насамперед, зменшення управління згори, вільний розвиток самоврядування, за одночасної демократизації управління.

Ступінь децентралізації значною мірою залежить від обраного автономії місцевого самоврядування, що включає в себе як статичні складові, які відображають певний потенціал даного інституту так і динамічні компоненти, що розкривають його діяльність [61, с. 4-5].

При цьому важливим для з'ясування залишається спосіб визначення повноважень. При цьому регулювання діяльності місцевих органів з боку держави може бути позитивним - коли місцеві влади діють у рамках повноважень, наданих їм або негативним - коли місцева влада може робити будь-які дії, не заборонені законом і не входять до сфери компетенції інших органів влади [61, с. 4-5].

Крім того, визначається роль несудових державних органів у визначенні відповідальності – значна (тобто місцеве управління зазнає їх впливу) або незначна (децентралізація).

Ефективне функціонування будь-якої системи, в тому числі і публічної влади (зокрема місцевої), залежить від наявності взаємоузгоджених елементів, зокрема:

- 1) суб'єкт прийняття рішень;
- 2) межі компетенції суб'єкта прийняття рішень (повноваження та функції);
- 3) суб'єкт виконання рішень (виконавчий орган);
- 4) матеріально-технічна та ресурсна база для виконання прийнятих рішень, яка передбачає організаційні основи та відповідне матеріально-фінансове забезпечення тощо;
- 5) органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою;

б) ефективна система контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади, як з боку громади, так і з боку держави.

Для більш наочного окреслення проблем структурного характеру у системі місцевої публічної влади України видається доцільним проаналізувати різні рівні і типи влади за такими критеріями: наявність територіальної громади, яка має правовий статус; представницький орган; виконавчий орган; бюджетна самостійність; самоврядні повноваження.

Серед семи типів самоврядування лише містам обласного підпорядкування у повному обсязі притаманні вище зазначені складові, які є необхідними для повноцінного здійснення самоврядних повноважень.

Найменш забезпеченими є райони у містах (що мають такий розподіл). Райони в містах мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами) [10, с. 164-165].

Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня).

До того ж районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети. Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська рада у громаді, що налічує менше 500 мешканців, має право утриматися від формування виконавчого комітету [150, с. 170].

Проте вони мають обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою. Зокрема, Бюджетний кодекс України не зобов'язує Верховну Раду України визначати окремими пунктами розподіл дотацій вирівнювання для зазначених громад. Проте це слугує обмеженням їх фінансової самовстійності.

Недосконалыми є критерії класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Зокрема, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільною є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування.

Існує нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема:

- а) між районними та обласними радами;
- б) між районними та обласними державними адміністраціями;
- в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування (при об'єднанні територіальних громад).

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, зважаючи, що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення певних негативних наслідків.

Отже, взаємовідносини державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні базується, в першу чергу, на положеннях статей 5, 7, 38 Конституції України.

Відповідно до них, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, а держава виступає гарантом місцевого самоврядування. Ці положення свідчать про автономність місцевого самоврядування відносно до державної влади. Принцип автономності обумовлюється і особливим місцем самоврядування в механізмі соціального управління, його подвійною природою: з одного боку – як форми публічної влади (в системі місцевого самоврядування можуть видаватися загальнообов'язкові рішення, виконання яких забезпечується примусовою силою держави), з другого – як інституту громадянського суспільства.

## 1.2. Еволюція взаємозв'язку місцевих органів публічної влади

Для громадянського суспільства та механізму держави ключовою проблемою є довіра та підтримка населення. Відчуження громадян від влади призводить до конфронтації та послаблює державний механізм.

Місцеве самоврядування є особливим видом управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону [17, с. 122].

Як інститут громадянського суспільства, місцеве самоврядування:

- має децентралізований, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури;
- здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру;
- є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування;
- здійснюється представниками населення, що мешкає на певній території, які обираються;
- є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер;
- несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [8, с. 77].

Самоврядування — тип соціального управління, за якого об'єкт і суб'єкт управління збігаються, що надає можливість населенню управляти власними справами, спільно приймати рішення та діяти задля їх реалізації. Це — одна з форм організації людського співіснування, що базується на принципах свободи, рівності і безпосередньої участі в управлінні. Самоврядування характеризується, по-перше, наявністю особливих суб'єктів,

які є передусім суб'єктами не державної влади, а громадянського суспільства. По-друге, воно має особливості щодо обсягу, діапазону та правової природи об'єктів впливу, значна частина яких не характерна для державних правовідносин. Серед різних рівнів самоврядування найпоширенішим є місцеве. Воно становить політико-правовий інститут, у межах якого здійснюється управління місцевими справами через самоорганізацію місцевого населення та за згодою і за підтримки держави. В Україні згідно з Конституцією місцеве самоврядування визнається і гарантується державою [87, с. 14].

У процесі здійснення повноважень органи державної влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють, ґрунтуючись на наявності спільних та особливих рис, адже органи держави і самоврядування функціонують у межах держави та суспільства, взаємодіють і забезпечують громадянам можливості реалізувати надані їм права.

Слід зазначити, що юридичною наукою поняття місцевого самоврядування активно розробляється вже більш як двісті років. Так, теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще наприкінці XVIII - першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл [22, с. 36-37]. Саме в цей час виникають дві класичні теорії місцевого самоврядування, що базуються на двох суттєво відмінних один від одного концептуальних підходах:

- уяві про місцеве самоврядування як самостійної відносно держави влади;
- розглядом місцевого самоврядування як інституту, тісно пов'язаного з державною владою, тобто як її продовження на місцевий рівень.

Історично першою наукове обґрунтування отримала *теорія вільної громади* основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Гійомом Туре у переддень Великої французької революції та знайшли свій юридичний вияв у Законі від 14 грудня 1789 року. Пізніше

вони були зведені у другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції в 1790 році [135, с. 30].

В основу теорії вільної громади було покладене положення про *четверту владу* в державі, яка, однак, не належить самій державі, тобто це окрема громадська влада - «*rouvoir municipal*» [123, с. 26].

Теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади лише «природної» територіальної одиниці - такої, що утворилася природним шляхом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом. Відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується Творцем). Таким чином, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною щодо державної влади публічною владою - владою територіальної громади [122, с. 52].

За теорією вільної громади основні засади організації місцевого самоврядування зводяться до того, що:

а) суб'єктом права на місцеве самоврядування визнаються лише громади «природних» територіальних одиниць - село, селище, місто (поселення). Інші територіальні одиниці мають штучне походження, вони виникли в процесі районування території держави на підставі відповідних рішень органів державної влади, в силу чого відповідні територіальні спільноти мають державне походження і не можуть посилатися на природний характер свого права на самоврядування;

б) органи місцевого самоврядування обираються членами громади;

в) питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, поділяються на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;

г) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу;

д) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;

е) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [31, с.34].

Найважливіші положення теорії вільної громади були втілені в Законі від 14 грудня 1789 р., згідно з яким муніципальна організація передбачала утворення представницького органу - муніципальних зборів (*deliberation*) і виконавчо-розпорядчого органу муніципальної адміністрації (*action*), які очолював мер - вища посадова особа громади [22, с. 61].

Цікаво (з огляду на сучасний стан правової регламентації місцевого самоврядування в Україні), що Закон від 14 грудня 1789 року уніфікував муніципальний устрій - усі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «*municipalite*» і, як наслідок, однакові повноваження. Це дуже нагадує ситуацію в сучасній Україні, де згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» муніципальна організація також повністю уніфікована [22, с. 62].

Законодавче втілення теорії вільної громади проіснувало у Франції недовго. Так, вже Законом від 28 лютого VIII року (17 лютого 1800 р.) Наполеоном була запроваджена префектуальна комунальна система, що передбачала повну залежність громади від центральної влади. Зокрема, були

значно розширені повноваження мера (він набував статусу державного службовця) та виконавчо-розпорядчого органу, які підпорядковувалися префекту - представникові центральної влади, громадське майно передавалося в державну власність, скасовувався поділ повноважень на самоврядні та делеговані тощо [22, с. 68].

На зміну цій теорії прийшла *господарська (громадсько-господарська) теорія* місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові відносини між суб'єктами суспільного життя і зростає роль держави як регулятора цих відносин. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив - це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування - недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме - у місцевих громадських та господарських справах. У ці справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади [14, с. 34].

Обидві теорії отримали свій розвиток у *громадській теорії* місцевого самоврядування. Вона вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами право управляти тільки державними справами. Тобто вона виходить з протиставлення територіальної громади - державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. У протиставленні громадських

та державних інтересів нібито полягає підстава для повної самостійності органів самоврядування. За цією теорією органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Однак, громадська теорія, як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, об'єднаннями вчених, клубами тощо). Громадська теорія місцевого самоврядування була дуже вразливою в науковому та практичному аспекті:

по-перше, самоврядування не завжди є тотожним громадському управлінню;

по-друге, положення цієї теорії досить абстрактні і не відповідають реальності (у більшості держав місцеве самоврядування не лише визнане, а й октройоване державою, але повного невтручання суверенної державної влади у справи комун ніде немає);

по-третє, прихильники громадської теорії в певний спосіб виправдовують ті прояви мікротериторіального егоїзму, які мають місце в житті кожної країни, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності [22, с. 67].

У середині XIX сторіччя набула поширення **державницька теорія місцевого самоврядування**. Її основні положення були розроблені німецькими вченими Лоренцом Штейном та Рудольфом Гнейстом [49, с. 13].

Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як *один із способів децентралізації* державної влади на місцевому рівні. Головна її суть полягала в тому, що самоврядування розглядалося як одна із форм організації місцевого

державного управління. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу, тобто надані державою. Однак місцеве самоврядування здійснюється не державними особами, а самими місцевими жителями, які зацікавлені в результатах такого управління [80, с. 20].

У рамках державницької теорії сформувалося два напрями: *політичний* (Р. Гнейст) та *юридичний* (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління [82, с. 61].

За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому місцеве самоврядування повинно здійснюватися почесними, шанованими особами родом із місцевого населення, які мають походити із заможних класів, сплачувати високі податки та здійснювати свою діяльність безоплатно [49, с. 4].

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Тобто місцеве самоврядування розглядалося Л. Штейном як територіальний колектив, який наділений статусом юридичної особи та вступає у правові відносини з державою [185, с. 26].

Спроба своєрідного примирення й компромісу «природників» та «державників» отримала своє втілення в громадівсько-державницькій теорії - *теорії муніципального дуалізму* (дуалізму місцевого самоврядування), що виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності - самостійного вирішення місцевих справ та здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Згідно з цією теорією органи самоврядування самостійні

лише в неполітичній сфері [52, с. 15]. Ця теорія зумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як органів самоврядування, так і органів уряду. Запровадження цієї теорії підсилює державну природу органів місцевого самоврядування, не відрізняє місцевих справ від загальнодержавних.

У ХХ столітті поширення отримали також *теорія соціального обслуговування*, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг [53, с. 46].

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні, їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування. При цьому окремі вчені й надалі обстоюють громадівську теорію місцевого самоврядування в її класичному вигляді. Так, наприклад, німецький вчений Баллейс підкреслює, що муніципалітети виступають, у першу чергу, «природними» корпоративними одиницями, а їх автономність впливає не стільки з державної влади..., скільки з суверенітету народу, який має поважатися та забезпечуватися державою на практиці» [164, с. 71]. Більшість вчених на основі аналізу сучасних реалій підкреслюють нерозривний зв'язок місцевого самоврядування з державою, його обумовленість політикою центрального уряду. Німецький вчений Р. Граверт зазначає, що «чим повніше втягуються місцеві територіальні одиниці у здійснення конституційно-правових принципів соціальної державності, тим більше вони змушені абстрагуватися від місцевих особливостей та слідувати принципам державної політики» [51, с. 107]. Теза щодо похідного від державної влади характеру місцевого самоврядування обстоюється і сучасним шведським вченим С. Монтіном, який підкреслює, що з точки зору конституції та загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети виступають частиною державної адміністрації, а місцеве самоврядування наділяється власною компетенцією

парламентом і, в силу цього, здійснює в кінцевому підсумку «делеговану державну владу» [109, с. 31].

Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, адже централістичні засади не допускають реалізацію публічно-владних функцій незалежними суб'єктами владних повноважень, що існують у межах держави. За таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі – підпорядковані їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини. У цьому контексті місцеве самоврядування є формою самоорганізації населення, тобто функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою (інститутом) і таким організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв'язання місцевих проблем.

Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму. Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства своєї конкретної держави [64, с. 24].

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас місцеве самоврядування – це форма

публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної). Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим паче, протиставляти. Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а навпаки, доповнюють одна одну [63, с. 20]. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами [63, с. 22].

Водночас необхідно наголосити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно. Зокрема, досить важко виокремити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадівського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

З приводу понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, а місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади [183, с. 61], тобто як пряме державне управління на місцях.

Водночас висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Так, місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму [181, с. 17].

Перший підхід більш точно відображає природу місцевого самоврядування та дозволяє чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад і функції та повноваження державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їх природи і не може розглядатися як підстава для включення їх до державного механізму.

Конституційний принцип самостійності місцевого самоврядування запровадив взаємне відмежування: не тільки місцевого самоврядування від держави, але і держави - від місцевого самоврядування.

Самоврядування – це утворення, де суспільство зустрічається з державою і де ступінь занурення держави в суспільство, так само як і ступінь

входження суспільства в державу, визначається історичними умовами та особливостями кожної конкретної країни. Територіальні одиниці знаходяться не поза межами державних кордонів, а всередині них – у держави немає іншої території, крім тієї, яка поділена на муніципальні утворення[10, с. 165].

Державна влада і місцеве самоврядування являють собою складні взаємодіючі системи, які є основними способами реалізації публічної влади народу. Будучи за своєю природою неполітичною, влада місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні державних і громадських начал. Самостійність місцевого самоврядування не передбачає абсолютної незалежності від держави, в той же час не слід одержавлювати місцеве самоврядування, включаючи виконавчі органи місцевого самоврядування до системи органів державної влади, оскільки це призведе до спотворення суті місцевого самоврядування та заміні його державним управлінням на місцях.

Одну з основних причин невдач у справі будівництва місцевого самоврядування слід шукати у відсутності ефективного механізму взаємодії органів місцевого самоврядування з державою, в силу чого оптимальним, на наш погляд, є не внесення змін до Конституції, а вироблення організаційно-правових засобів, що підсилюють форми взаємодії держави і місцевого самоврядування [8, с. 125].

Проте, однак, слід обов'язково зазначити, що між органами державної влади і органами місцевого самоврядування є багато як спільних, так і відмінних рис.

Так, наприклад, спільними рисами є:

— органи держави, як і органи самоврядування, здійснюють спільні функції по управлінню суспільством шляхом встановлення і гарантування діяльності суб'єктів; їх повноваження конкретизуються законами та підзаконними актами;

— органи держави та органи самоврядування передбачені конституційно;

— вони відповідно до наданих повноважень приймають рішення нормативного характеру, які у разі їх протиріччя Конституції можуть бути відмінені;

— органи держави, як і органи самоврядування, мають чітко визначену компетенцію у відповідній сфері та форми і методи здійснення повноважень;

— рішення, що приймаються цими органами, мають владний характер, певним чином забезпечуються і гарантуються;

— органи держави і органи самоврядування формуються у встановленому законом порядку шляхом обрання чи призначення;

— функціонують на основі принципу розподілу повноважень та певним чином взаємодіють у процесі здійснення своїх повноважень [112, с. 46].

Н. В. Кузнєцова у своєму дисертаційному дослідженні систематизує основні ознаки внутрішньої єдності органів державної влади і місцевого самоврядування:

- 1) єдине джерело влади - народ;
- 2) єдність принципу розподілу влади;
- 3) єдність організаційних принципів функціонування апарату державної служби і муніципальної служби;
- 4) єдність способів управління - через закони і нормативні акти, що мають загальнообов'язковий характер, і через адміністративні ресурси [98, с. 2] .

Н. С. Бондар вважає, що «конституційно-правовий зв'язок державної влади і місцевого самоврядування виявляється і в тому, що значна кількість питань, пов'язаних з реалізацією публічних функцій держави, особливо в соціальній сфері, має як місцеве, так і загальнодержавне значення, а тому повинні вирішуватися спільно державними органами і органами місцевого самоврядування» [41, с. 21].

Можна зробити висновок, що йдеться про те, що у публічної влади є повноваження, основний зміст і спрямованість яких полягає в задоволенні потреб людей. Відповідно всі її повноваження повинні розглядатися через

дану призму. При цьому самостійність місцевого самоврядування проявляється в наявності у останніх самостійних предметів відання та повноважень.

У теоретичному плані організації місцевого самоврядування в більшій мірі відповідає державна концепція місцевого самоврядування, заснована на неможливості відділення місцевого самоврядування від держави. Виходячи з особливостей вітчизняної правової системи і традиції взаємодії держави і місцевого самоврядування можна стверджувати, що розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідає континентальна муніципальна модель [149, с. 9].

Розглядаючи форми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, автор виділяє форми, встановлені Конституцією України і законодавством.

Територіальною основою взаємодії державної влади з місцевим самоврядуванням виступають одиниці, які є опорою і провідником державної влади в системі місцевого самоврядування. Саме на цьому рівні вирішуються найбільш важливі економічні, соціальні та інші завдання, що зачіпають безпосередні повсякденні інтереси населення. Оскільки територія одиниці є одночасно державною (адміністративною) територією, на цьому рівні перетинається практична діяльність державних органів з діяльністю органів місцевого самоврядування. На останні покладено обов'язок здійснення переданих їм окремих державних повноважень, що, як наслідок, означає і контроль з боку органів державної влади за належне здійснення цих повноважень [150, с. 85].

Протягом перехідного періоду становлення місцевого самоврядування в Україні виправданим є розвиток місцевого самоврядування головним чином за допомогою державного механізму. Посилення впливу держави має проявлятися не в напрямі безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення, а в напрямі посилення його ролі в координації всіх процесів державного будівництва, що впливають на розвиток муніципальних

утворень. Необхідний перехід від епізодичних заходів державної підтримки розвитку окремих муніципальних утворень до системного реформування в напрямі створення необхідних умов розвитку місцевого самоврядування [39, с.90].

У літературі неодноразово висловлювалася думка про необхідність коригування існуючого конституційного положення про співвідношення органів державної влади і місцевого самоврядування і заміну його новим положенням. А саме місцеве самоврядування, будучи самостійним інститутом громадянського суспільства, найважливішим елементом його державно-правової структури, власними засобами і методами вирішує питання місцевого значення, забезпечує участь населення в державному і муніципальному будівництві, реалізовує передані від держави повноваження при їх матеріальній і фінансовій забезпеченості, здійснює інші завдання і функції, спрямовані на забезпечення гідного життя, прав і свобод людини, використовуючи при цьому різноманітні форми його організації з урахуванням історичних, національних, культурних та інших традицій, що склалися, і способу життя [80, с. 19].

Цікавим є процес еволюції місцевого самоврядування в Україні. Після проголошення незалежності в Україні також постала проблема організації місцевої публічної влади відповідно до проголошеного принципу демократичної держави. Фактично з 1990 року в Україні розпочався процес децентралізації влади. Так, 7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання прийняла Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають [88], усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази [88].

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві Ради народних депутатів (на той час вони входили до єдиної системи органів державної влади) усіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Зокрема в Законі УРСР від 1990 р. зазначалося: «Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» [77, с. 36].

Наступний етап децентралізації в Україні пов'язаний із прийняттям у лютому 1994 року Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», яким після проведення виборів до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратися населенням; замість державних адміністрацій, запроваджених новою редакцією Закону про місцеве самоврядування 1992 року, знову відновлювались виконавчі комітети. Згідно із Законом 1994 року, всі місцеві Ради, від сільських до обласних, ставали органами місцевого самоврядування, і на них могли додатково покладатися функції органів державної влади. Іншими словами, Закон від 1994 року поширив місцеве самоврядування на всі рівні адміністративно-територіального устрою України, а не лише на рівень населених пунктів, як це передбачалося Законом 1992 року [80, с. 20].

Наступна реформа місцевого рівня публічної влади була зумовлена прийняттям Конституційного Договору між Президентом України і Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [83, с. 12].

Цей етап реформування за своїм змістом став згортанням децентралізації. Він передбачав ліквідацію виконавчих комітетів районних і обласних рад, а також відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад. Відповідно до Конституційного Договору, Указом Президента від 30.12.1995 головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад було делеговано повноваження органів державної виконавчої влади та встановлено відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також відповідними головами державних адміністрацій [86].

Прийнята 28 червня 1996 року Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади [86]. Адже з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.).

Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України – як акті найвищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку.

На цьому етапі розвитку України як демократичної держави, що намагалася побудувати децентралізовану систему публічної влади, Конституція відіграла вагомий роль. По-перше, вона на найвищому засадничому рівні закріпила право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – ст. 7 Конституції України) [74, с. 140].

По-друге, Конституція чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування. По-третє, вона дала змогу частково децентралізувати владу.

Проте сьогодні, на наш погляд, чинні конституційні норми не тільки не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують. Причини ж недостатньої ефективності місцевої публічної влади, як видається, частково закладені у самій її конституційній моделі. Так, Конституція України містить базове положення про те, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади села, селища, міста здійснювати управління місцевими справами. Таке формулювання допускає можливість фактичної відмови громади від самоврядування або ж неповної, неналежної його реалізації в умовах низького рівня правосвідомості і правової культури населення конкретної територіальної одиниці.

Громади можуть здійснювати своє право самостійно (через форми прямої демократії) або через органи місцевого самоврядування: представницькі (сільські, селищні, міські ради) та виконавчі. Ці суб'єкти діють на первинному (базовому) рівні місцевого самоврядування.

Водночас Конституція закріпила своєрідний статус районних і обласних рад: вони є представницькими органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад відповідного району чи області. Жителі ж району та області не визнаються «районними» чи «обласними» громадами, а відтак правом на самоврядування не володіють [68]. Вказані представницькі органи, таким чином, утворюють так званий вторинний (похідний) рівень самоврядування.

Зауважимо, що і на базовому, і на похідному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. На базовому рівні це, передусім, відсутність належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування (його матеріальної і фінансової бази) та невизначеність

територіальної основи місцевого самоврядування. Щодо так званого вторинного (похідного) рівня самоврядування (район і область), наголосімо, що недостатня ефективність його функціонування спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної рад (ч. 4 ст. 141) [87]. Згідно з чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58) [138, с. 65].

Звідси – невиправдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Тож особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не тільки з метою здійснення контрольних-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями [98, с. 14]. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Державний механізм діє та розвивається не ізольовано від інститутів громадянського суспільства. Його взаємодія з органами місцевого самоврядування, які не належать до системи органів державної влади, має дві

правові підстави. Вони впливають із спільності завдань у сфері економічного та соціального розвитку. Разом з тим закон допускає можливість наділення органів місцевого самоврядування певними державними повноваженнями. Взаємодія механізму держави з органами місцевого самоврядування сприяє розширенню демократичної основи державної влади, а реалізація конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами перш за все пов'язується з їх діяльністю в органах самоврядування. Саме це забезпечує компроміс суспільних інтересів [95, с. 18].

Таким чином, є декілька точок зору, кожна з яких базується на основних положеннях Конституції і стосується взаємозв'язку між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В силу багатогранності проявів і множинності організаційних форм цього інституту, а також враховуючи відсутність сталих традицій муніципальної демократії в сучасному українському суспільстві, держава у своїй діяльності зобов'язана сприяти становленню дієздатних територіальних громад і розвитку місцевого самоврядування в Україні. Тому в Конституції України встановлені основні засади організації та діяльності місцевого самоврядування на всій території країни.

Повноваженнями у сфері місцевого самоврядування наділяються органи державної влади.

Від характеру й обсягу взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами багато в чому залежить ефективність здійснення не лише муніципальної та регіональної, а й державної політики.

На місцевому рівні вирішуються питання соціального обслуговування населення, соціально-економічні, політичні та гуманітарні проблеми. Від ефективності вирішення останніх будуть відповідно залежати можливості в реалізації державних та загальнонаціональних завдань, зміцнення основ

народовладдя, утворення умов для забезпечення життєвих інтересів населення, проведення заходів щодо соціального захисту населення, стабілізація політичної системи і т. ін.

Державна політика у сфері місцевого самоврядування є важливим елементом внутрішньої політики держави. Роль цієї політики підкреслюється у Програмі державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та Концепції державної регіональної політики.

Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наукові дослідження проблем взаємодії держави й органів місцевого самоврядування виявляють різноманітні форми, способи, механізми впливу держави на сферу місцевого самоврядування, що, у свою чергу, дозволяє зробити висновок про можливість виокремити в системі внутрішніх функцій Української держави функції державного визнання, встановлення та гарантування місцевого самоврядування, що на практиці реалізується у таких напрямках і формах: нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування; державна політика в галузі розвитку місцевого самоврядування; державна підтримка територіальних громад; державний захист і гарантування місцевого самоврядування; державний контроль; юридична відповідальність суб'єктів муніципально-правових відносин тощо [11, с. 25].

Проблема взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування не є новою для вітчизняної конституційно-правової науки.

Ще в дореволюційний період відомий російський спеціаліст у сфері місцевого самоврядування А. І. Васильчиков зазначав, що «чим більше простору та розвитку дається місцевому самоврядуванню, тим конкретніше необхідно окреслити коло дій місцевих установ та влади. Верховна представницька влада та всі їй приналежні особи залишаються за межами даного кола, і якою б не була ця влада, самодержавною або представницькою, за нею повинні залишатися недоторканими деякі права, якими вона ні з ким ділитися не може і не повинна. Якщо самоуправління, з одного боку, передбачає вільне обговорення та вирішення питань місцевого управління та не допускає в цьому відношенні адміністративного втручання, самовладарювання, то з іншого боку, вона так само не може бути самовільною. Тверда та повна організація законодавчої влади та податкової системи повинна передувати по всій країні введенню місцевого самоврядування» [37, с. 10].

А. І. Васильчиков робить декілька важливих висновків:

- 1) неможлива повна автономія місцевого самоврядування від державної влади;
- 2) розвитку місцевого самоврядування повинні передувати створення законодавчою владою правових основ;
- 3) для забезпечення самостійності місцевого самоврядування необхідне чітке законодавче визначення кола «дій місцевої влади», тобто питань місцевого значення [37, с. 11].

Ще один відомий дореволюційний дослідник Б. Є. Нольде зазначав, що органи місцевого самоврядування, як правило, протиставлялися органам держави. В спілкуванні, і частково в науковій літературі ще прослідковується і нині. Але в теперішній час загальноприйнято, що органи самоврядування здійснюють функції місцевого управління і є органами держави [127].

На підтвердження дуальності зв'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування як двох елементів публічної влади, актуальним є виділення повноважень органів державної влади у сфері місцевого самоврядування.

Такі повноваження можна класифікувати за різними підставами, зокрема, відповідно до статусу органів державної влади, які їх здійснюють, з урахуванням сфер їх здійснення органами державної влади, їхнього змісту тощо.

Суб'єктами, наділеними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади, суди та інші спеціально створені державою профільні органи у сфері сприяння розвитку локальної демократії [86].

Пріоритетним напрямом у цій діяльності на сучасному етапі є нормативно-правове регулювання організації і діяльності місцевого самоврядування, а також контроль за виконанням відповідного законодавства. При розробці і прийнятті галузевих законів, наприклад про освіту, про охорону навколишнього природного середовища, в них почали закріплювати повноваження органів місцевого самоврядування. Прийняття державних нормативів і стандартів у галузі медицини, освіти, комунального обслуговування, безпеки, а також запровадження цих нормативів мають бути спрямовані на вирішення завдань розвитку людського потенціалу території і місцевого співтовариства. Тільки за умови активної громадської участі жителів, при постійному зворотному зв'язку між владою та територіальною громадою це твердження стане реально можливим [102, с. 186].

Розвитку місцевого самоврядування суттєво сприяє діяльність органів державної влади з формування мінімальних бюджетів місцевого самоврядування, а також встановлення мінімального рівня соціальних потреб - гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України. Тут слід сказати про подвійну

роль мінімальних соціальних стандартів для населення. По-перше, вони виступають як державні гарантії реалізації конституційних прав громадян у соціальній, економічній та культурній сферах і, по-друге, діють як фінансові нормативи формування місцевих бюджетів [101, с. 91].

Важливим напрямом діяльності державної влади України є наділення законом органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, передача матеріальних і фінансових коштів, необхідних для їхнього здійснення, контроль за їхньою реалізацією. Принцип делегування повноважень на місцях — це об'єктивний процес, спрямований на децентралізацію державної влади, який дістав широке міжнародне визнання і закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування [64]. Цей процес відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів у конституційний механізм здійснення публічної влади в Україні, їхнє пристосування до розв'язання завдань, що мають загальнодержавне і загальнорегіональне значення.

Органи державної влади повинні не тільки забезпечувати правову та економічну основи діяльності територіальних громад, а й роз'яснювати населенню державну політику в галузі розвитку місцевого самоврядування, сприяти тому, щоб громадяни мали реальну можливість брати участь у вирішенні питань місцевого значення [82, с. 44]. .

Діяльність держави у сфері місцевого самоврядування проявляється також у встановленні порядку судового захисту місцевого самоврядування. Це положення узгоджується з характеристикою України як демократичної, правової держави (ст. 1 Конституції України), визнанням того, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55) [87].

Незалежність та ефективна судова влада є однією з найфундаментальніших складових кожної демократичної держави. Прискорення побудови в Україні ефективної системи судочинства є одним із пріоритетних напрямів Уряду України.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Права територіальних громад на місцеве самоврядування, згідно з Конституцією та законами України, можуть бути обмежені лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану [86].

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування - як публічну владу територіальних громад. Це - різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями [193, с. 46].

Однак питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями — досить складне. Залежно від політичних тенденцій в тому чи іншому суспільстві змінювалися погляди на самоврядування.

Так, в юридичній доктрині раннього капіталізму панувала думка, що самоврядування — це самостійне ведення місцевого господарства територіальною громадою, без контролю з боку держави. З часом до компетенції органів самоврядування стали включати не тільки економічні, але й соціально-культурні інтереси місцевого значення [186, с. 49].

У той же час змінились і взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у західних країнах. Політика і практика муніципального дуалізму дала змогу їм встановити раціональні взаємовідносини між державою і місцевим самоврядуванням, яке зберігає свої невід'ємні права й одночасно здійснює частину функцій виконавчої влади. Законодавство та судова практика вказаних вище країн

встановлюють межі взаємовідносин владних і самоврядних структур, способи вирішення конфліктів між ними.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках — повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління.

Відповідно, органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності.

На жаль, наука ще глибоко не вивчила зміст місцевого самоврядування та його юридичну природу. Необхідно констатувати, що місцеве самоврядування ширше вживається не як юридичний, а як переважно політичний термін, як певне відбиття політичного життя держави [192, с. 161].

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі. Конституція допускає делегування повноважень місцевих державних адміністрацій виконкомам сільських, селищних і міських рад, а також обласних і районних рад - обласним і районним державним адміністраціям. Законодавство України встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна політика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно-адміністративні методи як це було у радянські часи [191, с. 43]. Сфери взаємодії місцевих

державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші — економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Однак на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування приводить не тільки до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів тощо [190, с. 67]. Після прийняття Верховною Радою України законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування в Україні ці питання отримали правову основу їх вирішення.

Межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах. Законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки як розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади [112, с. 61]. Водночас, законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування.

Одним із першочергових кроків незалежної Української держави стало розмежування влади на місцях: державні функції взяли на себе місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та їх місцевих державних адміністрацій, а колективні інтереси населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей взяли на себе органи місцевого та регіонального самоврядування [193, с. 38].

Питання розмежування функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (1992-1996 рр.). Особливо актуальним було питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування тощо. Справа ж полягала в тому, що старі механізми

розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові — часто сприймались вороже [148, с. 24]. По суті проблеми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях були проблемами психології та культури тих людей, які здійснювали цю владу. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого управління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне — створення передумов для формування в органах влади на місцях демократичної правової культури.

Компетенційні суперечки можна також погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Такі позаправові методи вирішення компетенційних суперечок є часом більш ефективні, аніж правові [126, с.16].

Але одне одному не суперечить, якщо про вирішення таких питань йтиметься в межах Конституції і законів України. Якщо ж таке вирішення компетенційних суперечок виходить за межі законодавства, то це може бути підставою для притягнення до юридичної відповідальності винних у порушенні законності.

Незважаючи на те що конституювання місцевих державних адміністрацій, наділення їх широким колом повноважень у сфері місцевого самоврядування значною мірою «приземлює» виконавчу владу, робить її більш оперативною й наближеною до населення, паралельне функціонування на цьому рівні районних і обласних рад, фактична невизначеність їхнього статусу, відсутність у них виконавчих органів, дублювання повноважень визначально зумовлює конфліктний характер механізму місцевої публічної влади (державної та самоврядної) в Україні [130, с. 14]. Існуючий нині на регіональному рівні "дивний" симбіоз муніципальних і державних за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування на цьому

"поверсі" й гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а отже, і розвиток місцевого самоврядування в Україні.

На суперечливість організації публічної влади на рівні області і району вже давно звертають увагу як науковці, так і політичні діячі та практики місцевого самоврядування. Районні та обласні ради, не маючи своїх виконавчих органів, залежать від державних адміністрацій, що делегують їм частину своїх повноважень. Інститут делегованих повноважень дозволяє владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем.

Тому закономірними є пропозиції реформувати місцеве самоврядування на цьому рівні. Зокрема, вносяться рекомендації щодо відновлення повноцінного місцевого самоврядування на рівні області і району, що передбачатиме створення виконавчих органів обласних, районних рад через зміну завдань та функцій обласних державних адміністрацій, вилучення з їхньої компетенції питань соціального та культурного розвитку відповідних територій. Також пропонується ліквідувати районні державні адміністрації, передати їх функції та повноваження районним радам.

Судова влада також впливає певним чином на реалізацію муніципальної політики держави через розгляд судових справ про захист чи про відповідальність місцевого самоврядування. Систематичне тлумачення ч. 2 ст. 124 Конституції України свідчить про наявність повноважень у сфері місцевого самоврядування і судової влади. Адже юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, у тому числі в галузі місцевого самоврядування. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145). Суди фактично встановлюють відповідно до Конституції і законів України правові межі муніципальної політики. Треба додати, що і спори між органами державної влади та місцевого самоврядування також вирішуються судом.

На підставі аналізу вищерозглянутого можна виділити такі форми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- 1) наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями;
- 2) передача повноважень від органів місцевого самоврядування органам державної влади;
- 3) укладення договорів і угод між органами державної влади і органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законодавством;
- 4) створення спільних координаційних, консультаційних, дорадчих і інших робочих органів як тимчасових, так і постійнодіючих;
- 5) право законодавчої ініціативи представницьких органів місцевого самоврядування.

Організація апарату державного управління та апарату місцевого самоврядування яскраво ілюструє наявність певного змістовного зв'язку між ними. Основою такого зв'язку є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що випливає із ст. 5 Конституції України; по-друге - єдність функцій і завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-третє - єдність в основному принципів, на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави. Саме тому одним із ключових напрямів удосконалення їх взаємодії є розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Закріплення за органом відповідної компетенції означає заборону не тільки виходити за її межі, але й для інших органів втручатися у цю сферу. Це правило актуальне не лише стосовно органів місцевого самоврядування, а й органів виконавчої влади. Не можна визнати виправданою практику, коли компетенція є однаковою і для органів

виконавчої влади, і для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, які різняться за чисельністю населення, за економічним та іншими факторами, через що значна кількість їх повноважень залишається незатребуваною.

### **1.3. «Компетенція» та «повноваження» органів державної влади та органів місцевого самоврядування як критерій визначення власної межі**

У сучасній юридичній науці і законодавстві існує безліч взаємопов'язаних понять, зміст яких необхідно зрозуміти для формування теоретичних основ взаємодії органів публічної влади, наділення їх окремими повноваженнями. Серед цих категорій необхідно виділити «повноваження», «компетенція», «предмети відання», «питання місцевого значення». Крім того, слід виявити системні зв'язки між ними і позначити основні відмінності.

Перш за все необхідно звернути увагу на те, що кожний суб'єкт будь-якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки) [127, с. 17]. Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта правових відносин. Через права виражаються певні можливості, надані суб'єкту, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволенних межах. Стосовно обов'язків, варто зазначити, що саме обов'язки дають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин. Незважаючи на проведені численні дослідження, на сучасному етапі наукове співтовариство так і не дійшло єдиної точки зору стосовно тлумачення поняття «повноваження» і співвідношення останнього із такими дефініціями як «функції» та «компетенція». Зазначене актуалізує необхідність розмежування і тлумачення вищенаведених понять.

Взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує. На думку деяких вчених, цей термін позначає «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів.

Інші ж науковці визначають компетенцію тільки як сукупність (перелік) прав та обов'язків чи сукупність повноважень або прав. Існує також думка, що компетенція – це сукупність владних повноважень з вказівкою підвідомчості. Більш загальне тлумачення було запропоноване Б. М. Лазарєвим: «компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління» [102, с. 54]. Частина науковців стверджують, що поняття "компетенція" і "повноваження" тотожні або ж «компетенція визначається через їх функції».

Поглядів на визначення терміна «компетенція» досить багато, але всі вони вказують на те, що «компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу».

Компетенція – це елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій [107, с. 22].

Більш точним розумінням цього терміна, на наш погляд, буде розуміння повноважень як категорії, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, дотримання чистоти юридичної техніки (оскільки, недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища) але й з точки зору нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів місцевого самоврядування, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: «Повноваження в галузі бюджету та фінансів», «Повноваження в сфері житлово-комунального господарства». Тобто мається на увазі, що в цьому разі повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників (прав та обов'язків) за ознакою їх галузевої приналежності.

Розглянемо, як дану категорію трактують міжнародні документи та національне законодавство.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, у Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі широко застосовуються терміни «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 [64]. На жаль, відсутність нормативних визначень цих термінів зумовила різне їх тлумачення. При цьому висловлюються різні думки як щодо сутності компетенції, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями й термінами.

Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [64]. Це новий для українського законодавства та вітчизняної юридичної науки термін, він ще не отримав ні нормативного, ні доктринального визначення. У зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування.

Що стосується змісту поняття компетенції місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що він має визначатися на основі дотримання таких принципів:

1. Принципу правової автономності місцевого самоврядування: «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» (ч. 1 ст. 4) [64]. Законодавче визначення

компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення, оскільки у правовій державі заборонено втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу.

2. Принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (ч. 4 ст. 4) [64].

3. Принципу субсидіарності: «муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч. 3 ст. 4) [64].

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

Необхідно зазначити, що вперше цей принцип отримав достатньо повне формулювання в енцикліці папи Пія XI, яку було опубліковано 1931 р.: «Не можна змінювати або порушувати цей найбільш важливий принцип соціальної філософії: повноваження, які вони здатні здійснювати з власної ініціативи і власними засобами, не повинні бути відібрані у людей та передані до громади, так було б несправедливо і суттєво порушило б громадський порядок, якщо забрати у нижчого соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, і передати їх соціальному

утворенню вищого порядку. Єдина мета будь-якого суспільного втручання полягає в тому, щоб допомогти членам суспільства, а не знищити або поглинути їх» [31, с. 46].

У визначенні принципу субсидіарності, наведеному в енцикліці папи Пія XI, закладено певну двозначність, оскільки реалізація цього принципу включає два діаметрально протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада вищого територіального рівня може втручатись у сферу влади нижчого рівня лише тією мірою, в якій остання продемонструвала свою нездатність [31, с. 16]. Тобто, субсидіарність у цьому значенні базується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування вищого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

З іншого боку, субсидіарність прямо передбачає втручання - влада вищого рівня не лише має право, а й повинна втручатись у сферу влади нижчого рівня. Водночас це втручання передбачає не підміну (заміщення), а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів і наділяє їх повноваженнями. Як влучно зазначив французький дослідник Жак Делор, «субсидіарність є не лише межею втручання вищих влад у справи особи чи громади, але також і обов'язок цих влад діяти стосовно цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим» [22, с. 16].

Отже, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе.

Зі змісту ч. 3 ст. 4 Хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в документі досить чітке відображення [64].

Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності в його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне значення субсидіарності характеризує цей принцип як певну формулу розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити ефективніше. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з іншого - цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних норм.

При цьому пріоритет низового рівня в розподілі повноважень має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади [68, с. 23] .

Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тім, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина - повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, якими керують або яких контролюють обрані представники.

Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані в розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема:

- 1) об'єктивні критерії - обсяг і характер завдання;
- 2) суб'єктивні критерії- ефективність і економія [22, с. 37] .

Тобто до компетенції нижнього рівня влади має бути віднесене все те, що не може бути більш ефективно здійснене на вищому рівні влади. У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, що їх покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципи єдності дій влади різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо [20, с. 126].

4. Принципу підзаконності місцевого самоврядування: «Місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (ч. 2 ст. 4) [64]. Звідси випливає, що органи місцевого самоврядування можуть здійснювати лише повноваження, визначені законом. Цей принцип може бути по-різному, залежно від приналежності до певної правової сім'ї, реалізований у законодавчій практиці для визначення компетенції місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Великій Британії від XIX ст. в основу правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування покладено правило, згідно з яким вони можуть робити лише те, що їм прямо дозволено законом, тоді як у Франції діє зовсім інше правило - органи місцевого самоврядування можуть робити все, що не заборонено законом і не віднесене до компетенції інших органів [60, с. 97] .

5. Принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов: «Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4) [64]. Крім власних (самоврядних) повноважень, органи місцевого самоврядування реалізують також окремі повноваження органів виконавчої влади, які ним делегуються законом. Така практика є досить поширеною в країнах Європи, зокрема і в Україні. При цьому має бути забезпечена свобода дії органів місцевого самоврядування, вони повинні зберігати право контролю над повноваженнями, які їм делеговані (передані), і над умовами цього делегування, постійно беручи до уваги місцеву ситуацію [96, с. 17] .

6. Принципу врахування інтересів територіальних громад: «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, у міру можливості, своєчасно і належним чином» (ч. 6 ст. 4 Хартії) [64].

Передумовою вироблення прагматичних підходів щодо оцінки взаємозв'язку та незалежності органів державної влади та органів місцевого самоврядування як елементів системи публічної влади є з'ясування природи співвідношення повноважень держави з повноваженнями місцевого самоврядування, між якими існує відповідний зв'язок. Цей зв'язок визначається закономірностями взаємодії цілого і частини, відповідно до якого частини мають узгоджуватися з цілим у своїх повноваженнях [94, с. 16]. Це зумовлено тим, що держава є формою самоорганізації суспільства в цілому, а місцеве самоврядування – лише його частини, тобто відповідних територіальних громад. Органи місцевого самоврядування поряд з органами державної влади беруть участь у здійсненні єдиної системи повноважень держави [97, с. 88].

Загалом, найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначено Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [87, с. 106].

Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах шляхом закріплення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» застосовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних (тобто таких, які визначені в законі) предметів відання, прав та обов'язків органу публічної влади.

При аналізі змісту поняття «компетенція місцевого самоврядування» необхідно враховувати такі фактори:

1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є ***предмети відання та повноваження територіальної громади***, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положеннях ст. 143 Конституції України.

Слід також підкреслити, що поняття «компетенція територіальної громади» не збігається за своїм змістом з поняттям «компетенція місцевого самоврядування», воно, на наш погляд, співвідноситься з останнім як частина з цілим. Така оцінка пов'язана з тим, що, по-перше, компетенція територіальної громади фактично ще не отримала юридичного закріплення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші законодавчі акти визначають, як правило, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування), по-друге, окремі функції місцевого самоврядування реалізуються на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях і отримали юридичне вираження в компетенції обласних та районних рад, територіальні межі діяльності яких не збігаються з територією окремої громади;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму предметів відання і повноважень *суб'єктів муніципальних правовідносин* (елементів системи місцевого самоврядування) - територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади.

Компетенцію місцевого самоврядування мають становити *виключно самоврядні повноваження*, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Таким чином, поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» також не можуть розглядатися як тотожні, вони пересікаються, але не збігаються [98, с. 16].

При визначенні компетенції місцевого самоврядування необхідно враховувати наступні міркування: а) місцеве самоврядування і його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що виникають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого у тому, що система «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу. Іншими словами, передусім необхідно ставити питання, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді ці питання доцільно передавати для вирішення іншим органам.

Компетенція органу публічної влади є складною юридичною категорією, структура якої складається з предметів відання, прав і обов'язків. Вивчення компетенції і її основних складових – не лише теоретична, але і

практична проблема, оскільки системне забезпечення компетенції – запорука її ефективності.

Воно включає шість елементів:

- а) стабільність влади і її інститутів;
- б) обґрунтований вибір форми і структури органу;
- в) правильне регулювання компетенції;
- г) висока компетентність керівників, посадових осіб і службовців;
- д) достатні матеріально-фінансові ресурси;
- е) захист компетенції.

Б. М. Лазарев відмічає, що термін "компетенція" "має два значення, що міцно увійшли в використання:

- а) коло питань, в яких особа або особи мають знання (відають щось) і
- б) коло повноважень (прав і обов'язків "відати чимось") [103, с. 16].

На думку професора Ю. О. Тихомирова, конституціоналісти найчастіше включають в поняття компетенції владні повноваження або обов'язки і права і підвідомчість (коло справ) [164, с.27].

Інше вирішення проблеми запропоноване І. Л. Бачило, яка розглядає головні функції управлінських органів, як види дій на об'єкти управління. Вони розмежовуються (розподіляються) на підфункції, дії і операції з різною мірою владності [23, с. 16].

Ю. О. Тихомиров вважає, що компетенція – це покладений на уповноваженого суб'єкта об'єм публічних справ. Як складний елемент вона містить два різні елементи. До власне компетенційних елементів належать нормативно встановлені цілі, предмети відання як юридично визначені сфери і об'єкти дії, владні повноваження, як гарантована законом міра схвалення рішень і здійснення дій. Супутнім елементом є відповідальність за їх невиконання. Без них компетенція втрачає публічно-правову забезпеченість за допомогою різних засобів [165, с. 27].

Повноваження органу публічної влади - це закріплені нормами конституційного і муніципального права за виборними і іншими органами

державної влади і органами місцевого самоврядування права та обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій. Цікавим є закріплення наступного визначення повноважень органу влади: це права і обов'язки органу публічної влади відносно прийняття правових актів, а також здійснення інших державно-владних дій.

М. Ю. Дитятковский виділяє такі основні риси, які властиві повноваженням органів державної влади, у тому числі і у разі їх передачі органам місцевого самоврядування [61, с. 42].

По-перше, повноваження органів публічної влади є нерозривною єдністю закріплених за ними прав і обов'язків. Право органу, що реалізовує ці повноваження, як правило, одночасно є його обов'язком перед третіми особами: громадянами, іншими органами тощо. Права і обов'язки у рамках повноважень органу публічної влади знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності [65, с. 27].

По-друге, повноваження органів публічної влади закріплюються в нормативних правових актах.

По-третє, повноваження органів публічної влади реалізуються через здійснення органами, яким вони надані, державно-владних дій виконавчо-розпорядчого, нормотворчого або іншого характеру.

По-четверте, сукупність повноважень органу влади по предметах відання, встановлених Конституцією України і законами, становлять компетенцію органу публічної влади [63, с.27]. Поняття «повноваження» органу публічної влади тісним чином взаємозв'язані з іншою правовою категорією - «компетенцією».

В. Б. Авер'янов, аналізуючи різні положення про виробничі об'єднання, доходить висновку, що найчастіше в них і повноваження, і функції описуються з використанням тієї самої термінології: «розробляє», «розглядає», «затверджує», «керує», «бере участь», «організує», «вживає заходів» і т.ін. Виходячи з цього, він наголошує на непотрібності штучного текстуального розмежування функцій і повноважень [3, с. 58]. Проте М. О.

Іллічов вказує на органічність взаємозв'язку в змісті управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), виражених у компетенції суб'єктів управління. На його погляд, тут варто вести мову не про відсутність чітких розходжень між функціями і повноваженнями, а про неправильне розуміння цих термінів користувачами цих положень [4, с. 97-98].

Важливим фактором формування даної культури є теорія розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. Розробка такої теорії успішно ведеться українськими вченими-юристами, фахівцями різних галузей права. В її основі - ідеї адміністративної та муніципальної реформи, верховенства права, децентралізації, балансу державних і місцевих інтересів тощо. Саме ці ідеї стали орієнтиром авторського бачення питань розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях.

Питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень. Такі питання виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами; між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами.

Закони про місцеві державні адміністрації і про місцеве самоврядування в Україні дають можливість виробити ефективний правовий механізм розмежування функцій і повноважень цих адміністрацій та органів самоврядування. Як відомо, донедавна у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях головну роль відігравала політична практика, яка складалася на базі фактичного розмежування цих функцій і повноважень насамперед шляхом застосування політичних та

адміністративних методів, зокрема, з боку місцевих державних адміністрацій.

Вихід на переважно правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях бажаний і можливий, але в умовах недостатнього розуміння ролі права в громадській думці, ще низької правової культури державних і муніципальних службовців є досить складним. Тому не слід очікувати швидких і значних результатів від запровадження чинним законодавством нової системи розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Існуюча система правового забезпечення розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо [7, с. 27].

1. Першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Конституція, яка служить основним засобом їх нормативно-правового закріплення. Отже, Конституція і визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх змішуванню чи незаконному здійсненню. Тільки поправки до самої Конституції у частині функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть привести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень. Порушення конституційних меж розподілу функцій і повноважень між двома гілками місцевої влади породжує юридичні наслідки, визначені Конституцією і законами

2. Другим основним видом нормативно-правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є закони. Відомо, що законодавець після прийняття Закону про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 р.

вирішив не передавати його на підпис Президенту, а погодити із законом про місцеве самоврядування в Україні, насамперед в частині функцій і повноважень двох гілок місцевої влади. Це було зроблено.

Функції і повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, що за певних умов може стати на заваді переходу виконавчої влади до функціональних засад управління [19, с.72] . Галузеву компетенцію можна поділити на три види:

а) виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

б) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації; в) виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Фактично законодавець, розмежовуючи функції і повноваження двох гілок місцевої влади, мав на увазі забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить цей задум законодавця малоефективним. Накладки та дублювання, а відповідно і втручання одних органів у справи інших все ж, на жаль, залишаються. Законодавець недостатньо використав при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Можливо, це пов'язано з тим, що в Україні не завершено процес роздержавлення власності.

3. Очевидно, що акти Президента і Кабінету Міністрів будуть доповнювати окремі положення Закону про місцеві державні адміністрації, пристосовуючи структури місцевих органів виконавчої влади до нових

потреб державного управління. Ці акти можуть знімати частину питань, внесуть певний порядок у розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Але вони можуть, як це показує досвід 1992-1996 рр., породжувати і нові питання у цій сфері.

У цілому нормативно-правові методи розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є ефективними, коли йдеться про масові, тобто типові явища.

У той же час, коли потрібно вирішити якийсь конкретний казус, який виник у відносинах двох органів влади на місцях, необхідно вдаватися до інших методів розмежування їх функцій і повноважень: судових, договірних тощо [24, с. 145].

4. Найдосконаліше законодавство не виключає компетенційних суперечок (спорів) між органами. Тому компетенційні суперечки між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у певній частині є об'єктивними і до них слід ставитися як до природних явищ: їх треба розуміти і використовувати для суспільного блага. Компетенційні спори не можна розглядати як зло, якого слід уникати. Вони можуть бути важливим стимулом прогресу в правовому регулюванні суспільних відносин. Якщо суперечка не пов'язана з амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників, то вона свідчить про виникнення якоїсь нової суспільної реальності, яка потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо [46, с. 66].

Найефективнішим засобом вирішення компетенційних спорів між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є судовий розгляд справ з даного приводу. Конституція і

законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою скасувати незаконні акти один одного [77, с. 27].

На жаль, судова практика компетенційних суперечок між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування ще не узагальнена і належним чином не вивчена. Ця практика робить тільки перші кроки та свідчить про те, що й в умовах України судово-правові методи розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях можливі, а їх розширення є перспективним.

5. Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України, а з часом може стати важливим джерелом розмежування функцій й повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Він також здійснює контроль за відповідністю Конституції, актів державної влади: Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів в тому числі щодо конституційного розмежування функцій і повноважень влади на місцях. Самі місцеві адміністрації чи органи місцевого самоврядування не можуть звертатися до Конституційного Суду з приводу їх компетенційних спорів, але вони можуть до нього направляти свої подання щодо тлумачення компетенційних норм Конституції у разі порушення їх конституційних функцій і повноважень. Конституційний Суд зобов'язаний розглянути ці подання і прийняти відповідний акт тлумачення стосовно конфліктної ситуації [47, с. 90].

На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя [48, с. 3]. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право укласти такі договори, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх взаємні права та обов'язки. Договорами та угодами можна також вирішувати компетенційні спори (суперечки) між цими органами. Практика таких договорів тільки починає

складатися в Україні. Але враховуючи, що договір має глибоку традицію в українській історії, можна очікувати, що він знайде належне місце у розмежуванні функцій і повноважень органів влади на місцях.

Із наведеного можна зробити висновок про те, що повноваження розглядаються як складові елементи компетенції.

І. Л. Бачило вважає, що функції входять складовою частиною в компетенцію і визначають, «що» робить орган, виступаючи в результаті правовим явищем. У широкому розумінні під компетенцією вона вбачає, крім функцій, характеристику місця органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження і відповідальність, а у вузькому – права та обов'язки органу [19, с. 52-54]. Тобто у вузькому розумінні під компетенцією слід вважати повноваження певного органу, але, як ми вже раніше зазначали, не можна ототожнювати ці два поняття.

Будь-яке явище складається з певної кількості елементів, що в цілому становлять повне та цілісне уявлення про останнє.

Отож, для повноти дослідження необхідно детально зупинитися на складових елементах компетенції.

- Першим складовим елементом компетенції є предмет відання.

Під предметом відання органу публічної влади слід розуміти сфери громадського життя, в яких діє даний, юридично компетентний орган. С. А. Авакьян відмічає, що під предметами відання зазвичай маються на увазі сфери державного і громадського життя, які перебувають у розпорядженні відповідних держав і усередині яких їх органи здійснюють ті або інші повноваження. Зауважимо, що в цьому визначенні предмети відання характеризують сферу діяльності територіальних утворень, а повноваження – органів в цих утвореннях [62, с. 20].

У Конституції України категорія «предмет відання» використовується в двох значеннях. Перше і основне пов'язане з визначенням цієї категорії питань, що належать до відання органів державної влади. Зокрема ст. 82 Конституції України встановлює перелік питань, що належать до виключної

компетенції ВРУ і регулюються виключно законами України. Іншим аспектом розуміння «предмета відання» є його розгляд як складової частини поняття «компетенція». У подальшому компетенція і повноваження – це властивості, що притаманні органу, а не державі в цілому [174, с. 162].

Кожен орган публічної влади повинен мати своє поле діяльності, впливати відповідно до своїх завдань і цілей на певні види суспільних відносин. Тому правове регулювання компетенції органів публічної влади допускає, передусім, позначення в полі їх діяльності тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган. Таким чином, предмет відання, як структурний елемент поняття «компетенція» є способом юридичного позначення тих сфер громадського життя, що визначаються як предмет владних дій органу місцевого самоврядування.

- Наступним елементом компетенції є повноваження.

Як відомо, органи місцевого самоврядування наділяються власними і деякими державно-владними повноваженнями. Органи місцевого самоврядування мають право лише здійснювати певні юридичні дії від імені певної територіальної громади і певним чином держави, які наділяють їх для цього окремими повноваженнями.

Визначаючи предмети відання і повноваження органів місцевого самоврядування, І. І. Овчинніков і А. Н. Писарєв зазначають, що ці поняття є відносно новими для вітчизняного конституціоналізму [128, с.37]. У найзагальнішому вигляді під предметами відання муніципальних органів розуміють питання місцевого значення, які мають право вирішувати органи місцевого самоврядування тих або інших муніципальних утворень. Під повноваженнями органів місцевого самоврядування – встановлену закономірну участь відповідного органу місцевого самоврядування (сукупність його прав і обов'язків) у вирішенні питань місцевого значення [128, с. 372].

Повноваження та предмет відання є самостійними та незмінними елементами (рисами) правового статусу органу публічної влади. Їх

поєднують деякі специфічні риси: коло та зміст повноважень визначається законодавцем залежно від визначених для конкретного органу предметів відання (питань місцевого значення); повноваження органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з закріпленими в законі їх правами та обов'язками; будь-яке повноваження органів місцевого самоврядування реалізується ними через здійснення розпорядчих чи нормотворчих повноважень.

Отже, повноваження органу місцевого самоврядування визначаються як нерозривна єдність їх прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті та є необхідними для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами. Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції.

Важливим для науки муніципального права є питання про систематизацію повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження можна класифікувати через призму функцій органів місцевого самоврядування, у тому числі і за силою власного впливу: управлінські функції, регулюючі, розрахунково-аналітичні, організаційні, контрольні [165, с. 127].

Передбачається, що повноваження органів місцевого самоврядування можна класифікувати в тому числі і за іншими критеріями, як самостійними елементами їх компетенції.

Так, права і обов'язки органів місцевого самоврядування можуть бути класифіковані:

- а) за управлінням;
- б) за організацією;
- в) за застосуванням правового режиму;
- г) за контролем.

Слід зазначити, що в науковій літературі існує достатньо багато критеріїв класифікації повноважень органів місцевого самоврядування. Ми не ставимо за мету розглянути їх якомога більше. Найбільший інтерес для висвітлення даної теми становить питання про те, як розмежовуються предмети відання і повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також яким чином ці два рівні публічної влади взаємодіють між собою, забезпечуючи при цьому ефективну реалізацію повноважень держави в цілому, з урахуванням інтересів територіальної громади.

Проблема розмежування предметів відання і повноважень між різними рівнями публічної влади (між органами державної влади та органами місцевого самоврядування) є однією з найважливіших при прийнятті законодавчих актів, що визначають діяльність певних територій, оскільки територіальна організація органів місцевого самоврядування, визначення їх системи напряму залежить від кола питань, що зобов'язані вирішувати ці органи, та від сукупності їх прав та обов'язків.

На думку теоретиків, чітко визначені і розмежовані в законі повноваження та предмет відання дають змогу межі діяльності, рамки відповідальності, підзвітності та підконтрольності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також проаналізувати діяльність таких органів публічної влади з точки зору їх відповідності нормам закону і права [128, с. 370].

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання.

Ця вимога випливає з Європейської хартії про місцеве самоврядування, за якою основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [64].

Ряд положень юридичної доктрини мають нормативне закріплення.

Конституційна норма обмежує можливість передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування, оскільки прямо говорить про те, що тільки окремі державні повноваження можуть передаватися останнім.

Об'єм повноважень органу місцевого самоврядування відрізняється від об'єму повноважень інших органів, що здійснюють управління. Особливості таких відмінностей визначаються багатьма суб'єктивними та об'єктивними факторами соціально-політичного та організаційного характеру.

Законодавець розрізняє питання місцевого значення і питання державного значення. Наскільки дане закріплення і перелік питань є вичерпним, на сьогодні, є не до кінця дослідженим (можуть виникати двоякі розуміння та дублювання) повноваження, що зазначені в Конституції України та повноваження, що закріплені в законі про місцеве самоврядування).

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, зокрема на Закон «Про місцеве самоврядування».

Отже, наскільки будуть широкими і реальними повноваження органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, в якому напрямі, розвиватиметься законодавство України.

Сьогодні відповідно до чинного законодавства України, яке діє у частині, що не суперечить Конституції, до відання органів місцевого самоврядування відноситься чимало питань у галузі освіти, охорони здоров'я, довкілля та регулювання земельних відносин, житлово-комунального, торговельного, побутового та іншого обслуговування населення, місцевого транспорту та соціального захисту населення, що стосуються як інтересів місцевого населення, так і суспільства в цілому.

Відповідно до положень чинного законодавства повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на самоврядні, або так звані «власні», в межах яких вони діятимуть самостійно, і делеговані, за виконання яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Але цей поділ є умовним, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нечіткою.

Тому кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій [87, с. 207]. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. Таким чином мають розмежовуватися повноваження між первинним і вторинним рівнями самоврядування.

Відповідно до ч. 3 даної статті органам місцевого самоврядування можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади. Ця норма відображає колишню практику, коли на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад покладалося здійснення делегованих їм державних повноважень [87, с. 27]. Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному (комунальному) рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак, на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця, ця норма встановлює правило, згідно з яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення. Саме на цьому і наголошує ч. 3 даної статті, де йдеться про надання органам самоврядування лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які, певна річ, мають бути насамперед пов'язані із задоволенням безпосередніх потреб і запитів місцевого населення. Ось чому ради як представницькі органи не повинні стояти осторонь від вирішення цих питань, що, безумовно, не виключає розподілу повноважень між радами та їх виконавчими органами. Що ж стосується повноважень, у яких загальнодержавний інтерес представлений досить виразно, то вони можуть делегуватися безпосередньо виконавчим органам місцевого самоврядування.

На практиці переважна більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції місцевого самоврядування, вирішуються обраними громадою та іншими органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, тобто шляхом представницької демократії.

Отже, переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється саме через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо регулює повноваження органів місцевого самоврядування так званого базового рівня (місцевих рад та їх виконавчих органів) і повноваження таких органів регіонального рівня (районних та обласних рад), а також особливості статусу районних у містах рад (у разі їх створення).

Відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування» повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня поділено на власні або самоврядні. Повноваження цих органів Закон закріплює згідно з принципом розподілу повноважень: **окремо визначається компетенція представницьких органів місцевого**

*самоврядування - сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.*

Повноваження органів місцевого самоврядування систематизовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно відповідних предметів відання. Вони можуть бути класифіковані відповідно до основних сфер і галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку. Зокрема, це повноваження у сфері: соціально-економічного, культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

*1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню. Реалізація власних повноважень виконавчих органів місцевих рад спрямована на виконання рішень відповідних рад щодо забезпечення повсякденних потреб та інтересів членів територіальної громади;*

*2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності,*

передбаченого в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [64]. Особливість делегованих повноважень полягає в тому, що виконуючи окремі функції державних органів, виконавчі органи місцевих рад беруть тим самим участь у здійсненні державної політики на місцевому рівні, яка врешті-решт також спрямована на забезпечення потреб відповідної територіальної громади. При цьому деякі з власних і делегованих повноважень збігаються за своїм змістом.

Згідно з ч.2 ст.11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

## Висновки до розділу 1

Таким чином, на основі аналізу доктринальних джерел можна зробити наступні висновки стосовно базових понять, що використовуються в дослідженні:

1. Категорії «повноваження», «компетенція» органів місцевого самоврядування, «предмет відання», «питання місцевого значення» тісно пов'язані, хоч і відмінні за своїм змістом.

2. Використання термінів «повноваження» і «компетенція» найкоректніше щодо органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Терміни "предмети відання", "питання місцевого значення" по суті відображають ту саму сферу діяльності, але стосовно дуже різних і специфічних суб'єктів муніципального права – територіальних громад.

3. При усіх відмінностях і різноманітності підходів до визначення співвідношення понять «повноваження», «компетенція», «предмети відання» найоптимальніше відображає ці взаємозв'язки наступна конструкція: компетенція об'єднує дві складові: предмети відання і повноваження, хоча предмети відання можуть бути ширші, ніж компетенція одного якогось органу або посадовця, оскільки вони реалізуються різними органами в рамках існуючої системи розподілу влади і розмежування повноважень по вертикалі та горизонталі.

Взаємовідносини державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні базується, в першу чергу, на положеннях статей 5, 7, 38 Конституції України. Відповідно до них органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, а держава виступає гарантом місцевого самоврядування. Ці положення свідчать про автономність місцевого самоврядування відносно державної влади. Принцип автономності зумовлюється і особливим місцем місцевого самоврядування в механізмі соціального управління, його подвійної природою: з одного боку – як форми публічної влади (в системі місцевого

самоврядування можуть видаватися загальнообов'язкові рішення, виконання яких забезпечується примусовою силою держави), з другого – як інституту громадянського суспільства.

Така природа місцевого самоврядування дає підстави розглядати його як проміжну ланку між державою та громадянським суспільством [22, с. 60].

Водночас це не означає повної автономності місцевого самоврядування та державної влади. Ці дві форми публічної влади активно взаємодіють між собою, що знаходить свій вияв у тому, що:

- 1) Завдання та функції місцевого самоврядування тісно переплетені із завданнями та функціями держави. Тому їх реалізація потребує відповідної координації і належного ресурсного забезпечення. Надання державної допомоги тим територіальним громадам, які не володіють необхідними матеріальними та фінансовими резервами;
- 2) Держава, визнаючи та гарантуючи місцеве самоврядування, повинна забезпечити виконання тих рішень, що приймаються в системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України;
- 3) Конституція України прямо передбачає відповідні повноваження органів державної влади у галузі місцевого самоврядування;
- 4) В Україні існує змішана система територіальної організації влади, за якої управління на регіональному (область) та субрегіональному (район) територіальних рівнях здійснюють як органи місцевого самоврядування, так і органи виконавчої влади;
- 5) Органам місцевого самоврядування згідно з Конституцією України (ст. 143) надаються окремі повноваження органів виконавчої влади, з питань здійснення яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

## **Розділ 2. Делегування окремих повноважень як форма взаємодії органів публічної влади**

### **2.1. Теоретико-методологічні основи визначення поняття «делегування»**

Україна нині здійснює активний пошук оптимальних форм муніципального будівництва, а також методів поєднання інтересів держави та територіальної громади. У зв'язку з цим особливої актуальності набирає проблема взаємовідносин державних органів та органів місцевого самоврядування, осмислення загальнотеоретичних та практичних аспектів взаємодії держави та місцевого управління та їх втілення в законодавчу практику.

Реформування відносин держави та місцевого самоврядування передбачає як уточнення, так і зміну прав, обов'язків та відповідальності за виконання сторонами публічно-правових відносин взятих на себе зобов'язань. Перед тим як вони отримають правове закріплення в оновленому законодавстві, необхідна повна правова оцінка того, що вже здійснено у цій правовій сфері. Слід зауважити, що існує достатній досвід організації та діяльності місцевого самоврядування. Він отримав детальне висвітлення в спеціальній літературі, теоретичних виданнях, але стверджувати, що всі моменти вже вивчені та проаналізовані, було би помилкою [98, с. 12].

Важливим питанням, що, на думку автора, заслуговує на детальне вивчення, є визначення «делегування повноважень».

На переконання Ю. О. Тихомирова, делегування розглядається як один із виявів ширшого процесу децентралізації. Учений наголошує на тому, що, визначаючи поняття «делегування», потрібно виходити з концепції децентралізації, а також детермінує низку умов, що мають бути враховані під час формулювання цієї дефініції: виключення можливості переходу повноважень від однієї чи кількох осіб до багатьох, оскільки делегування

означає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства тощо) до іншої; гарантування виконання передумови, згідно з якою особа, котрій було делеговано повноваження, має розпоряджатися ними від імені та в інтересах того, хто їх передав [165, с. 225].

Обґрунтовані Ю. О. Тихомировим умови, які слід врахувати при визначенні поняття «делегування», можуть бути покладені в основу формулювання ще одного критерію розмежування повноважень органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: виключення можливості переходу повноважень від одного суб'єкта до багатьох у процесі їх делегування [166, с. 27].

В українському законодавстві термін “делеговані повноваження” з'явився на початку дев'яностих років минулого сторіччя, коли 19 грудня 1992 року був прийнятий Закон України “Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтею 97-1 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114-5 і 120 Конституції України”, що на конституційному рівні врегулював процес делегування Верховною Радою України законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України.

Зазначений закон був прийнятий через швидкоплинність процесів, що відбувалися в суспільстві внаслідок переходу від командно-адміністративної системи господарювання до ринкової економіки. Зважаючи на те, що законотворча діяльність не встигала врегулювати нові відносини і видавала нормативні акти, які “застарівали” вже з моменту їх прийняття, стало зрозумілим, що парламент не в змозі швидко на них відреагувати, а уряд, в силу свого положення, має можливість одразу їх відчувати і врегулювати.

Необхідно зауважити, що законодавство України надає декілька визначень делегованих повноважень.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [138] визначає термін «делеговані повноваження» як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Закон України „Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року [140] дає таке визначення делегованим повноваженням органу самоорганізації населення - повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

У Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій 22 липня 1998 року Указом Президента України [89] делеговані повноваження визначаються таким чином: «делеговані функції, повноваження - функції, 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» [89].

Концепція адміністративної реформи в Україні також визначає термін «делегування», який означає, як правило, передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти [90, с. 27].

Проте, виходячи із проведеного аналізу, визначеннями випускається обов'язковість фінансування делегованих повноважень, а також добровільний характер делегованих повноважень.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [138] делегує органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади у різних сферах життєдіяльності суспільства по галузях соціально-економічного розвитку та управління.

Водночас делегування повноважень сприймається схвально не всіма вченими, більше того – деякі з них чітко вказують на необхідність позбутися делегованих повноважень [45, с. 5]. Справді, є підстави погодитися з критичним підходом тих науковців, котрі наголошують на доцільності скасування цього інституту. А враховуючи викладений теоретичний підхід щодо сутності делегування повноважень та умов його здійснення, можна зазначити, що сьогодні воно є лише одним із кроків на шляху до децентралізації влади, яка реалізується виключно за умов централізації управління державою.

Ефективність діяльності органу визначається не лише особистими зусиллями керівника, а й зусиллями всього колективу. Якщо керівник відповідає лише за невеликий колектив, то за допомогою неймовірних зусиль, можливо, йому вдасться виконати роботу всієї групи, якщо він того хоче. Однак, коли керівник відповідає за досить велику організацію, то він не може ефективно керувати, намагаючись виконати всю роботу колективу [48, с. 88].

Так само і орган публічної влади не в змозі сам вирішувати всі проблеми, навіть ті, які безпосередньо входять у коло його повноважень, оскільки їх занадто багато, вони різнобічні й специфічні, а його можливості - з урахуванням всіх особливостей обмежені.

Тому, зберігаючи за собою розробку стратегії, контроль і загальне управління, він передає вирішення менш значних проблем, права і відповідальність іншим, які мають необхідні знання, досвід та зацікавленість.

Внаслідок цього в рамках владної структури проходить перерозподіл прав, обов'язків і відповідальності між її суб'єктами [92, с.14].

Делегування повноважень є найкращим засобом збагачення своїх можливостей. Вищі владні рівні передають свої знання і завдання щодо розробки управлінських рішень. Це дає їм змогу звертатися до нових проблем, які не можна передоручити, знаходити більш важливі та складні ділянки застосування своїх сил [79, с. 27].

Якщо відсутнє делегування повноважень, це значить, що немає стимулу для подальшого розвитку.

Під делегуванням розуміють процес, за якого органи, що мають визначені повноваження, передають частину цих прав і доручають виконання тих або інших проблем органам.

Делегування є процесом, за допомогою якого здійснюється поділ сфери між органами. Тому він обов'язковий для будь-якого органу чи державної влади, чи органу місцевого самоврядування. Повноцінне, ефективне, раціональне виконання тих чи інших завдань як таке, неможливе без делегування повноважень [80, с. 67].

Якщо делегування немає, орган змушений виконувати всі без винятку процеси самостійно, щоб досягти цілей, що стоять перед ним. Але це неможливо за великого обсягу сфери діяльності. Тому необхідно передавати частину своїх прав і обов'язків іншим. З цього погляду навіть розподіл завдань між структурними підрозділами повинен розглядатися як передача їм повноважень з виконання визначених операцій [55, с. 45].

Передача повноважень можлива за наявності взаємної довіри між органами.

Невміння і небажання делегувати повноваження породжують серед значної частини органів безініціативність, утриманство, прагнення

максимально обмежити свої функції, бачити в кожному непередбаченому дріб'язку привід для звертання до керівництва [32, с.230].

Правильне делегування завжди має дві сторони. Перша полягає в тому, щоб знати, що і кому слід делегувати. Іншу сторону делегування складає форма або спосіб доручення обов'язків. Делегуванню повноважень передують значна підготовча робота, яку повинен здійснювати орган, що делегує. Вона полягає у визначенні того, для чого, кому, яким чином делегувати повноваження, які вигоди від цього [31, с.42].

Загальний висновок полягає в тому, що делегувати повноваження потрібно завжди максимальній кількості органів, які знаходяться на інших, бажано нижчих поверхах влади, де на практиці реалізуються прийняті рішення.

З точки зору необхідності контролю, проблеми, які делегуються, можна поділити на такі види:

- 1) проблеми, які вимагають поточного контролю за результатами їх вирішення;
- 2) проблеми, які вимагають звичайного контролю або самоконтролю, з періодичним інформуванням органу, що їх делегував;
- 3) проблеми, які вимагають спеціального контролю щодо окремих моментів;
- 4) проблеми, які вимагають повного контролю і не допускають відхилень від встановлених дій.

У третьому випадку повноваження делегуються вибірково, а в четвертому - взагалі не делегуються.

Нагадаємо, що **делегування** в загальному значенні - це передача своїх повноважень органу публічної влади. Одночасно з завданням для його виконання повинні також делегуватися необхідні компетенції та

відповідальність у спеціальній сфері (функціональна відповідальність). Орган, що делегував, зберігає за собою відповідальність за керівництво (управлінська відповідальність), яка не може бути делегована.

Передача завдання або діяльності може:

- 1) здійснюватися на тривалий термін (довготривале або генеральне делегування), орган доручає іншому органу самостійне виконання завдання;
- 2) обмежуватися разовими дорученнями (разове делегування), саме завдання залишається у функціональній сфері органу.

**Переваги делегування:**

- 1) делегування допомагає органу влади зменшити своє навантаження і звільнити час для важливих завдань (наприклад, для власне управлінських функцій);
- 2) дає можливість використовувати професійні знання і досвід відповідних органів;
- 3) стимулює розкриття ініціативи, самостійності та компетенції органів;
- 4) часто позитивно впливає на мотивацію реалізації.

Незважаючи на названі переваги, делегування викликає ряд сумнівів, оскільки причини незадовільності такого у більшості випадків криються в особі органу, що здійснив його. Це може бути недооцінка делегування як такого або недостатнє володіння технікою виконання таких повноважень.

Делегування повноважень у першу чергу необхідно тому, що виконавець має потребу у відомій свободі діяльності і прагне хоча б почасти діяти відповідно до власного розуміння та інтересу. Обмеження повноважень сковує орган і порушує плавний хід виконання.

Відповідальність – невідемний елемент, пов'язаний з делегуванням; її сутність полягає в зобов'язаннях, що випливають з делегування завдань і

повноважень. Ці зобов'язання покладаються на органи - ті, хто доручає завдання і наділяє повноваженнями.

На відміну від повноважень, відповідальність у принципі не підлягає делегуванню. Відповідальність виникає з процесу делегування, але її не можна, подібно завданням і правам, передати іншим особам і таким шляхом позбутися її. Це значить, що орган відповідає за всі повноваження, що йому дані, хоча деякі з них він делегує іншим. Звідси випливає, що відповідальність зростає в напрямі знизу нагору, аж до вищих рівнів управління. Отже, обсяг відповідальності в цілому в системі збільшується.

Таким чином, найважливішим принципом делегування є: «Немає і не повинно бути обов'язків без відповідних прав, а прав - без відповідальності» [35, с. 233]. Порушення цього принципу неминуче спричиняє зниження ефективності здійснення певної діяльності.

Трапляється, що повноваження, що можуть бути делегованими, чітко зазначені, а орган з тих чи інших причин не бажає їх делегувати (передавати).

Основними причинами такого можна вважати:

- Втрата довіри;
- Делегуючи повноваження орган втрачає контроль над ними;
- Посадова особа органу є єдиною, хто знає відповіді на запитання;
- Можливість здійснити дане повноваження краще та швидше;
- Делегування знижує авторитет органу;
- При успішному виконанні делегованого завдання вся слава дістанеться тому органу, що його здійснював;
- Делегування знижує гнучкість керівника;
- Органи, яким делегуються повноваження, не можуть зрозуміти всю ситуацію.

Відповідно до всього вищенаведеного можна запропонувати наступні правила делегування:

- визначити орган для делегування йому повноважень;
- розподілити сфери відповідальності;
- координувати і консультувати;
- здійснювати контроль процесу і результатів;
- присікати спробу зворотного делегування.

Дисертант не претендує на виключність переліку наведених правил та причин, готовий до дискусії з цього приводу, але, з точки зору об'єктивності розгляду проблем делегованих повноважень, наведені техніки відіграють певну роль на практиці і заслуговують на використання в науковому обігу.

Для органів, яким делегуються повноваження, також властиві специфічні обов'язки:

- самостійно здійснювати делеговану діяльність і приймати рішення на свою відповідальність;
- своєчасно інформувати орган, що делегував;
- сповіщати орган про всі незвичайні випадки;
- координувати свою діяльність із іншими органами і дбати про обмін інформацією;
- підвищувати кваліфікацію для того, щоб відповідати вимогам.

Як вважає С.В. Шевчук, юридична природа делегування повноважень полягає в тому, що:

- 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади;
- 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється;
- 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється;
- 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження;

5) при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень;

6) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом;

7) якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акта, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужується автоматично) [185, с. 18].

Якщо повноваження делегуються на невизначений час, вони можуть бути відізовані в будь-який час за рішенням органу, що здійснював делегування повноважень.

При горизонтальному делегуванні повноважень відбувається процес передачі повноважень між суб'єктами делегування, що ієрархічно знаходяться на одному рівні. Так, органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (стаття 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

В. Ф. Погорілко також поділяє делеговані повноваження на такі два основні види: делегування повноважень між органами управління та установами й організаціями та делегування повноважень всередині управлінської структури (апарату управління підприємства, установи, організації) [110, с. 54].

Є. С. Шугріна дещо інакше розглядає види делегування повноважень залежно від терміну делегування. Вона вважає, що повноваження можуть надаватися для вирішення певного питання одноразово, на визначений термін або безстроково [187, с. 284]. Тобто, додатково розрізняє серед повноважень, делегованих на тимчасовий період, такі повноваження: одноразові повноваження та повноваження, делеговані на визначений термін.

У Росії відповідно до Конституції Російської Федерації наділення повноваженнями відповідних органів здійснюється лише за законом. Але оскільки визначення правового статусу місцевого самоврядування перебуває у спільному віданні федеративної держави та її суб'єктів, передача та делегування повноважень здійснюються законом Російської Федерації та законами суб'єктів Російської Федерації [61, с. 78] .

На думку фахівців, у сучасній науці муніципального права виникають істотні розбіжності з питання використання терміна «делегування державних повноважень» та його співвідношення з поняттям «наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями».

Делегування (від лат. *delegare* - покладати, передавати), розумілося як доручення частини повноважень від носія первинних прав - делеганта (делегатора), особі, що приймає ці повноваження - делегатові. Делегування в публічному праві того часу не мало консенсусного характеру, передбачало обов'язкове прийняття спеціального закону (*imperium lex curiata de iurisdictionio*), що підтверджує акт делегування. Делегант, мав право контролювати виконання переданих делегатові повноважень. Носій переданих повноважень не міг делегувати їх далі, відповідно до правила *delegatus non potest delegare* [13, с. 21].

В окремих довідкових виданнях делегування повноважень трактується як «передача повноважень іншій особі». Застосовується, зазвичай, як засіб децентралізації управління (делегування повноважень підлеглим з боку керівника).

До прикладу, Г. В. Мальцев, визначає делегування як «заснований на угоді (договорі) юридичний акт, згідно з яким один державний орган тимчасово і на певних умовах передає іншому державному органу окремі свої повноваження або частину повноважень при здійсненні контролю за їх виконанням [105, с. 26].

Оцінюючи застосування інституту делегування державних повноважень на місцях, що отримав широке міжнародне визнання і

закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування, Н. Є. Шишкіна зазначає, що це об'єктивний процес, спрямований на децентралізацію державної влади, коли місцевим органам доручається виконання конкретних функцій або заходів, які фактично не втрачають загальнонаціонального значення і не передаються у відання місцевих органів [186, с. 12]. Цей процес відбиває зростаючу інтеграцію місцевих органів в державний механізм, їх пристосування до рішень та завдань, що мають загальнодержавне і загально регіональне значення. При цьому центральна влада, використовуючи принцип субсидіарності, правової держави і впливаючий з нього принцип втручання публічної влади в ті сфери, що охороняються правом, забезпечує організаційні гарантії органу (наприклад, обов'язковий матеріально-фінансовий супровід повноважень, що передаються) [188, с. 2].

У науці муніципального права також поширена точка зору, відповідно до якої наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями може здійснюватися двома способами: шляхом їх передачі або делегування.

Висловлюється й інша думка про те, що державні повноваження, повністю або частково, можуть передаватися органам місцевого самоврядування у двох формах: за допомогою наділення та делегування. Тобто в доктринальних джерелах розрізняють такі способи передачі державних повноважень на муніципальний рівень: «передача», «наділення» та «делегування» [110, с. 56]. Розглянемо основні характеристики цих способів. Передача є способом регулювання повноважень, при якому яке-небудь повноваження державного органу виключається з його компетенції і включається в компетенцію органів місцевого самоврядування. Делегування – це надання державним органом того, що належить йому та надає право вирішувати будь-яке питання.

У дисертаційному дослідженні М. Ю. Дитятковського під наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями розуміється передача державних повноважень органам місцевого

самоврядування, здійснювана шляхом виключення яких-небудь повноважень з компетенції органів державної влади або їх посадових осіб [61, с. 127].

У юридичній доктрині існує позиція, згідно з якою наділення необхідно відрізнити від делегування за цілим рядом ознак (підстав).

С. С. Алексєв зазначає, що при делегуванні, на відміну від простого доручення, інший орган отримує такі правотворчі повноваження, яких раніше у нього не було. Причому і орган, який зробив передачу (делегацію), не втрачає своєї компетенції на прийняття нормативних юридичних актів з цього кола питань [9, с. 27];

Н. І. Соломка говорить про те, що наділення необхідно відрізнити від делегування за тим критерієм, що при делегуванні орган, що передав певні повноваження іншому органу, зберігає за собою право на їх одночасну реалізацію з органом, що отримав ці повноваження. Навпаки, при наділенні орган, що передав повноваження, втрачає право на їх реалізацію з моменту такої передачі [152, с. 255].

На думку А. І. Коваленко, наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями надає можливість вирішити ряд актуальних не лише для муніципалітету, але для регіону і держави в цілому, завдань:

1. Сприяння децентралізації влади в державі і розвитку самоуправлінських задатків в житті суспільства;
2. Демократизації владних повноважень, що реалізуються, шляхом забезпечення участі народу в їх здійсненні;
3. Здійсненню якіснішого і компетентного керівництва соціальними процесами, процесами прийняття і здійснення адміністративних послуг та адміністративних рішень, реалізації завдань місцевого самоврядування;
4. Підвищенню ефективності реагування на всілякі інтереси і наміри місцевих співтовариств і окремих громадян [76, с. 54; 77, с. 66].

Тут, доречним буде зауважити, що в законодавстві України не прослідковується чітке визначення терміна «наділення органу повноваженнями».

*По-перше*, слід чітко розібратися в термінах, що використовуються в Конституції та чинному законодавстві України. Так, ст. 143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть *«надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади»*, а цей термін, на думку деяких науковців, тотожний терміну *«надані повноваження»* [87, с. 27]. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовується термін *«делеговані повноваження»* [138, с. 2].

Така підміна понять є не зовсім коректною, оскільки «надання повноважень» має більш загальне значення і може здійснюватися як у формі делегування, так і у формі передачі повноважень. Наприклад, у пункті 1 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування йдеться про можливість надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону повноважень для виконання конкретних завдань, а в пункті 5 цієї ж статті йдеться про можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування яким-небудь центральним або регіональним органом влади [64].

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає у тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді як делегування - це надання органом виконавчої влади належного йому за законом права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього [34, с.29]. При цьому делегування повноважень може здійснюватися протягом певного часу або безстроково (на невизначений термін).

*По-друге*, слід вирішити питання щодо критеріїв розмежування власних та делегованих повноважень. Це може мати принципове значення з огляду на

можливість здійснення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адже, згідно з частиною 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади *підконтрольні* відповідним органам виконавчої влади [138].

На жаль, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі критерії не були використані, унаслідок чого виникла ситуація, коли суттєво важливі для життєдіяльності територіальних громад питання були віднесені до делегованих повноважень [138]. Це, наприклад, стосується питань забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Неадекватне, з точки зору потреб забезпечення балансу загальнодержавних і місцевих інтересів, розмежування самоврядних та делегованих повноважень певною мірою нівелює принцип організаційної автономності місцевого самоврядування (підстави для такого висновку дає простий підрахунок кількості делегованих повноважень - їх більше, ніж самоврядних).

Під делегуванням окремих державних повноважень, в свою чергу, розуміється разове, на визначений або невизначений строк надання окремих державних повноважень для реалізації їх органами місцевого самоврядування. У цьому разі прослідковується спроба дати визначення одного терміна через використання синоніма. У результаті складається ситуація, коли для побудови визначення використовують одразу два синоніма для слова «наділення» - «делегування» та «надання» - що не розкривають суті основного поняття.

Нині між спеціалістами в сфері муніципального права виникають істотні розбіжності з питань використання терміну «делегування державних

повноважень» та його співвідношення з поняттям «наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями».

Разом з тим звертаємо увагу на те, що чинна Конституція та законодавство України передбачають використання різних правових засобів «перерозподілу» повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких належать, зокрема, «надання» (наділення) та «делегування» повноважень [138]. Проте їх правове регулювання нині має значні недоліки, пов'язані з відсутністю чіткого розмежування цих понять та правової природи «наданих» та «делегованих» повноважень. У зв'язку з цим доцільно відзначити, що згадані поняття досить чітко розмежовуються на теоретичному рівні. Надання повноважень характеризується як односторонній акт, який має законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого. Принципова ж відмінність «делегування» повноважень від «надання» полягає у тому, що орган передає повноваження, які йому надані законом, за власним рішенням (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). Делегування є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання [26, с. 22]. При цьому вважається, що делегування повноважень має супроводжуватись передачею відповідних матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Умови передачі та виконання делегованих повноважень закріплюються в адміністративному договорі.

Норми Конституції України визначають засади правового регулювання як «надання», так і «делегування» повноважень. Зокрема, ч. 3 ст. 143 передбачає, що «органам місцевого самоврядування *можуть надаватися законом* окремі повноваження органів виконавчої влади», а відповідно до ч. 6 ст. 118 Конституції, «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, *делегованих* їм відповідними районними чи обласними радами» [86] .

Згадані норми Конституції знаходять деталізацію у чинному законодавстві України, зокрема, у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [87]. Відповідно до цієї статті до делегованих повноважень віднесено «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом». Тим самим норма Закону ототожнює «делегування» з «наданням» законом повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, яке передбачено ч. 3 ст. 143 Конституції України, що є не зовсім коректним з огляду на викладені вище теоретичні положення щодо розмежування понять «надання» та «делегування» повноважень [86, с. 65].

Аналіз законодавства показує, що стосовно повноважень органів місцевого управління використовується терміни «повноваження органу», «повноваження надані законом», «власні повноваження», «надані повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження».

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» використовує термін «повноваження місцевих державних адміністрацій». Стосовно здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів використовуються два терміни. Частина 1 ст. 14 цього Закону передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм відповідними радами повноважень місцевого самоврядування, а частина 2 цієї ж статті передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями переданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня [86, с. 2].

Закон України «Про місцеве самоврядування» виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (глава 2). Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (ст. 26)

та районної та обласної ради (ст. 43), а також власні, самоврядні повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (глава 2 цього Закону) [86] .

Термін «власні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування» для окреслення власної сфери компетенції місцевого самоврядування, в межах якої «органи місцевого самоврядування наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади» [87, с.12].

Для більш повного розуміння питання варто розкрити спектр власних повноважень.

Питання власних повноважень висвітлено в роботах А. Р. Крусян, А. А. Коваленко, П. Н. Любченко [97, с.2] .

Термін «надані повноваження» використовується при визначенні компетенції як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій.

Конституція України, в свою чергу, оперує двома тотожними термінами, а саме: «повноваження надані законом» та «надані повноваження» (ст. 143, п.п. 12 та 15 ст. 92 Конституції України). В той же час у юридичній літературі та законодавстві набув поширення термін «делеговані повноваження».

Конституція застосовує термін «делегування» лише стосовно повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (обласними і районними радами) відповідним державним адміністраціям (ст. 119 Конституції). У ст. 143 Основного Закону йдеться про «надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади» органам місцевого самоврядування. Як наслідок, маємо логічне застосування терміна

«передача». У результаті зміст «делегування», що закріплений в Законі, не відповідає тому, що має місце в Конституції. Крім того, у даній статті делегованими визнаються не лише повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування, але і навпаки. Так, виходячи зі змісту ст. 143 Конституції України, стає зрозумілим, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення. А із закону випливає навпаки – власних менше поряд із делегованими.

Доцільно детальніше зупинитися на аналізі цієї форми взаємодії для виявлення її специфіки. Передусім необхідно визначити саме поняття «наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями», співвіднести його з поняттями «делегування повноважень» і «передача повноважень».

Існують протилежні думки про сутність і роль делегованих повноважень. Дуалістичний характер, на думку О. В. Батанова й В. Ф. Погорілка, основних напрямів і видів діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, що випливає з наділення їх власними (самоврядними) і наданими (делегованими) законом повноваженнями, зумовлює громадсько-державну природу цих структур і дає змогу гармонійно поєднувати вирішення питань місцевого і державного значення в разі чіткого розмежування в законодавстві повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [16, с. 86]. Тому вчені вказують на необхідність удосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері делегування повноважень та, разом із цим, окреслюють потреби в такому делегуванні і визначають місце останнього під час детермінування конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Із метою впорядкування відносин з делегування зазначених повноважень було запропоновано два документи – проект закону «Про

порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 1472 від 1 лютого 2008 року) та проект закону «Про делеговані повноваження» (реєстр. № 14721 від 15 лютого 2008 року), що свідчить про намагання законодавця вдосконалити правове регулювання підстав і процедур цих взаємин [135; 136]. Однак жоден із цих законопроектів не був схвалений і, отже, не набув чинності як закон.

Проте цікавим і доречним для дослідження буде використання, на думку автора, саме термінів. Так, вищезгаданий проект пропонував таке трактування термінів, а саме:

*делегування повноважень* – наділення законом (делегування законом) або відповідним договором (делегування договором) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Звідси логічно впливає трактування делегування як неодмінний пов'язуючий елемент взаємодії органів місцевої публічної влади [135; 136].

*субделегування повноважень* - наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування [135; 136];

*виключна компетенція* – повноваження органу або посадової особи, які не можуть бути передані будь-яким способом іншим органам або посадовим особам. Тобто те, що є визначником власної межі того чи іншого органу публічної влади [135; 136].

Як бачимо із наведених трактувань законодавець намагався на рівні нормативно-правового акта чітко закріпити і відповідно визнати загальнообов'язковим для всіх суб'єктів визначення виключної компетенції

та делегування повноважень, при цьому використавши навіть різні поєднання. Компетенція виключна, а повноваження делеговані. Крім того, важливим є виділення субделегування повноважень, що дає змогу деталізувати вивчення досліджуваного питання.

Вперше в науці муніципального права була спроба дати чітке розмежування принципів делегування повноважень, таким чином закріпивши основні вихідні начала для такого.

**Відповідно до проекту такими визначалися принципи:**

- 1) Законності;
- 2) Поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів;
- 3) Субсидіарності;
- 4) Заборони субделегування повноважень;
- 5) Економічної доцільності;
- 6) Фінансового та матеріального забезпечення виконання делегованих повноважень;
- 7) Відповідальності, підконтрольності та підзвітності за виконання делегованих повноважень;
- 8) Відповідальності за створення умов, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- 9) Добровільності виконання делегованих повноважень [137].

Між наділенням і делегуванням державних повноважень існує чітке розмежування, а відповідно, і юридичні наслідки, що настають «до», «під час» та «після» виконання переданих державних повноважень, є відмінними.

У разі коли передача окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється законом, передані повноваження здійснюються органами місцевого самоврядування протягом всього періоду

дії даного закону. Припиняється виконання окремих державних повноважень тільки в зв'язку з визнанням даного закону таким, що втратив силу або виключенням норм про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями з чинного закону [137].

У разі коли передача окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування здійснюється у формі делегування, об'єм повноважень, що передаються, види юридичних дій або змісту доручення, а також строк, на який делегуються повноваження, чітко вказуються в акті, яким закріплюється така форма передачі.

На думку дослідників, передача тих чи інших державних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути цілого ряду істотних проблем, вирішення котрих сприяє, наприклад:

- можливості уникнення зайвої концентрації влади на центральному рівні;
- забезпеченню участі населення в здійсненні державних повноважень, політичному процесі;
- наближенню держави до громадянського суспільства;
- здійсненню раціоналізації та оптимізації муніципального управління в цілому тощо.

Буде доречним зробити висновок про те, що органи місцевого самоврядування здатні більш ефективно та оперативно, ніж центральна влада, вирішувати локальні питання. Це положення знайшло своє втілення в принципі субсидіарності, що є основою делегування [128, с. 2].

Для дослідження питання про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями важливе значення має предмет наділення, тобто сфера тих державних повноважень, що передаються. Наприклад:

- повноваження щодо реалізації норм законодавства про державні соціальні стандарти;

- повноваження стосовно участі в установленні правового статусу підприємств, установ, організацій різних форм власності, громадських організацій, засобів масової інформації, а також правового статусу громадян;
- повноваження стосовно землі та інших природних ресурсів, а також з питань охорони навколишнього природного середовища тощо [127, с.22] .

Органи місцевого самоврядування можуть наділятися лише окремими державними повноваженнями. Це означає, в свою чергу, що об'єм повноважень, що передаються, не може бути дуже великим. В Україні існують муніципальні утворення, що різняться за своїми економічними можливостями, соціальними традиціями, географічним знаходженням. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне зауважити, що об'єм повноважень, що передаються, повинен відповідати конкретним умовам та можливостям територіальної громади. У такому разі не варто передавати місцевим органам надмірний об'єм повноважень.

Основним способом визначення окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування, є не позитивний, а негативний.

З використанням останнього визначаються не ті повноваження, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування для здійснення, а ті, які органам місцевого самоврядування передаватися не можуть. Коло окремих державних повноважень, якими не можуть наділятися органи місцевого самоврядування, є досить значним. До нього входять найбільш важливі повноваження органів державної влади, які в силу своєї значимості можуть здійснюватися тільки на державному рівні. Заборона на передачу тих чи інших державних повноважень органам місцевого самоврядування міститься, в основному, в законах. До прикладу, повноваження, що стосуються правового регулювання порядку забезпечення конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина, повноваження, що

стосуються зміни адміністративно-територіального устрою, повноваження, виконання яких органами місцевого самоврядування призведе до підпорядкування цих органів іншим аналогічним органам тощо [30, с. 34] .

Але при цьому існує значна кількість окремих державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування для реалізації, або які вони вже здійснюють. Тому надалі розглянемо основні види окремих державних повноважень, які можуть здійснювати органи місцевого самоврядування. Так, наприклад, В. В. Пилін пропонує поділити окремі державні повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування для реалізації, на загальнообов'язкові та делеговані. «Повноваження, що містяться в основних законах та містять правові норми, що регулюють повноваження органів місцевого самоврядування, наприклад у сфері, освіти, культури, охорони навколишнього природного середовища, по суті покладає на органи місцевого самоврядування значну частину державних справ. Ці повноваження мають загальнообов'язковий характер та адресуються всім органам місцевого самоврядування на необмежений строк». Повноваження, що передаються окремими спеціальними законами конкретним муніципальним утворенням або їх групі на обмежений або необмежений строк, вважаються делегованими [126, с. 17]. Російський науковець О. В. Берг вважає, що наділення муніципальних утворень державними повноваженнями означає делегування муніципальним утворенням на поворотній основі державних повноважень держави для їх здійснення органами місцевого самоврядування [21, с. 11].

Інша група вчених дотримується протилежної точки зору та вважає, що «наділення» необхідно відмежовувати від «делегування» за цілим рядом ознак. Так, наприклад, С.С. Алексеєв вважає, що при «делегуванні, на відміну від простого доручення, інший орган отримує такі правотворчі повноваження, яких у нього раніше не було. Причому і орган, який здійснив передачу (делегацію), не втрачає своїєї компетенції на видання нормативних юридичних актів з даного кола питань» [9, с. 27].

Відповідно, загальнообов'язкові державні повноваження, які повинні делегуватися всім територіальним громадам відповідного рівня, повинні закріплюватися на необмежений строк. І хоча законодавство чітко не виділяє обов'язкових делегованих повноважень, але вони завжди були присутніми в компетенції органів місцевого самоврядування. Необхідність та доречність такого впливає із змісту суспільних відносин при здійсненні особливо важливих загальнонаціональних завдань. На сьогодні виконання деяких державних повноважень покладено на органи місцевого самоврядування в якості обов'язкових.

Відсутність у законодавстві поняття обов'язкових делегованих повноважень стосовно територіальних громад і, відповідно, обов'язковості фінансового забезпечення таких породжує різні неточності та прогалини. Деякі територіальні громади починають вимагати оплати за виконання вищезгаданих державних справ. І хоча це є досить спірним питанням, але вони мають правду на своєму боці.

Окремі державні повноваження, якими наділені або можуть наділятися органи місцевого самоврядування, у науці муніципального права класифікуються залежно від сфер їх здійснення на такі види:

- у сфері соціального захисту населення: призначення та виплата державних допомог різним категоріям громадян, призначення та виплата сум відшкодування шкоди та компенсації реабілітованим громадянам, надання пільг різним категоріям громадян тощо;
- у сфері захисту прав дітей: виплата допомоги дітям, що знаходяться під опікою (піклуванням), організація прийомних сімей тощо;
- у сфері утворення муніципальних освітніх установ;
- у сфері охорони здоров'я: організація надання спеціалізованої медичної допомоги, охорона праці тощо;
- у сфері споживчого ринку: встановлення належних державному регулюванню цілого ряду цін та тарифів;

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями насамперед сприяє реалізації одного з основоположних принципів інституційної організації влади і управління - так званого "принципу субсидіарності" [64]. Останній отримав широке міжнародне визнання. «Основоположна ідея, що стоїть за принципом, полягає в тому, що політична влада повинна втручатися лише в тих межах, при яких суспільство і складові його групи, починаючи від індивідуумів до сім'ї, місцевих громад і інших більших груп, не в змозі задовольнити різні потреби» [64]. Крім того, принцип субсидіарності передбачає, що рішення органів влади повинні прийматися як можна ближче до громадянина, а конкретні публічно-владні повноваження повинні здійснюватися органами публічної влади того рівня, що має умови для найбільш ефективної реалізації відповідних повноважень. Оскільки місцева самоврядність є рівнем політичної участі і вирішення питань, найбільш наближенм до громадянина, все, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищестоящий рівень влади. І навпаки, державні повноваження, які можуть бути ефективніше реалізовані на місцевому рівні, повинні передаватися для виконання відповідним муніципальним утворенням. Виходячи з вищевикладеного принципу, у пункті 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплена норма про те, що здійснення публічних повноважень повинне переважно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян [64]. Передача яких-небудь повноважень органу іншого рівня влади повинна відбуватися з врахуванням об'єму і характеру конкретного завдання, а також вимог ефективності і економії. Це вказує на те, що цілями надання муніципальних утворень окремими державними повноваженнями є підвищення кількісних і якісних результатів здійснення таких повноважень, а також зниження витрат на їх здійснення. І тому основною метою наділення муніципальних утворень державними повноваженнями, є підвищення ефективності їх здійснення.

Значний досвід створення та діяльності місцевого самоврядування акумульований в зарубіжних країнах, оскільки муніципальні традиції були

закладені в них ще за часів Великої французької буржуазної революції. Остання виділила як самостійну владу місцеве самоврядування [75, с. 52].

В умовах будівництва місцевого самоврядування в Україні необхідно звернутися до досвіду зарубіжних країн, де інститут місцевого самоврядування та його взаємодія з іншими органами публічної влади існує не одне десятиліття. Дійсно, компаративне вивчення має не тільки теоретико-пізнавальне, а й яскраво виражене прикладне значення, що дає змогу здійснювати пошук ідей та механізмів з вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування та його взаємодії з іншими органами публічної влади.

У зарубіжній практиці державного та муніципального управління широкого розповсюдження отримав інститут делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування та накоплено великий досвід реалізації державної влади на місцевому рівні.

Така форма взаємодії органів публічної влади не є новою за своєю сутністю. Інститут делегування відомий ще з часів римського права, яке сформувало основні ознаки та принципи цього інституту, що в свою чергу без великих змін були сприйняті практикою державного будівництва багатьох країн. Так, до прикладу, можна відмітити, що ще в 1790 році під час доповіді по законопроекті про реформу місцевого самоврядування в Національних Зборах Франції, Гійом Туре виділив повноваження, що за своєю природою притаманні муніципальному управлінню, та поняття про справи державні, котрі передаються органам місцевого самоврядування [128, с. 62].

У сучасній практиці державного будівництва делегування широко використовується як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права (наприклад, між органами, що належать до різних гілок влади), між суб'єктами міжнародного права (наприклад, передача державно-владних повноважень міждержавному утворенню). Застосовується також делегування як ефективна форма децентралізації владних повноважень центральної влади. У межах предмета нашого дослідження варто зупинитися

на досвіді делегування державних повноважень саме місцевим органам публічної влади.

На думку дослідників, передача тих чи інших державних повноважень органам місцевого самоврядування дає змогу уникнути цілого ряду істотних проблем, вирішення яких сприяє, наприклад:

- 1) можливості уникнути зайвої (надлишкової) концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами;
- 2) забезпечення участі населення в здійсненні владних повноважень, політичному процесі;
- 3) зближення держави з громадянським суспільством;
- 4) здійснення раціоналізації та оптимізації муніципального самоврядування в цілому.

Так, дійсно, добре обізнані зі станом справ у відповідних територіальних одиницях, органи місцевого самоврядування часто здатні більш ефективно та оперативно, ніж центральна влада, вирішити місцеві питання. Тому це положення знайшло своє відображення в принципі субсидіарності, яке є одною з основ делегування.

Вигода та необхідність покладення державних повноважень на органи місцевого самоврядування була усвідомлена законодавцями багатьох країн. Як наслідок, законодавство розрізняє обов'язкові, доручені (делеговані) та факультативні (власні – добровільні) повноваження органів місцевого самоврядування. У цьому разі питання можливості та доцільності делегування повноважень органам місцевого самоврядування не викликає сумніву. Більш важливим є питання про сутнісні характеристики, що пред'являються до процедури делегування. Делеговані повноваження передаються на основі укладення додаткових угод (договорів). На підтвердження цієї тези можна навести наступне. Так, наприклад, у відповідності з ст. 117 і 118 Конституції

Італії 1947 року, у разі необхідності центральні органи влади можуть делегувати областям інші (додаткові державні) повноваження в сфері управління, на основі закону. В свою чергу, область може передавати окремі державні повноваження також у сфері управління на муніципальний рівень провінціям і комунам [128, с. 32]. Англійський дослідник С. А. Крос зазначає, що у Великобританії Закон про місцеве самоврядування Англії та Уельса 1972 року передав окружним та районним муніципальним радам повноваження щодо забезпеченню функціонування деяких об'єктів державного значення та вирішення інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення, охорони здоров'я [125, с. 29]. У Німеччині в компетенції органів місцевого самоврядування «відповідно до традиційного комунального права» також розрізняють самостійні завдання, що випливають із самоврядування громад (власні завдання), і доручені завдання комунальних органів муніципального управління. До доручених завдань (справ) зазвичай відносять функції, передані законодавством земель. Це так звана «делегована сфера впливу». У неї входять: поліцейські функції, служба вуличного руху, будівельний і промисловий нагляд, нагляд за бездомними, облік кількості населення населення і інші [190, с. 68]. У Швеції нині органи місцевого врядування відповідальні не тільки за свою локальну економіку і комунальні послуги, а й, на основі спеціальних законів - за соціальну допомогу, всю шкільну систему, медичне обслуговування і практику охорони здоров'я (так звані «статутні» питання), що є не місцевими, а державними функціями. Аналогічним чином законодавство Фінляндії виділяє так звані «агентські» функції, що випливають з даних зверху доручень, які також встановлюються спеціальними законами [126, с. 102].

Японський Закон про місцеві автономії 1947 року передбачає три групи функцій, виконуваних місцевими органами. Перша - це власне місцеві

функції. Друга група - це «адміністративні повноваження», під якими розуміють функції, що мають місцевий характер, але вимагають при їх реалізації державного примусу і санкцій у разі їх порушення з боку громадян. І третя група - це делеговані центральними відомствами повноваження, які іменуються «агентськими функціями». Центральна влада зазвичай передає такі повноваження якомусь місцевому адміністративному органу на підставі спеціального закону. Здійснюючи ці повноваження, місцевий орган функціонує виключно як агент держави [31, с. 106].

Інститут розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані можна розглянути на прикладі Мексики. Так, стаття 115 Конституції Мексики 1917 року нарівні з «власними», виділяє і окремі державні повноваження, делеговані Конституцією органам місцевого самоврядування [62, с.107] .

Відповідно до ст. 9 Закону Латвії «Про самоврядування» установи державного управління, якщо це передбачено в законах і правилах Кабінету міністрів, можуть уповноважити самоврядування виконувати окремі функції установ державного управління, визначивши порядок їх виконання і здійснюючи нагляд над виконанням цих функцій [125, с. 209] .

Не можна обійти увагою Європейську хартію місцевого самоврядування яка проголошує, що «основні повноваження органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом». Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування відповідно до закону окремими, конкретними повноваженнями. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Надання будь-яких інших функцій необхідно проводити з урахуванням обсягу і характеру завдання, а також вимог досягнення ефективності та економії. «Якщо повноваження делегуються центральними або регіональними органами, місцеві органи

самоврядування мають, наскільки це можливо, право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов » [64].

До самої процедури делегування в зарубіжних країнах, пред'являються досить жорсткі вимоги, які регламентують фінансово-матеріальний супровід, контроль, відповідальність за реалізацію державних повноважень, переданих місцевим органам влади [128, с. 111]. Дійсно, виконання органами місцевого самоврядування покладених державою приписів пов'язано зі значними витратами. Таким чином, може виникнути загроза фінансовій самостійності, порушення відносної «комунальної автономії», що може спричинити неможливість виконання власних функцій. Для запобігання таким та іншим несприятливим наслідкам в законодавстві зарубіжних держав та міжнародних правових актах закріплюється положення про обов'язковий супровід процедури делегування державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування, передачею необхідних в тому числі фінансових, матеріальних ресурсів.

Повертаючись до досвіду Італії, слід зазначити, що делегування здійснюється на підставі закону і передбачає обов'язкову передачу фінансових коштів, в необхідних випадках - персоналу або майна всім територіальним установам даного рівня або їх асоціаціям. Якщо повноваження делегуються, то попередньо проводяться консультації з представниками провінцій і комун. Як правило, делегування здійснюється не відносно окремих муніципалітетів, а щодо всіх територіальних колективів одного рівня. Кошти, виділені кошти, необхідні для реалізації державних повноважень, розподіляються між провінціями і комунами виходячи з об'єктивних критеріїв - кількості жителів, показників соціально-економічного розвитку, характеру переданих функцій.

Делегування здійснюється на певний термін і може бути припинено раніше в разі серйозних відхилень від напрямів діяльності, встановлених областю. Таким чином, при реалізації делегування як способу перерозподілу

публічно-владних повноважень здійснюється контроль, предметом якого є виявлення відхилень від встановлених державою стандартів.

У рамках італійської обласної реформи 1977 року окремі адміністративні повноваження можуть бути передані державою безпосередньо комунам, однак область зберігала за собою право здійснювати «програмування», координацію в цій сфері [128, с. 111].

У Німеччині, покладання на громаду (комунальне самоврядування) будь-яких державних завдань в рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється щодо законодавчого акта землі, яким обов'язково повинні бути врегульовані необхідні фінансові питання. Н. С. Тимофеев підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, які будуть нести відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання переданих повноважень. Для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень проводиться так званий «професійний» нагляд, тобто постійний контроль з боку державних федеральних органів або служб земель [147, с. 70]. Слід зазначити також, що в ФРН щодо питань, які вважаються справами загальнодержавного значення і делеговані для виконання місцевим органам, будь-які вказівки і рекомендації урядових органів є за характером обов'язковими [140, с. 109].

В Японії реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування відбувається також під суворим контролем з боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету). За реалізацію агентських функцій місцевий адміністративний орган несе відповідальність не перед представницьким місцевим органом (радою), а перед відповідною державною контролюючою інстанцією [187, с. 207].

Латвійське законодавство встановлює вимоги про одночасну передачу коштів на здійснення державних повноважень і організацію контролю за їх

виконанням. Крім того, згідно зі ст. 11 Закону Латвії «Про самоврядування», Кабінет міністрів може доручити органам самоврядування здійснення одноразових завдань з одночасною передачею фінансових коштів, необхідних для виконання цих завдань. Однак якщо органи самоврядування згодні, то вони можуть здійснювати одноразові завдання і на власні кошти. Виконання доручених органам самоврядування одноразових завдань організовує відповідне самоврядування, і воно ж відповідає за нього [125, с. 304].

На підставі вищевказаного, можна виділити вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади:

- передача здійснюється відповідно до принципу субсидіарності;
- передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акту з можливим укладенням додаткових угод та (або) договорів;
- процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади;
- передані повноваження зберігають державно-правову природу при цьому, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки («імперативні консультації») з приводу реалізації;
- встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевим органам влади в межах переданих фінансових, матеріальних та інших ресурсів.

Застосування принципу делегування має неоднозначні оцінки з боку дослідників. Частина дослідників як позитивне явище відзначають деконцентрацію влади на центральному рівні, розвантаження центрального уряду від місцевих справ і зближення держави з громадянським суспільством.

Інші, відзначаючи загальну для більшості країн сучасного світу тенденцію скорочення власне комунальних справ і зростання частки державних повноважень (обов'язкових і доручених справ) у структурі громадських завдань, говорять про включення місцевого самоврядування в єдину вертикаль державного управління.

Збільшення обсягу переданих державних повноважень у місцевих органах влади на думку Г. В. Барабашева, «багаторазово посилила державну природу муніципальних інститутів, місцеві справи зрослися з загальнодержавними, поставивши виборні муніципальні установи в найсильнішу адміністративну і фінансову залежність від уряду і міністрів. Остаточо витіснило елементи місцевого самоврядування в муніципальній організації на другий план», перетворюючи муніципальне управління в «різновид виконавчої діяльності, здійснюваної в рамках загальнодержавної політики» [12, с. 127]. Відбулася, за висловом англійського дослідника Д. Є. Ешфорд, «націоналізація центральним урядом всієї соціальної політики» [188, с. 2].

Разом з тим, розмірковуючи про залежність місцевого самоврядування від центральної влади, можна констатувати, що держава повністю не підпорядковує собі місцеві органи влади і управління. У ряді моделей вони не пов'язані прямою адміністративною ієрархічною залежністю з органами державної влади, мають власну легітимність (оскільки формуються або за участі, або безпосередньо місцевою громадою). Крім того, слід зазначити їх певну автономність, фінансово-економічну (муніципальна власність місцеві податки та інші грошові надходження справляються на користь місцевих громад), організаційну (право формування власної структури, підбір кадрів) і компетенційних. (володіють правом приймати юридично значущі рішення).

Отже, підбиваючи підсумок, можна зазначити, що застосування інституту делегування державних повноважень на місця, що отримав широке міжнародне визнання і закріплення в Європейській хартії місцевого

самоврядування, - це об'єктивний процес, спрямований на децентралізацію державної влади, «коли місцевим органам доручається виконання конкретних функцій або заходів, які практично не втрачають загальнонаціонального значення і не передаються у відання місцевих органів». Цей процес відображає зростаючу інтеграцію місцевих органів в державний механізм, їх пристосування до вирішення завдань, що мають загальнодержавне і загальнорегіональне значення. При цьому центральна влада використовуючи принцип субсидіарності, «принцип пропорційності втручання публічної влади в охоронювані правом сфери», закріплює систему правових, організаційних гарантій місцевого самоврядування (наприклад, обов'язкове матеріально-фінансовий супровід переданих державою повноважень) [188, с. 76]. Передача повноважень шляхом делегування не має на увазі трансформації їх якісної характеристики - загальнодержавного значення. При делегуванні місцеві органи влади виступають лише як «інструмент» їх якісного вирішення відповідно до принципу субсидіарності [120, с. 111].

У зарубіжному законодавстві є приклади укладення договорів про передачу матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих згідно із законом. Як приклад можна привести Закон Французької Республіки № 83-8 від 7 січня 1983 року "Про поділ повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою", який визначає порядок (у тому числі договірний) передачі зазначених повноважень [120].

Отже, за наслідками аналізу норм Конституції та Законів України та теоретичних висновків з'ясовано, що делегування є процесом, за допомогою якого здійснюється поділ сфери між органами. Він обов'язковий для будь-якого органу чи державної влади чи органу місцевого самоврядування. Повноцінне, ефективне, раціональне виконання тих чи інших завдань як таке, неможливе без делегування повноважень.

Як наслідок, виділено ключові конституційно-правові засади делегування, а саме: а) має базуватися на вільній згоді обох суб'єктів

делегування; б) повинно супроводжуватися укладенням відповідного договору; в) має обов'язково мати фінансове та матеріальне забезпечення для належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; г) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; д) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень.

## **2.2. Загальна характеристика повноважень, що підлягають делегуванню**

Юридичне значення терміна «повноваження» полягає в сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [56, с. 25]. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі відповідних органів.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування» відносять до предметів відання органів місцевого самоврядування значну кількість питань місцевого значення. До компетенції органів місцевого самоврядування можуть також належати окремі державні повноваження, якими наділені відповідні органи. При цьому часто важко віднести ті чи інші повноваження до тих, що пов'язані з вирішенням питань тільки місцевого значення чи до тих, що є державними [88, с.20]. Про проблеми розмежування двох видів повноважень йтиметься в подальшому.

Питаннями місцевого значення, у відповідності з Законом, є питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, органи місцевого самоврядування вправі приймати до свого розгляду інші питання, що віднесені до їх відання іншими нормативно-правовими актами. Таким чином, розширення повноважень місцевого самоврядування за ініціативою органів державної влади може здійснюватися не тільки шляхом наділення окремими державними повноваженнями, але і шляхом прийняття законів, що передбачають внесення нових питань, що стосуються безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці, тобто, іншими словами, розширення переліку питань місцевого значення.

На думку О. В. Берга, включення регіональною владою нових питань в перелік тих, що належать до місцевого значення, необхідно проводити не відразу, а після того, як буде встановлена ефективна реалізація органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, пов'язаних з вирішенням даних питань [21, с. 11]. При цьому, на думку автора, органам державної влади необхідно впроваджувати нові питання місцевого значення за згодою з органами місцевого самоврядування, оскільки останні вправі, а не зобов'язані приймати до свого розгляду інші питання, віднесені до таких законами. При цьому у разі відсутності згоди муніципальних органів на включення додаткових питань в перелік тих, що підлягають місцевому значенню, вони так і залишаться державними. Така відмова, як правило, пов'язана з тим, що віднесення питань, що раніше мали державне значення, до питань місцевого значення може не мати фінансової підтримки. Органи державної влади, розширюючи перелік питань місцевого значення, чомусь не вважають за необхідне одночасно збільшувати нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості (гарантованості), на основі яких розраховуються мінімальні місцеві бюджети. В результаті, на органи місцевого самоврядування покладаються додаткові зобов'язання без відповідної фінансової підтримки. Таким чином, держава зобов'язана вжити заходів по забезпеченню вирішення відповідних «нових» питань, віднесених до предметів відання місцевого самоврядування, шляхом закріплення законом дохідних джерел для покриття мінімально необхідних витрат місцевих бюджетів. Необхідно зазначити, що до питань місцевого значення законодавець може відносити не будь-які питання, що входять до відання органів державної влади, а лише ті, що не належать до їх виключної компетенції відповідно до Конституції та законів.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що законами до питань місцевого значення можуть бути віднесені такі, що входять до предмета відання органів державної влади, якщо повноваження, пов'язані з

вирішенням даних питань можуть передаватися органам місцевого самоврядування для здійснення окремих державних повноважень. Умови віднесення додаткових питань до питань місцевого значення повинні бути узгоджені з муніципальним утворенням. Така згода повинна бути певним чином відображена в змінах до статуту конкретного органу місцевого самоврядування, а також належним чином фінансово забезпечуватися шляхом збільшення нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів.

Таким чином, межа між повноваженнями з вирішення питань місцевого значення та окремими державними повноваженнями, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування, дуже умовна і напряду залежить від волі законодавця та ініціативи муніципальних утворень. Повноваження, котрі зовсім недавно реалізовувалися органами місцевого самоврядування як делеговані державною, можуть бути віднесені законом до виключної компетенції органу місцевого самоврядування. І навпаки, не виключена можливість, що шляхом внесення змін і доповнень до переліку питань місцевого значення, деякі з них не стануть питаннями, що входять до предметів відання органів державної влади.

Дублювання повноважень виконавчих органів рад та місцевих адміністрацій, безсистемність у розподілі зазначених повноважень приводить до неузгодженості і малоефективної діяльності цих органів.

На думку С. Г. Серьогіної, “необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо” [162, с. 117].

На нашу думку, доцільно було б встановити на законодавчому рівні невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані делегуючим

суб'єктом, і вичерпний виключний перелік повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані.

При цьому стосовно повноважень, визначених як такі, що можуть бути делеговані, делегуючий суб'єкт має самостійно вирішувати і, відповідно, приймати рішення щодо необхідності делегування зазначених повноважень.

Також невирішеним є питання строків передачі делегованих повноважень. На сьогодні законодавство України не вирішує зазначене питання.

Вважаємо, що необхідно нормативно закріпити можливість диференційовано делегувати повноваження, залежно від кола питань, що врегульовуються делегуванням повноважень, з поділом їх на повноваження, що делегуються для вирішення одного визначеного питання; повноваження, що делегуються на певний визначений строк, та повноваження, що делегуються безстроково.

При цьому в останньому випадку повинна зберігатися можливість повернення делегованих повноважень делегуючому суб'єкту. Строк делегування повноважень має бути визначений у відповідному акті делегування повноважень.

Слід наголосити, що ряд питань (повноважень) місцевого значення за своєю сутністю є питаннями державного рівня, оскільки їх вирішення на місцевому рівні пов'язане з реалізацією відповідних конституційних прав громадян. До таких питань багато авторів відносять, наприклад, комплексний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, організація, утримання та розвиток муніципальних установ охорони здоров'я, дошкільної освіти, загальної та професійно-технічної освіти, санітарного благополуччя населення, забезпечення соціальної підтримки та зайнятості населення, охорона навколишнього природного середовища, забезпечення протипожежної безпеки та ін.

Виключне значення вказаних питань дозволяє виділити їх в переліку питань місцевого значення та дає можливість розглядати їх як питання державного значення, одночасно та остаточно передані у відання органів місцевого самоврядування. Але той факт, що питання на даний момент відносяться до місцевого відання, зовсім не звільняє державу від відповідальності за їх належне вирішення муніципальними утвореннями.

Так, наприклад, у федеральному законі Російської Федерації “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування у Російській Федерації” не передбачена договірна форма передачі повноважень. Проте це не означає, що така договірна форма не може бути використана в процесі реалізації державних повноважень у взаємовідносинах між відповідними державними і муніципальними органами. У федеральному законодавстві поки що не вирішене питання про межі делегування державних повноважень. Деякі державні повноваження не можуть бути делеговані муніципальним органам за жодних обставин. У ряді суб’єктів Російської Федерації в цьому відношенні вже встановлені певні обмеження [22, с. 39].

Зазначені проблеми характерні і для делегованих повноважень в Україні. Вважаємо, що у числі принципових питань, що мають бути вирішені у законодавчому порядку, є питання про те, на якій основі, добровільній чи недобровільній, можуть бути делеговані відповідні повноваження.

Як правильно зазначає І. Мачульська: «населенню, в кінцевому результаті все одно, як буде називатися місцева влада і який характер її взаємовідносин з іншими владними рівнями, головне, щоб вона впоралася з основними функціями з комплексного обслуговування конкретної території, і кожна людина отримала той мінімум соціально-побутових послуг, який йому є необхідним» [107, с. 168].

Ще одна проблема, як правильно відмітила О. Л. Савранська, «полягає в тому, що більшість із питань місцевого значення врегульовано галузевими

законами, а в деяких випадках норми, що містяться в галузевому законодавстві, не відповідають нормам законодавства про місцеве самоврядування» [146, с. 9].

Виходячи з того, що до питань місцевого значення законодавець відносить такі що є важливими для всієї держави і вирішення яких пов'язано з діяльністю органів державної влади (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство), деякі автори, наприклад, В. І. Васильєв, Н. В. Постовий, О. Л. Савранська, вважають, що «питання місцевого значення невіддільні від державних інтересів, не залишаються і не можуть залишатися без впливу держави» та вводять в науку муніципального права таке поняття як «предмети спільного відання органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [146, с. 9].

На основі цього С. Г. Соловйов поділяє муніципальні повноваження в залежності від порядку їх реалізації на виключні та спільні повноваження муніципальних органів [151, с. 173].

На думку автора, логічно було б дати таке бачення класифікації повноважень у сфері муніципального права:

1. власні (компетенційні) повноваження органів місцевого самоврядування;
2. повноваження органів місцевого самоврядування, які делегуються органам державної виконавчої влади на місцях, що в свою чергу можуть бути строковими та такими, що делегуються на невизначений строк;
3. повноваження в сфері місцевого самоврядування, якими наділені органи державної влади;
4. повноваження органів державної влади, які делегуються органам місцевого самоврядування, для виконання певних загальнодержавних потреб, що так само можуть делегуватися на певний строк, або безстроково.

Конституційне право деяких зарубіжних країн передбачає спільну компетенцію місцевих органів з центром або суб'єктами федерації. Так, наприклад, згідно із законодавством Нідерландів обов'язки муніципалітетів

можуть здійснюватися як автономно, так і відповідно до системи «спільного владарювання». Спільна компетенція центру та провінцій передбачена в законодавстві Шрі-Ланки. У Мексиці, а також в деяких штатах Бразилії муніципалітети з цілого ряду питань (питна вода, транспорт, паркування) наділені спільною компетенцією з суб'єктами федерації. Але при цьому необхідно враховувати, що у вищезазначених країнах органи місцевого самоврядування є невіддільними від системи органів державної влади і є органами місцевого самоврядування [62, с. 42].

У Німеччині існують два суб'єкти місцевого самоврядування: громади та райони. У той час як громади займаються вирішенням питань, що стосуються їх території і жителів, що на ній проживають, райони є органами суспільного управління більш високого ступеня. Вони об'єднують декілька громад і визначаються Основним Законом (Конституцією) Федеративної Республіки Німеччини як громадські об'єднання. Право громад та районів на самоврядування забезпечується не лише звичайним законом, але й Конституцією Федеративної Республіки Німеччини і конституціями її земель. Задачі самоврядування громад можуть мати добровільний або обов'язковий характер [62, с. 43].

В першому випадку громади можуть самостійно вирішувати, чи будуть вони взагалі займатися конкретним питанням і яким чином.

У другому випадку необхідність виконання певних обов'язків визначена у встановленому законом порядку, громади вільні лише у виборі способів їх виконання. Поряд із завданнями самоврядування громади можуть також вирішувати питання державного рівня [80, с. 12].

Державі інколи вигідніше замість підключення своїх інстанцій до вирішення місцевих питань використовувати адміністративні можливості та місцеві переваги громад.

Поки поставлені завдання мають державне значення і не трансформуються у комунальні, держава зберігає в тому чи іншому ступені право на вказівки, обов'язкові до виконання. І головним при цьому є те, що при постановці завдань перед громадами держава несе обов'язки по фінансуванню їх виконання [103, с. 28] .

Без чіткого визначення кола власних повноважень органів місцевого самоврядування дуже складно говорити про наділення цих органів додатковими державними повноваженнями. Саме тому автор зосереджує свою увагу на даному питанні.

Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу полягає насамперед у визначенні кола його діяльності, тієї сфери місцевого життя, в якій діє даний орган місцевого самоврядування.

Отже, предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування [121, с. 61].

Розмежування повноважень має дуже велике практичне значення. В. А. Кірпи́чников, вважає, що «насправді єдність влади не в ієрархії, а в чіткому та зрозумілому, логічному розмежуванні функцій за рівнями влади. Кожен рівень повинен чітко знати, чим він займається, тобто свої обов'язки і свої можливості та працювати дійсно в єдиному правовому полі – саме в цьому єдність влади» [63, с. 9] .

О. Е. Кутафін та К. Ф. Шеремет визначають: «чим правильніше визначена компетенція органів, тим злагодженіше працює апарат, ефективніше використовуються матеріально-фінансові, правові, організаційні та інші засоби для вирішення задач державного, господарського та соціально-культурного будівництва» [59, с. 11] .

Чітке розмежування повноважень дасть можливість уникнути дублювання та паралелей в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такий розподіл є основою для розподілу власності та фінансів між рівнями влади, оскільки відповідно до пункту 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування об'єм власності та фінансових ресурсів муніципалітетів повинен відповідати об'єму повноважень місцевого самоврядування [64]. Це дає змогу розмежувати відповідальність держави та місцевого самоврядування за вирішення того чи іншого питання. Розмежування повноважень є також попередньою умовою наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями.

Перед тим як перейти до порядку розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, слід відмітити, що автор не намагається довести, що потрібно проводити абсолютне розмежування, кордон між предметами відання держави та місцевого самоврядування, оскільки це неможливо ні з теоретичної, ні з практичної точки зору. Об'єм повноважень різних рівнів влади може змінюватися з часом залежно від економічних, соціальних, політичних умов розвитку як держави в цілому, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Шукати межу, що відділяє державні інтереси від інтересів територіальної громади, є марним, оскільки це залежить від багатьох умов. Так, ті самі предмети відання, які в одних країнах з успіхом та легкістю вирішуються органами місцевого самоврядування, в інших віднесені до повноважень центральної влади.

Порядок надання повноважень місцевим органам неоднаковий в різних країнах. У США, Великобританії та ряді інших країн (переважно з англосаксонською моделлю управління) утвердився принцип «позитивного» регулювання діяльності місцевих органів. Об'єм їх повноважень тут визначається шляхом детального переліку їх прав та обов'язків. Місцеві органи вправі здійснювати тільки ті дії, котрі безпосередньо передбачені

законом. У противному випадку такі дії можуть бути визнані здійсненими з перевищенням повноважень, тобто протизаконними [12, с. 130] .

У країнах континентального права в цілому переважає принцип «негативного» регулювання, відповідно до якого місцеві органи вправі здійснювати такі повноваження, які прямо не заборонені законом та не закріплені за якимись іншими органами. Принцип «негативного» регулювання отримав розповсюдження в таких великих європейських країнах, як Німеччина та Франція. Даний принцип знайшов своє відображення в пункті 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якому йдеться, що органи місцевого самоврядування в межах, установлених законом, наділені повною свободою дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не виключено із сфери та компетенції і не перебувають у віданні будь-якого іншого органу влади [64] .

Таким чином, з одного боку, розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування може розглядатися як одна з попередніх умов наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, а з іншого боку - як одна із форм розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розглянемо тепер питання про критерії розмежування повноважень між рівнями влади. При розмежуванні повноважень важливо враховувати, насамперед, фактор реальної здатності тих чи інших органів забезпечувати швидке, повне та якісне виконання покладених повноважень.

Науковий підхід М. Г. Кобилянського викликає зацікавленість у частині, що стосується наявності у різних суб'єктів повноважень щодо одного предмета як джерела виникнення публічно-правових спорів про компетенцію [36, с. 11]. Тому констатуємо: розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватися, зокрема, на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень. Окрім того, слід звернути увагу на

відмінності правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки на її основі має бути здійснено перерозподіл повноважень між ними та, відповідно, забезпечено їхню відповідальність за реалізацію інтересів територіальних громад і спроможність реалізовувати такі інтереси. При цьому виникає питання доцільності делегованих повноважень, передбачених чинним законодавством щодо органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [87, с. 5]. У такий спосіб Основний Закон закріпив існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Кожна із названих систем має свої особливості, які, власне, і надають можливість відокремити одну від одної. Вони різняться між собою за порядком утворення, за складом і структурою, за цілями і завданнями, за формами і методами діяльності, за характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи. Однак це не означає, що між системою органів державної влади та органами місцевого самоврядування існує непереборна межа. Їх об'єднує насамперед те, що вони є органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ. Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Сказане впливає із ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з

питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні їм [ 86].

У контексті розгляду критеріїв розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування цілком логічно виникає суміжна проблема визначення міри й ступеня збереження централізації в управлінні державою як гарантії її територіальної цілісності. При цьому критичне ставлення до наявної вертикалі виконавчої влади, встановленої та закріпленої Конституцією України, дає можливість закласти доктринальне підґрунтя для формулювання теоретичної моделі взаємовідносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

На нашу думку, критеріями розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування слід уважати принципи цього розмежування (як базові ідеї та положення, на яких воно ґрунтується). Такими принципами пропонуємо вважати:

а) визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

б) відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час визначення цілей їхньої діяльності, завдань функціонування, компетенції та обсягів повноважень;

в) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею формування котрого виступає громада;

г) закріплену на законодавчому рівні територіальну визначеність предмета реалізації компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

д) недопущення дублювання повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення можливості

наділення їх однаковими функціями в тій самій сфері чи під час вирішення однакових питань;

е) встановлення відповідальності органів державної виконавчої влади за забезпечення виконання функцій держави, а органів місцевого самоврядування – за реалізацію інтересів населення, котре спільно проживає на відповідній території.

Основні принципи наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, або основоположні начала такого наділення, в основному відображені в законодавчих актах.

Серед них найбільш важливим є принцип законності. Він означає, що органи державної влади вправі наділяти органи місцевого самоврядування тільки державними повноваженнями, що належать цим органам. Таке наділення повинно відбуватися відповідно до основних положень законодавства. Наділення окремими державними повноваженнями не повинно порушувати або обмежувати права та гарантії місцевого самоврядування, а також права та основні свободи громадян на здійснення такого права, що визначаються Конституцією та законами України [31, с. 122].

Ще одним важливим принципом є соціально-економічна обґрунтованість наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями.

Цей принцип передбачає, що таке наділення здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому обов'язково повинні враховуватись можливості та реальна здатність їх здійснення органами місцевого самоврядування [27, с. 22]. Урахування останніх є дуже важливим питанням, оскільки, у разі об'єктивної неможливості їх здійснення відповідним органом місцевого самоврядування, наприклад відсутності відповідної інфраструктури, кадрів, такі владні повноваження взагалі недоцільно

передавати органам місцевого самоврядування. Краще залишити їх в компетенції органів державної влади або створити нову необхідну структуру чи орган для їх здійснення.

Наступним принципом є принцип додатковості. Відповідно до нього делеговані державні повноваження не повинні створювати перешкоди для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення або виключної компетенції та погіршувати соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці [31, с. 123].

Ще одним із принципів є принцип матеріально-фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Відповідно до нього, наділення органів місцевого самоврядування проводиться з обов'язковою передачею матеріальних та фінансових ресурсів, що необхідні для їх здійснення [33, с.23]. Крім того, органи державної влади гарантують органам місцевого самоврядування матеріально-фінансову забезпеченість делегованих повноважень. Наділення без передачі такого забезпечення не допускається. Органи місцевого самоврядування виконують передані повноваження настільки наскільки вони забезпечені матеріальними та фінансовими ресурсами.

Принцип врахування інтересів держави та адміністративно-територіальної одиниці, а також врахування інтересів населення, що проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці є неодмінною умовою при наділенні та виконанні делегованих повноважень, оскільки такі інтереси не повинні суперечити один одному [40, с. 99]. При виконанні повноважень органами місцевого самоврядування насамперед враховуються інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (якщо розглядати питання більш докладно, то інтереси відповідної територіальної громади). У разі суперечностей таких інтересів законодавство України не містить ефективного механізму врахування їх першочерговості, а також способу врегулювання відповідних спорів. Тож у випадку делегування

повноважень спільність інтересів повинна бути врахована на всі сто відсотків.

Принцип гласності передбачає обов'язковість інформування населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці про об'єм делегованих повноважень та їх фінансової забезпеченості.

При делегуванні та виконанні таких повноважень повинен обов'язково враховуватись принцип підконтрольності здійснення переданих повноважень [71, с. 85]. Відповідно до нього, органи державної влади, що наділили державними повноваженнями органи місцевого самоврядування, здійснюють контроль за законністю їх дій та актів, що їх прийняли під час такого виконання. Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Говорячи про розподіл повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, слід зауважити, що набір функцій, які реалізуються місцевим самоврядуванням, та їх зміст, залежить від кількох обставин.

По-перше, значною мірою вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування.

По-друге, певний відбиток на функції, що реалізуються місцевим самоврядуванням, накладає стан економіки: не маючи джерел формування місцевих бюджетів, місцеві органи не в змозі реалізувати сповна свої функції.

По-третє, на функції, що реалізуються територіальними громадами, значно впливає сама система державного управління.

По суті, в Україні нині відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу та розмежування функцій і, відповідно, повноважень.

Фактично, розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади має на меті забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить це малоефективним [73, с.34].

На сьогодні у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування прослідковуються певні протиріччя.

По-перше, аналізуючи законодавчу базу, виявляємо, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування. Таким чином, йдеться про так звані протиріччя у сфері компетенції.

По-друге, слід сказати про принцип розподілу влад, коли органи місцевого самоврядування, не будучи органами виконавчої влади, мають права і виконують функції виконавчої влади [73, с. 33].

По-третє, місцеві державні адміністрації підконтрольні і підзвітні радам відповідного рівня, ради контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету тощо. Крім того, вони заслуховують звіти голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державної адміністрації [73, с. 32].

Водночас міський, селищний, сільський голова підзвітний лише територіальній громаді, а рада підконтрольна лише настільки, наскільки депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

По-четверте, існують протиріччя у сфері делегування повноважень. Згідно із законодавством [87] держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування. Унаслідок цього ради вирішують питання не

лише місцевого характеру, але й питання державної політики, оскільки в законі не вказуються конкретні особливості поняття “питання місцевого значення”, що дає змогу трактувати його залежно від ситуації. Районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям низку повноважень. За умови відсутності у районної та обласної ради виконавчого органу це призводить до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконкоми рад.

По-п'яте, згідно із законодавством, сільський, селищний голова обирається членами територіальної громади. Голова обласної та районної ради обирається на сесії з числа депутатів. Голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабміну України, однак Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” закріпив за радою право внесення кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації, а також право висловлювати йому недовіру. У разі виявлення недовіри Президент України звільняє голову місцевої державної адміністрації з посади [138]. Отже, голова місцевої державної адміністрації перебуває у жорсткій залежності від ради і повинен у своїй діяльності опікуватися перш за все потребами ради, а не держави.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, стаття 143 (ч. 1) якої передбачає: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і

установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Відповідні засади повноважень закладені у статті 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також у ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування України», згідно з яким територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження [138, с. 22] .

Однак задля ефективного розподілу зусиль по реалізації повноважень самоврядування Конституція України застосовує принцип «безпосередньо» і «через».

Стосовно цього принципу ч. 3 ст. 140 Конституції і п. 2 ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування» передбачають три рівні асоціацій, органів і посадових осіб, які здійснюють місцеве самоврядування, а саме: територіальні громади базового рівня, які здійснюють надані їм повноваження безпосередньо; ради базового рівня та їхні виконавчі органи, через які реалізуються повноваження самоврядування, і районні обласні ради (регіональний рівень самоврядування), які представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах.

До *повноважень територіальної громади* більш-менш визначено можна віднести:

- формування виборних органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;
- обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови);

- ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень;
- дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень;
- відкликання депутата місцевої ради тощо [138] .

Як уже зазначалося, орієнтовний перелік повноважень територіальної громади та утворюваних ними органів передбачено в цілому у ч. 1 ст. 143 Конституції України.

У ч. 2 цієї статті наводиться перелік повноважень, які належать лише представницьким органам регіонального рівня - обласним і районним радам.

• У ч. 3 ст. 143 Основного Закону визначаються у загальному вигляді повноваження органів виконавчої влади, які делегуються органам місцевого самоврядування. Слід зазначити однак, що у цьому разі певною мірою порушується принцип самостійності місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до ч. 4 згаданої статті, органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

• Подальший розподіл загальновизначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», який на підставі Основного Закону, розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення - *базового рівня*: радами (стаття 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 27-41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42); *регіонального рівня*: повноваження районних і обласних рад (ст. 43).

### ***Повноважень представницьких органів місцевого самоврядування.***

Відповідно до згаданого Закону, існує два види: загальні та виключні.

Загальна компетенція визначена ст. 25 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання.

Поряд із загальною компетенцією ст. 26 Закону закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад. Саме ці повноваження органів місцевого самоврядування належать до виключних (або виключної компетенції).

Розгляд їх саме на пленарних засіданнях передбачає, що:

1) залежно від важливості ці питання виділені законодавцем як такі, що можуть вирішуватися лише провідним, головним представницьким органом у системі органів місцевого самоврядування;

2) ці питання розглядаються колегіально обраними представниками територіальної громади - депутатами;

3) розгляд саме цих питань здійснюється радою на підставі принципу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування у порядку і в межах, визначених Законом «Про місцеве самоврядування» та іншими законами;

4) ніякі інші органи й посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішення з питань, віднесених до виключних повноважень рад базового рівня;

5) у свою чергу, ці ради не мають права передавати вирішення цих питань іншим органам і посадовим особам самоврядування.

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад, виходячи з предметів відання, можна поділити на вісім груп.

**1. Повноваження, пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування:**

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них.

## ***2. Повноваження, які впливають з контрольної функції ради:***

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів у постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді — виконання ними доручень ради;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятими у межах її повноважень;
- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом.

### **3. Повноваження, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів:**

- визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- затвердження регламенту ради;
- створення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- створення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
- внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; створення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
- затвердження плану роботи ради й заслуховування звіту про його виконання;
- заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- вирішення відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган і яка використовується в офіційних оголошеннях;
- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;
- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

### **4. Повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері:**

- затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;

- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

- встановлення місцевих податків, зборів і розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти;

- затвердження звітів про використання зазначених коштів;

- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;

- встановлення для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

##### ***5. Повноваження в галузі управління комунальною власністю:***

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону

- комунального майна;

- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;

- визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності;

- вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення,

ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

#### ***6. Повноваження в галузі охорони природи, використання землі, інших природних ресурсів:***

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад;

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

- внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що становлять екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію.

**7. Повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів:**

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші у громадських місцях, за порушення якої передбачено адміністративну відповідальність;

- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

- прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних, вільних та інших зон, зі змінами в статусі цих зон, внесенням до відповідних органів пропозицій з цих питань;

- надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;

**8. Повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина:**

- створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

- затвердження і звільнення керівників і дільничних інспекторів цієї міліції;

- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території,

порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;

- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами.

Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім цих питань, вирішуються ще такі питання:

- 1) визначення обсягу і меж повноважень, що здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

- 2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

У багатьох випадках групи виключних повноважень рад базового рівня за своїм змістом збігаються з повноваженнями рад регіонального рівня, але є й певні відмінності.

Так, *районні та обласні ради* виключно на їх пленарних засіданнях вирішують такі питання:

- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення [138, с. 2] ;

- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;

- призначення і звільнення їх керівників [138, с. 2] ;

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

- прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (пункти 18-20, 25-27, 29 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У зв'язку з тим що районні, обласні ради не утворюють своїх виконавчих органів, ще однією особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в імперативній формі визначає перелік повноважень, які ці ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Окрім того, згідно з принципом розподілу повноважень органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює окремо повноваження **виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та сільського, селищного, міського голови, старости**.

**Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради** може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Він, зокрема:

- 1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань,

місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про *розмежування повноважень* між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

1) *власні (самоврядні) повноваження*, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) *делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування)*, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, передбаченого в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [64] .

Регламентуючи питання надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, Конституція України (ст. 143) виходить з того, що:

1) таке надання здійснюється законом;

2) одночасно органам місцевого самоврядування державою мають бути передані необхідні для здійснення цих повноважень фінансові та матеріальні засоби;

3) стан реалізації наданих повноважень контролюється державою.

Так Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає такі власні повноваження органів місцевого самоврядування

Так, сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає виключні повноваження сільських, селищних, міських рад, як становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради [138, с.2]. До них, зокрема, віднесені питання:

1) самоорганізації ради та формування її органів (затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання) [138] ;

2) економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання

відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення цільових фондів, затвердження положення про ці фонди; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин [138];

3) здійснення контрольних функцій (заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом) [138].

До відання районних, обласних рад Конституція України (ст.143) відносить:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням [87] ;

- затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням [87] ;

- вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції [87] .

На думку автора можна визначити це терміном «делегування виключної компетенції». А саме:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

- підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

- підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

- сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

- залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту, тощо.

Компетенція сільського, селищного, міського голови та старости закріплена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

1. Забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2. Організує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

3. Підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4. Вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5. Вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

6. Вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;

7. Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;

8. Скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

9. Скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

10. Є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

11. Представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та

організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства [138, с. 2].

Отже, характеризуючи компетенцію сільського, селищного, міського голови, доцільно розглядати його повноваження у трьох аспектах: як головну посадову особу відповідної територіальної громади як головуючого на сесіях відповідної ради та керівника апарату ради, як голову виконкому.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради має компетенцію розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Він, зокрема:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради [138];

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників [138];

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [138].

Самоврядні (власні) повноваження визнаються державою за органами місцевого самоврядування як такі, що забезпечують самостійне вирішення питань місцевого значення.

У законі дуже нечітко сформульовані самі питання місцевого значення. Використання таких термінів, як «контролювання», «створення», «утримання», «розвиток», «створення умов», не дає уявлення про реальний об'єм прав та

обов'язків органів місцевого самоврядування та їх співвідношення з правами та обов'язками органів державної влади в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

У результаті такої невизначеності стало дуже розповсюдженим як втручання органів державної влади в діяльність органів місцевого самоврядування, так і навпаки - перевищення органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Передача повноважень від центру на місця є досить позитивним явищем, але сама по собі децентралізація не може слугувати панацеєю від всіх бід і її не варто вважати універсальним засобом вирішення всіх проблем, пов'язаних із місцевим самоврядуванням. Крім того, є багато випадків, коли децентралізація сама породжує безліч проблем. Так, на думку О. І. Черкасова, «місцевій владі деколи не легко найняти кваліфікований штат працівників для здійснення функцій, що передані в рамках децентралізації. Децентралізація також загострює проблему нерівності в умовах надання послуг населенню різних регіонів. Як свідчить практика, чим більше децентралізована функція, тим більша диспропорція між регіонами з приводу її здійснення. Такий стан справ часто посилює соціальну напруженість в конкретних регіонах та сприяє розпалюванню місцевого сепаратизму» [185, с. 148].

Демократизм політичної системи не обов'язково пропорційний ступеню децентралізації влади. У демократичній державі децентралізація державних повноважень часто визначається не стільки тими чи іншими демократичними принципами, скільки певними умовами адміністративного характеру. Цілком можливою є ситуація, коли окремі принципи демократії будуть краще забезпечені в межах централізованої держави. Місцеві цінності можуть не збігатися з загальнодемократичними, тим більше, що вимоги на місцях часто диктуються зовсім не демократичними імпульсами.

Делегування є засобом, за допомогою якого один орган розподіляє серед інших органів певний ряд задач, які повинні бути виконані задля

забезпечення конкретних спільних цілей. Якщо якісь завдання є неделегованими, то відповідно держава в особі її головної особи повинна здійснити їх самостійно. Здебільшого це неможливе. Так, М. Фоллет, зазначала, що сутність управління заключається в умінні виконання роботи підлеглими [31, с. 176]. А для здійснення якісного виконання делегування необхідно дотримуватися окремих принципів.

Так, окремі повноваження органів виконавчої влади можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, якщо їх виконання в системі місцевого самоврядування сприятиме соціально-економічному розвитку територіальних громад та покращанню якості надання населенню адміністративних і соціальних послуг, забезпечить ефективне використання бюджетних коштів, необхідних для їх виконання.

Чинне законодавство України визначає також повноваження органів виконавчої влади, які не можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, а саме:

а) якщо вони віднесені Конституцією та законами України до компетенції Кабінету Міністрів України або центральних органів виконавчої влади України;

б) якщо вони віднесені законами України до виключної компетенції органу виконавчої влади;

в) якщо це може призвести до порушення прав та свобод людини і громадянина або до погіршення якості надання населенню адміністративних і громадських послуг [138] .

Делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади здійснюється виключно законом безстроково, на певний строк або одноразово. Йдеться про делегування державних повноважень.

Крім того, органи місцевого самоврядування можуть здійснювати делегування повноважень іншому органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади.

Окремі повноваження органу місцевого самоврядування – сільської, районної, міської, районної або обласної ради, її виконавчого органу, сільського, селищного, міського голови можуть бути делеговані іншому органу місцевого самоврядування (органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня чи іншої територіальної громади), органу виконавчої влади або органу самоорганізації населення [138].

Окремі повноваження районної у місті ради, її виконавчого органу можуть бути делеговані іншому органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади на підставі рішення відповідної міської ради.

Делегування окремих повноважень органу місцевого самоврядування іншому органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади здійснюється шляхом укладання відповідного договору на строк, указаний в договорі.

Делегування окремих повноважень органів місцевого самоврядування органу самоорганізації населення здійснюється відповідно до рішення сільської селищної, міської, районної в місті ради у порядку, визначеному законодавством України.

Проте існують випадки, коли повноваження органу місцевого самоврядування не можуть бути делеговані іншому органу, а саме:

а) якщо вони віднесені законом або статутом територіальної громади до виключних повноважень органу місцевого самоврядування;

б) якщо це призведе до погіршення соціально-економічного стану територіальної громади або до погіршення якості надання населенню адміністративних і громадських послуг.

При делегуванні окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування може бути передбачена необхідність укладання договору про виконання делегованих повноважень між органами виконавчої влади, окремими повноваження яких делегуються, та органами місцевого самоврядування, яким ці повноваження делегуються. Договір укладається з метою визначити порядок передачі та використання органами місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень.

При цьому при делегуванні передаються і всі необхідні супутні елементи. Матеріальні засоби, необхідні для виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, передаються в комунальну власність або у безкоштовне користування органам місцевого самоврядування, яким ці повноваження делегуються, на строк делегування повноважень [138].

Порядок передачі матеріальних засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, у комунальну власність визначається відповідним законом.

Передача матеріальних засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, у безкоштовне користування здійснюється на підставі договору. Органи місцевого самоврядування можуть використовувати передані матеріальні засоби виключно з метою виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

Фінансові засоби, необхідні для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади, повинні передаватися їм з державного бюджету України [100, с. 200].

При цьому кошти, що виділяються для забезпечення виконання делегованих повноважень, враховуються у дохідній частині місцевого бюджету окремою статтею [107, с. 201].

Органи місцевого самоврядування можуть використовувати передані кошти, виключно з метою виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

Держава бере на себе зобов'язання компенсувати додаткові витрати, вона передбачає повернути засоби, попередньо витрачені муніципальними органами у зв'язку з виконанням рішень центру. Відповідно побудова таких двосторонніх відносин є неможливою без належних гарантій з боку органів влади. Однією з основних гарантій є попереднє фінансування всіх програм, прийняття та виконання яких тягне збільшення витрат органів місцевого самоврядування [121, с. 52]. У протилежному випадку – за відсутності достатніх фінансових та матеріальних ресурсів - будь-яке повноваження, що делеговане, просто не буде виконане.

Щодо механізму реалізації делегованих повноважень, то необхідною є договірна основа. На сьогодні відсутність науково обґрунтованого правового розмежування повноважень призводить насамперед до недостатнього забезпечення фінансово-економічної самостійності муніципальних органів. Це стосується питань формування муніципальної власності (у тому числі муніципальної власності на землю), створення умов для формування повноцінних місцевих бюджетів (із врахуванням особливостей муніципальних утворень при розподілі фінансових ресурсів), створення стабільної нормативної основи економічної діяльності муніципальних органів та ін. [23, с. 105].

Спроби держави якимось чином виправити ситуацію, що склалася, через гарантування органам місцевого самоврядування достатнього фінансового забезпечення, через категорію мінімальної бюджетної забезпеченості (наповненості), державних мінімальних соціальних стандартів, закріплення принципу фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень державних органів не привели до бажаного результату.

В юридичній та економічній літературі вже давно обговорюється питання про введення єдиних критеріїв та принципів застосування механізмів бюджетного регулювання при наданні місцевим бюджетам фінансової допомоги із державного бюджету. Таким критерієм доцільно би було вважати встановлення мінімальних соціальних стандартів [23, с. 102]. Це дало б змогу уникнути суб'єктивного підходу при наданні фінансової підтримки із державного бюджету. Такі стандарти потягнуть збільшення видаткової частини місцевих бюджетів, оскільки об'єми фінансування стануть вище. Необхідно враховувати, що державні мінімальні стандарти стануть обов'язковими на всій території держави і їх невиконання буде вважатися підставою для застосування до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідної міри відповідальності.

Крім проблем, пов'язаних з фінансовим забезпеченням при виконанні делегованих повноважень, існують ще проблеми правового регулювання, наприклад, норми якого нормативного акта повинні застосовуватися при виникненні спірних питань.

Отже, виконання органом місцевого самоврядування делегованих йому окремих повноважень органів виконавчої влади здійснюється відповідно до Конституції і законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, актів відповідних органів виконавчої влади з питань делегованих повноважень та із застосуванням організаційних форм роботи, визначених законом для органу місцевого самоврядування [28, с. 20].

Одним із питань, що виникають при виконанні органом місцевого самоврядування делегованих йому окремих повноважень органів виконавчої влади, є використання органом своєї символіки та бланків. Оскільки, за загальним правилом, орган, що виконує делеговані повноваження, вважається таким, що діє від власного імені, то відповідно при прийнятті актів з вирішення питань, що делегуються, останній повинен

використовувати печатку і власний бланк із зображенням Державного гербу та своїм найменуванням.

При виникненні умов, за яких виконання або належне виконання окремих повноважень органів виконавчої влади стає неможливим, орган місцевого самоврядування зобов'язаний вжити невідкладних заходів для їх усунення та повідомити про це відповідний орган виконавчої влади.

Таким чином, відсутність чіткого правового розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування перешкоджає ефективному вирішенню цілого ряду питань діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі питання наділення останніх державними повноваженнями.

Отже, доведено, що до компетенції органів місцевого самоврядування, крім «власних» повноважень, можуть також належати окремі державні повноваження, якими наділені відповідні органи. Очевидним є, що непросто віднести ті чи інші повноваження до тих, що пов'язані з вирішенням питань тільки місцевого значення, чи вважати їх державними повноваженнями.

Сформульовано, що межа між повноваженнями з вирішення питань місцевого значення та окремими державними повноваженнями, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування, дуже умовна і напряду залежить від волі законодавця та ініціативи муніципальних утворень. Повноваження, котрі зовсім недавно реалізовувалися органами місцевого самоврядування як делеговані державою, можуть бути віднесені законом до виключної компетенції органу місцевого самоврядування. І навпаки, не виключена можливість, що шляхом внесення змін і доповнень до переліку питань місцевого значення деякі з них не стануть питаннями, що входять до предметів відання органів державної влади. При цьому важливим є той факт, що дублювання повноважень виконавчих органів рад та місцевих

адміністрацій, безсистемність у розподілі зазначених повноважень приводить до неузгодженості і малоефективної діяльності цих органів.

### **2.3 Контроль як необхідний елемент ефективного делегування повноважень між органами публічної влади**

У науці муніципального права контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень визначається як «можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати рішення, що ними приймаються, з точки зору не тільки законності, але і доцільності, а також за необхідності відмінити їх» [55, с. 45]

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України сьогодення залишається проведення адміністративно-територіальної реформи, адже від ефективності організації влади та соціально-економічного розвитку на місцевому рівні залежить розвиток всієї держави. Враховуючи кризовий стан економіки в світі, що спостерігається нині, який негативним чином позначився і на ситуації в Україні, забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування – владного інституту, найбільш наближеного до проблем громадян, є обов'язковим атрибутом подолання негативних наслідків кризи в політичних та економічних процесах [31, с. 72] .

Наявна система місцевого самоврядування України постійно стикається з багатьма проблемами територіального, фінансового та адміністративного характеру, які зумовлені недоліками чинного законодавства, що не сприяє якісному виконанню покладених на органи місцевого самоврядування повноважень. Зпоміж цих проблем однією із найважливіших є існуюча система розподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, яка не забезпечує необхідних умов для співпраці цих органів та заважає ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування.

В Україні практика делегування повноважень виникла під час становлення незалежності, що пояснюється недовірою керівництва держави, яке мало певні сумніви стосовно здатності нового на той час інституту муніципальної влади організувати ефективне управління на місцевому рівні та забезпечити належний рівень життя громадян, у зв'язку з чим було законодавчо закріплено присутність виконавчої влади як «допоміжної сили». Але очікуваних позитивних результатів це не принесло – між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади стали виникати компетенційні спори щодо виконання цих повноважень та конфліктні ситуації, втручання в діяльність органів місцевого самоврядування.

Проведений аналіз положень чинного законодавства свідчить, що перелік повноважень, які делегують органам місцевого самоврядування органи виконавчої влади досить об'ємний.

На законодавчому рівні необхідно врегулювати процедуру контролю за виконанням делегованих повноважень, де чітко визначити дозволена «межу» контролю з боку органів виконавчої влади. Необхідно передбачити і дієвий захист для органів місцевого самоврядування у разі втручання в їх діяльність інших органів влади.

У всьому світі свої повноваження, як власні, так і делеговані, органи місцевого самоврядування здійснюють під контролем центральної влади, що є важливим функціональним елементом діяльності державного механізму. Існують дві «класичні» концепції взаємин центральної і місцевої влади: «модель партнерства» і «агентська модель».

Перша з них асоціюється переважно з такими країнами, як США, Швейцарія, Нідерланди, політична система яких формувалася «знизу вгору», шляхом поступового об'єднання різних громад. Модель партнерства розглядає відносини місцевих і центральних властей як відносини партнерів і рівноправних товаришів, що переслідують загальні цілі і надають необхідні

послуги населенню. У рамках даної концепції місцеве управління розуміється в першу чергу як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади, завдяки якому місцеві жителі мають можливість організувати в своїх інтересах необхідні їм служби. Подібна концепція припускає наявність невеликих і компактних муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, в тому числі і у галузі фінансів» [8, с. 88].

У рамках агентської моделі відносини між центральними і місцевими владами розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на ролі центру у відносинах з місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. При даній концепції місцеве управління є всього лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях, а держава, будучи гарантом ефективності соціально-економічного і суспільного життя і будучи покликаною забезпечувати розумні стандарти послуг, які надаються громадянам, має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування [178, с. 202].

Практично в жодній сучасній державі взаємини центральних і місцевих властей не можна описати лише з точки зору якоїсь однієї з цих концепцій, оскільки вони мають полярний характер, і тому істину слід шукати десь посередині.

Як зазначає британський учений Т. Бірт, «сьогодні місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери. Уряд контролює парламент і тому здатний домагатися прийняття законів, що регулюють і направляють тим чи іншим чином діяльність муніципальних установ. Місцеві ради в свою чергу мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінанси, компетенцію, закріплену за ними законодавством. У результаті не тільки місцеві органи опиняються в

залежності від уряду (щодо загальної підтримки, фінансових субсидій, законодавчого регулювання і т.п.), але й уряд потрапляє у певну залежність від місцевої влади при реалізації свого політичного та економічного курсу на місцях [71, с. 37].

Тому останнім часом у науковій літературі висувається нова модель, в основі якої лежить *«концепція взаємозалежності»*. Як наслідок твердження про те що делегування є пов'язаним елементом органів публічної влади, ця концепція передбачає, що відносини центральних і місцевих органів характеризуються як деяким ступенем їх незалежності, так і взаємозалежністю і визначаються реальним владним потенціалом сторін, наявними в їхньому розпорядженні ресурсами (особливо фінансовими) і засобами тиску. Оскільки в даний час центральний уряд не здатний цілком контролювати місцеве управління, він будує відносини з останнім на основі переговорів, компромісу й обміну інформацією.

Хоча в літературі мають місце різні підходи до аналізу взаємин центральних і місцевих органів, делегування повноважень, контролю за виконанням останніх, необхідність ефективного *«нагляду»* центру над місцевим управлінням зазвичай не піддається сумніву.

Як зазначає німецький вчений Ф.Л. Кнемайер, *«державний контроль в кінцевому підсумку покликаний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, при якому воно б не стало державою в державі, а вирішувало б свої завдання в рамках загальнодержавних законів»* [115, с. 119].

Без сумніву, надмірний, всюдисущий контроль з боку органів влади над місцевим управлінням при здійсненні ними як власних, так і делегованих повноважень, крайність притаманна авторитарним державам, але певний рівень здорового контролю влади над місцевим управлінням повинен вітатися в тому разі, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого

управління, стандартизації послуг, що надаються місцевій владі, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в області фінансів, економіки, соціальної підтримки населення. Так, найбільш коректним буде контроль за виконанням делегованих повноважень без наявності контролю за іншими сферами.

У минулому, в тому числі і в Росії, контроль центру за діяльністю місцевих органів здійснювався переважно за допомогою так званої адміністративної опіки [61, с. 13].

Цікавим з цієї точки зору є досвід деяких зарубіжних країн. Такий підхід зафіксований в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., в п. 2 ст. 8 зазначається, що «будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен, як правило, мати метою дотримання законності і конституційних принципів». В той же час «адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням відповідності заходів контролюючого органу і важливості інтересів, які він має намір захищати» [64].

У країнах з континентальною моделлю місцевого управління важливу роль в здійсненні нагляду за діяльністю місцевої влади відіграють представники державної адміністрації на місцях. В Угорщині, наприклад, контроль за додержанням законів місцевими органами здійснюється призначеними згори спеціальними представниками республіки, які мають право опротестувати в судовому порядку рішення місцевих органів публічної влади, що на їх думку є незаконними. У Литві основним інститутом нагляду за діяльністю місцевих органів є повноважні представники уряду. Вони вправі не тільки оскаржити рішення місцевої влади, але й припиняти їх здійснення в разі, якщо такі рішення порушують права громадян та організацій (з подальшою передачею в суд, який виносить остаточне рішення з даного питання) [125, с. 27].

Загальний адміністративний контроль над місцевими органами здійснюється центральним урядом або урядом відповідного суб'єкта федерації. В Японії цими органами відає міністерство у справах місцевого самоврядування, у Норвегії - міністерство в муніципальних справах, у Франції, Італії та низці інших держав - міністерства внутрішніх справ. У Данії міністерство внутрішніх справ здійснює загальний контроль лише за діяльністю органів управління регіонального рівня (провінцій). Муніципальні ради тут контролюються так званою контрольною комісією, очолюваною префектом провінції. Ця комісія здійснює насамперед фінансовий і юридичний контроль на муніципалітетами. Крім того, окремі громадяни, а також члени муніципальної ради можуть звертатися до провінційної комісії з проханням розглянути законність того чи іншого рішення ради. У разі якщо таке рішення буде призвано комісією незаконним, воно має бути скасоване відповідною радою, у протилежному випадку на раду або на окремих її членів може бути накладено штраф [125, с. 28].

В окремих державах (Великобританія, Скандинавські країни) контроль над певними сферами діяльності місцевих органів, і в першу чергу фінансової, здійснюють спеціальні контролери (омбудсмани), які мають право ставити питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне виконання фінансово-бюджетних і деяких інших повноважень. У США контроль з боку влади штату над місцевим управлінням здійснюється переважно на функціональній основі, тобто різні адміністративні підрозділи муніципалітету контролюються відповідними урядовими департаментами штату. У більшості штатів (Каліфорнія, Нью-Джерсі, Нью-Йорк, Коннектикут, Іллінойс та ін.) сьогодні функціонують також спеціалізовані департаменти, що займаються питаннями місцевого самоврядування. Головним завданням таких департаментів вважається контроль над місцевими фінансами, збір необхідної статистичної інформації, консультування муніципальних органів з тих чи інших питань [49, с.135].

За неналежне виконання місцевими органами своїх функцій законодавство більшості країн зазвичай передбачає застосування конкретних санкцій: відсторонення від посади глав місцевих адміністрацій, а також окремих муніципальних службовців, накладення на них стягнень, передача тих чи інших повноважень муніципальних органів урядовим агентам на місцях і т.д. У Польщі, наприклад, у разі явної нездатності органів гміни (місцевої громади) належним чином здійснювати покладені на них функції, голова Ради міністрів за пропозицією відповідного воєводи має право призупинити діяльність органів гміни і встановити правління урядового комісара строком до двох років. Подібному кроку, проте, повинні передувати попередні зауваження і пропозиції про розробку органами гміни програми, спрямованої на поліпшення ситуації у гміні [85].

Найбільш радикальним заходом є розпуск місцевих рад, що передбачається законодавством Франції, Італії, Мексики, Індії тощо. У Латвії муніципальна рада може бути розпущена парламентом у разі, якщо вона порушує конституцію, закони, постанови уряду та рішення суду або ж намагається здійснювати дії, що належать до юрисдикції центрального уряду. Крім того, латвійська місцева рада може бути розпущена і в разі, якщо вона виявляється нездатною набрати робочий кворум на трьох засіданнях поспіль [163, с.56].

Мета контролю полягає в тому, щоб не тільки виявити недоліки, але й, головне, запобігти і виправити їх. Завданнями контролю є вироблення і вжиття заходів, спрямованих на коригування політики, планів і програм діяльності задля подолання негативних і підтримки позитивних тенденцій; запобігання і припинення правопорушень, а в окремих випадках і притягнення до відповідальності винних осіб згідно з чинним законодавством.

Відповідно до загальної теорії управління, контроль - це процес забезпечення досягнення цілей організації за допомогою оцінки та аналізу

результатів діяльності, оперативного втручання у процес і прийняття коригуючих дій [58, ст. 12 ].

За результатами аналізу чинного законодавства автор прихильний до того що, делегування повноважень - це процес досягнення цілей, задань певного органу публічної влади (органу державної влади) за рахунок безпосередньої діяльності іншого органу публічної влади (органу місцевого самоврядування), що є прямо необхідною для повного забезпечення ефективного функціонування певної території. Контроль тоді є діяльністю з оперативного втручання одного органу в триваючий процес та прийняття відповідних коригуючих дій іншим органом.

Контроль завжди має функціональне призначення і виникає на певній стадії такого процесу. Контроль у даному розумінні, на думку автора, можна розглядати у декількох аспектах:

- 1) як систематичну та конструктивну діяльність керівників та органів місцевої публічної влади (тобто контроль як діяльність);
- 2) як підсумкову стадію процесу, осердям якого є механізм взаємного зв'язку органів публічної влади.

Будь-який контроль має багато ознак та характеристик: завдання, об'єкт і суб'єкт, типи та загальні види.

Основна мета контролю полягає у забезпеченні успішного здійснення завдань, а також у запобіганні можливим помилкам.

Завдання контролю є загальними та конкретними. Конкретні завдання поширюються тільки на якусь певну сторону діяльності об'єкта (фінанси, достовірність даних тощо), а загальні завдання - всебічна діяльність об'єктів, що контролюються. Об'єкт контролю - це те або ті, що контролюється. Суб'єктом контролю може бути група людей або організація, що наділена

відповідальними повноваженнями. Предмет контролю - це стан і поведінка об'єкта управління [59, с. 29].

За характером стосунків суб'єкта та об'єкта контролю вирізняють контроль внутрішній (внутрівідомчий) та зовнішній (надвідомчий).

При внутрішньому контролі суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при зовнішньому - відокремлений суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта.

Стандарти, які використовуються для оцінки діяльності органів повинні досить повно та об'єктивно відтворювати їхню роботу. Органи при здійсненні контролю повинні забезпечити двосторонній діалог, не уникаючи та не боячись один одного. Не переобтяжувати численними формами контролю, інакше це поглине всю їхню увагу та призведе до повного хаосу й безладу. Необхідно встановлювати жорсткі, але досяжні стандарти при здійсненні контролю.

Поведінка людей - безумовно, не єдиний фактор, який визначає ефективність контролю. Щоб контроль виконував свою справжню задачу, тобто забезпечував досягнення мети органу, він повинен мати кілька важливих якостей [31, с. 90].

У теорії державного управління розрізняються такі види контролю: управлінський і бюджетний.

*Управлінський контроль* — це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних придатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. *Бюджетний контроль* здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затвердженим кошторисам [156, с. 74].

Управлінський контроль має докорінні відмінності від бюджетного:

Для повноти дослідження варто зупинитися на управлінському контролі, особливості якого полягають у тому, що він:

- включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити;
- спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу;
- передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно [157, с. 40].

Кінцева мета контролю за виконанням делегованих повноважень полягає не в тому, щоб зібрати інформацію, встановити стандарти і виявити проблеми, а в тому, щоб виконати поставлені перед органом завдання. Щоб зробити контроль ефективним, необхідно ретельно стежити за тим, щоб ці засоби контролю не посіли більш важливого місця, ніж мета органу.

У разі, коли контрольний механізм не спрацьовує, найчастіше причина полягає в тому, що необхідно вдосконалювати структуру прав і обов'язків, а не процедури вимірювань. Таким чином, щоб бути ефективним, контроль повинен бути інтегрованим з іншими функціями органу.

Контроль передбачає перевірку виконання законів, рішень, повноважень та передує відповідальності. Контроль здійснюється через нагляд та підзвітність [163, с. 46] .

Підзвітність означатиме доповідь перед тим чи іншим суб'єктом про власні дії для встановлення об'єктивної інформації про стан ситуації та здійснення контролю.

У свою чергу, нагляд означатиме самостійне встановлення об'єктивної інформації (без отримання звіту) та системне дослідження законності з правом надання обов'язкових для реагування вказівок або припинення

(відміни) рішення. За підсумками контролюючих дій може виникнути відповідальність.

Як підсумок - контроль за виконанням делегованих повноважень можна вважати ефективним лише тоді, коли орган місцевої публічної влади фактично досягає бажаної мети.

Крім зовнішнього контролю за здійсненням повноважень (як власних, так і делегованих), у системі місцевого самоврядування існує і внутрішній контроль [161, с. 233].

Основним суб'єктом контролю в системі місцевого самоврядування є територіальні громади.

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Звідси логічним випливає твердження про те, що при здійсненні делегованих або наданих повноважень орган місцевого самоврядування, крім органу публічної влади, що їх делегував, паралельно відповідальний ще й перед територіальною громадою.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Відповідно, стаття 75 Закону визначає відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами:

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються чинними законами.

Необхідно зазначити, що досить значними функціями щодо здійснення контролю володіє безпосередньо сама рада.

Стаття 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень (йдеться як про делегування, так і про субделегування) органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням [138, с. 4].

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади є також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. З даного твердження, на думку автора, знову впливає подвійний паралельний

контроль. Виходить, що виконавчий комітет підконтрольний раді і крім того, відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам, а саме:

1. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

2. Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

3. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [138, с.12].

Основним механізмом контролю ради за органами місцевого самоврядування та посадовими особами самоврядування є заслуховування звіту голови та інших посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі депутатів та комісій ради, створення тимчасових контрольних комісій ради, депутатський запит.

Для здійснення контролю в системі апаратів місцевих рад та їх виконавчих органів можуть утворюватися спеціалізовані підрозділи (відділи, сектори) контролю.

Структурний підрозділ з контролю апарату виконавчого комітету місцевої ради влади утворюється з метою здійснення контролю за виконанням законів України та рішень місцевої ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови територіальної громади. Як правило, структурний підрозділ з контролю підпорядковується керуючому справами виконавчого комітету. За своїм змістом діяльність такого структурного підрозділу є серед іншого продовженням контролю за здійсненням делегованих повноважень.

До основних завдань структурних підрозділів з контролю, як правило, належать:

- здійснення контролю за виконанням актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади, а також проведення аналізу причин порушень виконання їх вимог і внесення пропозицій щодо усунення таких порушень;
- підготовка інформаційних, довідкових та інших матеріалів з питань виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- інформування ради, виконавчого комітету, голови громади про стан виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади виконавчими органами місцевого самоврядування та структурними підрозділами апарату ради та виконавчого комітету, комунальними підприємствами, установами та організаціями;
- проведення моніторингу стану виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови та своєчасне інформування ради, виконавчого комітету, голови громади;
- підготовка проектів рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади з питань, що належать до компетенції структурного підрозділу з контролю.

Здійснюючи контролюючі заходи, структурний підрозділ з контролю повинен:

- вести в установленому порядку облік завдань, реалізація яких передбачена актами законодавства, рішеннями ради та її виконавчого комітету, розпорядженнями голови, контроль за виконанням яких покладено на підрозділ;
- перевіряти стан виконання виконавчими органами місцевого самоврядування та структурними підрозділами апарату ради та виконавчого комітету, комунальними підприємствами, установами та організаціями актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- забезпечувати своєчасне надходження інформаційних, довідкових та інших матеріалів від виконавчих органів місцевого самоврядування та структурних підрозділів апарату ради та виконавчого комітету, комунальних підприємств, установ та організацій про хід виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- готувати і систематично надавати структурним підрозділам апарату ради та виконавчого комітету, комунальним підприємствам, установам та організаціям, інформаційні матеріали щодо строків виконання вимог актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- готувати аналітичні та інформаційні матеріали для ради та її виконавчого комітету, голови громади про хід виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади, вносити пропозиції голові громади про притягнення до відповідальності працівників виконавчих органів ради та її апарату, комунальних підприємств, установ та організацій за їх невиконання або неналежне виконання;

- розробляти та подавати в установленому порядку пропозиції з питань удосконалення організації здійснення контролю.

З метою ефективного здійснення контролюючих заходів структурний підрозділ з контролю повинен мати право:

- проводити у виконавчих органах місцевого самоврядування, комунальних підприємствах, установах та організаціях перевірки щодо виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- одержувати необхідну інформацію, а у разі потреби — відповідні документи від виконавчих органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій;
- перевіряти повноту усунення порушень, виявлених попередніми перевірками;
- одержувати від виконавчих органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій письмові та усні пояснення з питань, що виникають під час перевірки виконання актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади;
- залучати в установленому порядку спеціалістів виконавчих органів ради та структурних підрозділів апарату ради, комунальних підприємств, установ та організацій, науковців та інших спеціалістів для проведення перевірки та вжиття необхідних заходів щодо оперативного усунення порушень у виконанні актів законодавства, рішень ради та її виконавчого комітету, розпоряджень голови громади.

Стаття 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що органам місцевого самоврядування законом можуть

надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [138, с. 5].

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [101, с. 92] .

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [138, с. 2].

Слід вказати на існуючі види контролю за місцевим самоврядуванням його органами та посадовими особами з боку держави, а саме:

- залежно від форми контролю (загальний та галузевий);
- залежно від суб'єктів, що здійснюють контроль (парламентський, президентський, судовий, з боку органів виконавчої влади).

Нами буде розглянуто тільки ті види контролю, що стосуються виконання делегованих повноважень.

До загального належить контроль за ефективністю виконання делегованої компетенції місцевим самоврядуванням.

Відповідно до постанови КМ України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, — на

міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [138].

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Облдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення, міст республіканського значення) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Облдержадміністрації мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади [138] .

Для більш повного розуміння питання контролю за виконанням делегованих повноважень як необхідного елемента взаємодії органів публічної влади, варто, на думку автора, докладніше зупинитися на процедурі здійснення такого.

Так, у разі, коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль.

У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству, орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль [138] .

На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль.

У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки.

За рішенням Кабінету Міністрів України, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації та за участю територіальних

органів центральних органів виконавчої влади можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади [138, с. 2].

Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта передається органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка. Результати перевірки розглядаються виконавчим органом ради, а у разі потреби виносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації [36, с. 2].

Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку.

Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищестоящим органам виконавчої влади [138].

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не повинно трактуватися як звільнення відповідних державних органів від відповідальності за їх здійснення.

Державні органи повинні спостерігати за справами у відповідних сферах діяльності, аналізувати їх, визначати загальну політику та методологію, мати

реальну можливість реагувати на порушення діючого законодавства та прав громадян.

Законодавство прямо передбачає підконтрольність державі реалізації органами місцевого самоврядування переданих їм державних повноважень та передбачає контроль за законністю при вирішенні ними питань місцевого самоврядування

Варто, на нашу думку, докладніше зупинитися на тих принципах, що покладені в основу контролю.

1. *Принцип закріпленої відповідальності.* Розуміється як відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед державою за невиконання чи неналежне виконання переданих їм державних повноважень, а також взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб та органів державної влади та їх осіб перед державою з питань реалізації переданих окремих державних повноважень. Делегування – це процес розподілу відповідальності між всіма рівнями в структурі органів місцевого самоврядування. Але при цьому делегування відповідальності підлеглому не знімає відповідальності з керівника [146, с. 152].

2. *Принцип передачі відповідальності* на більш низький рівень при делегуванні означає спроможність забезпечення ефективного та успішного виконання такого повноваження.

3. *Принцип єдиноначальності* полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен отримувати повноваження лише від певного конкретного органу державної влади і відповідати відповідно лише перед ним.

4. *Принцип відповідності прав обов'язкам* означає, що обсяг делегованих повноважень повинен відповідати обов'язкам. Передача органу місцевого самоврядування окремих повноважень передбачає, що у нього є

ресурси, необхідні для виконання покладених завдань. Неможливо передати органу лише обов'язки, не наділивши його при цьому ще й правами, оскільки така недовіра призведе до невиконання чи неналежного виконання, і, як наслідок, певна адміністративно-територіальна одиниця зазнає втрат [31, с. 145].

5. *Принцип звітності* зобов'язує інформувати орган державної влади про фактичні або очікувані зміни в досягненні поставлених завдань та цілей. Орган місцевого самоврядування повинен інформувати орган державної влади про всі можливі відхилення від наміченого завдання, що виникають у зв'язку зі специфікою тієї чи іншої території та інтересами територіальної громади.

Форми і способи контролю державних органів за здійсненням органами місцевого самоврядування переданих повноважень, його механізми і порядок здійснення не можуть порушувати гарантії самостійності місцевого самоврядування, що встановлені Конституцією України [36, с. 12].

Стосовно, що реалізуються, на думку М. Ю. Дитятковського контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень повинен забезпечувати дотримання органами місцевого самоврядування законодавства при здійсненні окремих державних повноважень, в тому числі при прийнятті муніципальних актів з даних питань, а також забезпечувати реалізацію конституційних принципів організації та діяльності місцевого самоврядування [61, с. 107].

Відповідно законодавець передбачав досить цікаву модель контролю за здійсненням делегованих повноважень. Хоча його основні положення так і не набули чинності, але, на думку автора, варто детальніше зупинитися на них, бо це свідчить про певну готовність українського суспільства до реальних децентралізаційних процесів.

Контроль за виконанням органами та посадовими особами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади здійснюють

в межах своїх повноважень Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші уповноважені законом органи державної влади [137].

При здійсненні контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади органи державної влади не можуть втручатися у питання здійснення самоврядних повноважень місцевого самоврядування.

У разі встановлення фактів невиконання або неналежного виконання органом місцевого самоврядування окремих повноважень виконавчої влади контролюючий орган може ініціювати процедуру вилучення цих повноважень.

Також визначається зворотний контроль за виконанням окремих повноважень органу місцевого самоврядування. Його здійснює рада, яка прийняла рішення про їх делегування, та її виконавчі органи відповідно до своїх повноважень та в межах, визначених договором [158, с. 2].

При здійсненні контролю за виконанням окремих повноважень органу місцевого самоврядування рада та її виконавчі органи не можуть втручатися у виконання власних повноважень органу, якому делеговані ці повноваження.

На основі викладеного можна зробити висновок, що порядок здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень може регулюватися тільки законом.

Якими ж реально формами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування наділені органи державної влади.

У вищезгаданому законопроекті передбачена можливість контролю за здійсненням переданих державних повноважень, котрий включає прями приписи органам місцевого самоврядування у разі порушення ними закону,

захищаючи водночас органи місцевого самоврядування від можливого несанкціонованого втручання з боку органів державної влади.

Не менш важливими є встановлені статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування загальні засади контролю та відповідальності.

Будь-який нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

Будь-який нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування[64].

Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити співмірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [4, с. 22].

Крім вищевказаного, до предмета контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень науковці відносять також:

- 1)здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, відповідно до нормативно-правових актів;
- 2)цільове та раціональне використання органами місцевого самоврядування переданих для здійснення окремих державних повноважень матеріальних засобів та фінансових ресурсів;
- 3)виконання органами місцевого самоврядування нормативних актів органів влади, що видаються ними з питань здійснення своїх повноважень.

У разі делегування державних повноважень держава залишає за собою право контролю за реалізацією цих повноважень. Такий контроль за

загальним правилом означає можливість для відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень; оцінювати прийняті органами місцевого самоврядування рішення з точки зору не лише законності, але й доцільності; відмінити або призупинити при необхідності дію окремих рішень.

Суб'єкти, що делегували повноваження, здійснюють контроль як за законністю, так і за доцільністю рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання делегованих повноважень.

Суб'єкт делегування може звернутися із поданням про скасування недостатньо обґрунтованого або неправомірного рішення представницького органу місцевого самоврядування або рішення, яке суперечить законодавству України, а також інших органів місцевого самоврядування, прийняте в рамках переданих державних повноважень.

Контроль за виконанням делегованих повноважень провадиться уповноваженими посадовими особами суб'єкта права делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються. Для проведення контролю можуть створюватися спеціальні контрольні комісії та інші контролюючі органи у складі суб'єкта делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються.

Для проведення контролю суб'єкт права делегування вправі:

- проводити перевірки діяльності виконавця делегованих повноважень щодо здійснення наданих йому публічно-владних повноважень;
- призначати уповноважених для постійного нагляду за здійсненням делегованих повноважень;
- запитувати й одержувати у певний строк, а при надзвичайних обставинах (стихійні лиха, екологічні катастрофи та ін.) негайно необхідні документи й іншу інформацію про здійснення делегованих повноважень.

Суб'єкт делегування вправі припиняти рішення суб'єкта виконання делегованих повноважень. Припинені акти повинні бути протягом певного терміну скасовані або змінені органом, який їх прийняв. Якщо протягом такого терміну припинений акт не буде відмінний чи змінений або ж зміни, внесені в нього, будуть недостатньо обґрунтованими чи будуть суперечити законодавству України, даний акт оскаржується у суді згідно з Кодексом адміністративного судочинства України.

Порядок та форми контролю за виконанням делегованих повноважень регулюються законодавством України та договором про делегування повноважень.

Здійснення фінансового контролю щодо окремих сфер реалізації делегованих повноважень регулюється відповідними законодавчими актами України

Згідно з ч. 3 ст. 143 Конституції України суб'єктами здійснення делегованих повноважень є органи місцевого самоврядування: «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [86].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизує суб'єктів виконання делегованих повноважень і визначає, що ними є саме виконавчі органи місцевого самоврядування [138, с.2]. Виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження і є відповідальними перед радами, що створили їх. Тому необхідно вирішити питання щодо суб'єкта відповідальності за здійснення делегованих повноважень перед державою: це буде виконавчий орган місцевого самоврядування чи відповідна рада, яка має змогу приймати рішення щодо особливостей реалізації делегованих повноважень на відповідній території. Враховуючи, що відповідальність повинні нести органи місцевого самоврядування, що безпосередньо здійснюють делеговані повноваження, доцільно б було закріпити цю відповідальність за виконавчими органами місцевого самоврядування.

Виконавчі органи за здійснення своїх повноважень несуть муніципально-правову відповідальність на загальних підставах із представницькими органами місцевого самоврядування перед, державою, громадянами, фізичними та юридичними особами.

Крім того, виконавчі органи несуть відповідальність перед представницькими органами місцевого самоврядування. Отже, неналежне здійснення делегованих має бути віднесено до відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування перед державою. Вищою формою муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку.

Законодавство європейських та низки інших зарубіжних країн вже на законодавчому рівні встановило відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень в межах наданих ресурсів. Наприклад, в Німеччині державні завдання доручаються громаді (комунальному самоврядуванню), але через її певні органи, оскільки вони будуть нести відповідальність у випадку невиконання або неналежного виконання переданих повноважень. В Японії за реалізацію делегованих повноважень (агентських функцій) місцевий орган несе відповідальність не перед представницьким органом (радою), а перед відповідною державною контролюючою інстанцією. У скандинавських країнах, у Великобританії тощо, контроль за делегованими державними повноваженнями здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени (зі шведського “ombudsman” – представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне їх здійснення [192, с. 9].

В Україні нині не передбачена конкретна відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання делегованих повноважень. У ч. 2

ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено тільки принцип підконтрольності за виконання делегованих повноважень, згідно з яким органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень не передбачено жодних заходів відповідальності. При виявленні невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України, муніципальний орган лише оповіщається про невідповідність акта. У разі виявлення в результаті перевірки певних порушень чи зловживань делегованими повноваженнями з боку органів місцевого самоврядування матеріали передаються відповідним правоохоронним органам і вищестоящим органам виконавчої влади [138, с. 2].

Відсутність юридичної відповідальності на практиці розглядається по-різному: з одного боку, органи місцевого самоврядування убезпечені від тиску з боку держави, особливо в умовах недофінансування делегованих повноважень, а з іншого – створені підстави для навмисного невиконання повноважень. Одночасно це порушує засади контрольної діяльності, перетворюючи її на фікцію.

Для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування зарубіжного досвіду встановлення відповідальності за реалізацію переданих на місцевий рівень державних повноважень. Крім цього вітчизняному законодавству відома модель відповідальності органів іншої форми публічної влади. Маємо на увазі відповідальність місцевих державних адміністрацій перед районними та обласними радами за невиконання делегованих ним цими радами повноважень. Так, згідно з Конституцією України районна та обласна ради можуть висловити недовіру

голови відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення [67, с. 36].

Відповідно, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно закріпити можливість органів виконавчої влади порушувати перед уповноваженими органами місцевого самоврядування (місцевими радами) вмотивоване питання щодо відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [67, с. 2].

Інститут делегування повноважень в сучасних умовах є важливим для функціонування публічної влади. На сьогодні, в законодавстві України існує ряд норм, що регламентують можливість делегування повноважень місцевими органами публічної влади, а також встановлюють можливість здійснювати делеговані їм повноваження, проте вони потребують подальшого 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.

## **Висновки до розділу 2.**

Доведено, що до компетенції органів місцевого самоврядування, крім «власних» повноважень можуть також належати окремі державні повноваження, якими наділені відповідні органи. Очевидним є, що непросто віднести ті чи інші повноваження, до тих, що пов'язані з вирішенням питань тільки місцевого значення, або вважати їх державними.

Сформульовано, що межа між повноваженнями з вирішення питань місцевого значення та окремими державними повноваженнями, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування, дуже умовна і напряду залежить від волі законодавця та ініціативи муніципальних утворень. Повноваження, котрі зовсім недавно реалізовувалися органами місцевого самоврядування як делеговані державою, можуть бути віднесені законом до виключної компетенції органу місцевого самоврядування. І навпаки, не виключена можливість, що шляхом внесення змін і доповнень до переліку питань місцевого значення, деякі з них будуть такими, що входять до предметів відання органів державної влади. При цьому важливим є той факт, що дублювання повноважень виконавчих органів рад та місцевих адміністрацій, безсистемність у розподілі зазначених повноважень призводить до неузгодженості і малоефективної діяльності цих органів.

На основі досліджень нормативних актів (як чинних, так і законопроектів) в Україні, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення положень чинного законодавства та доцільності прийняття Закону «Про порядок делегування окремих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування».

У третьому підрозділі «Контроль як необхідний елемент ефективного делегування повноважень між органами публічної влади» акцентується увага на контролі за правильністю та повнотою виконання делегованих

повноважень органів державної влади органами місцевого самоврядування, його основних стадіях та правилах, вказується на те, що без такого неможливим є ефективне делегування повноважень між органами місцевої публічної влади.

На підставі аналізу основних доктринальних положень науки муніципального права з'ясовано, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень визначається як можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати рішення, що ними приймаються, з точки зору не тільки законності, а й доцільності, а також за необхідністю їх відмінити.

У процесі наукового пошуку універсального визначення встановлено, що контроль являється діяльністю з оперативного втручання одного органу в триваючий процес та прийняття відповідних коригуючих дій іншим органом, завжди має функціональне призначення і виникає на певній стадії такого процесу.

Автор дійшов висновку, що основними принципами контролю за виконанням делегованих повноважень є:

1) принцип закріпленої відповідальності. Розуміється як відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед державою за невиконання чи неналежне виконання переданих їм державних повноважень, а також взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб та органів державної влади та їх осіб перед державою з питань реалізації переданих окремих державних повноважень;

2) принцип передачі відповідальності на більш низький рівень при делегуванні означає спроможність забезпечення ефективного та успішного виконання такого повноваження;

3) принцип єдиноначальності полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен отримувати повноваження лише від певного конкретного органу державної влади і відповідати, відповідно, лише перед ним;

4) принцип відповідності прав обов'язкам – означає, що обсяг делегованих повноважень повинен відповідати обов'язкам. Передача органу місцевого самоврядування окремих повноважень передбачає, що у нього наявні ресурси, необхідні для виконання покладених завдань. Неможливо передати органу лише обов'язки, не наділивши його при цьому ще й правами;

5) принцип звітності зобов'язує інформувати орган державної влади про фактичні або очікувані зміни в досягненні поставлених завдань та цілей. Орган місцевого самоврядування повинен інформувати орган державної влади про всі можливі відхилення від наміченого завдання, що виникають у зв'язку зі специфікою тої чи іншої території та інтересами територіальної громади.

Зважаючи на те що правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень “розпорошені” у законодавстві України, вважається за доцільне прийняття єдиного Закону “Про делеговані повноваження”, який би закріпив основні положення стосовно поняття 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 та встановив порядок розгляду спірних питань, що виникають в ході реалізації делегованих повноважень.

## Висновки

У висновках дослідження, на основі аналізу Конституції та законодавства України, практики їх застосування, а також теоретичного осмислення наукових досліджень, комплексно та системно розкрито конституційно-правові засади делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади, а саме:

1. Публічна влада на місцях яскраво представлена такими суб'єктами як місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Діяльність останніх, прямо чи опосередковано, супроводжує всі соціальні процеси в суспільстві, здійснює управління його справами. Відповідно до Конституції України, єдиним джерелом влади є народ, то відповідно публічна влада повинна йому слугувати, і інтереси останнього повинні знаходити реальний вияв в діяльності всіх суб'єктів такої. Будучи соціальною та державною одночасно, публічна влада, забезпечуючи інтереси всього народу, може здійснюватися як безпосередньо населенням (окремою територіальною громадою чи народом країни в цілому, через визначені чинним законодавством форми) або через певні виборні інституції (органи публічної влади). Як, наслідок, логічним є виокремлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до них, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, а держава виступає гарантом місцевого самоврядування. Ці положення свідчать про автономність місцевого самоврядування відносно до державної влади. Принцип автономності обумовлюється і особливим місцем самоврядування в механізмі соціального управління, його подвійною природою: з одного боку – як форми публічної влади (в системі місцевого самоврядування можуть видаватися загальнообов'язкові рішення, виконання

яких забезпечується примусовою силою держави), з другого – як інституту громадянського суспільства.

2. На основі аналізу існуючих теорій та конституційно-правових засад місцевого самоврядування автор є прихильником такого визначення, а саме: влада місцевого самоврядування (муніципальна влада) – форма публічної влади, що покликана вирішувати питання місцевого значення, суб'єктами реалізації якої є територіальна громада та сформовані нею органи.

3. Повноваження органу місцевого самоврядування визначається як нерозривна єдність їх прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті та є необхідними для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами. Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції.

4. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форми взаємодії органів публічної влади повинні закріплюватись в нормах, що носять диспозитивний характер.

5. Оскільки норми, що закріплюють повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування містяться в значній кількості чинних нормативно-правових актах, доцільним є прийняття єдиного уніфікованого, систематизованого акту, де законодавець повинен чітко закріпити такі визначення як: «делегування», «повноваження», «компетенція органу державної влади», «компетенція органу місцевого самоврядування». Крім того, доречним є встановити чітку та єдину процедуру процесу делегування повноважень між органами публічної влади різних рівнів,

взагалі, та на місцях, зокрема, порядок передачі фінансових та/або матеріальних ресурсів на виконання делегованих повноважень, визначити відповідальність за невиконання делегованих повноважень та встановити порядок розгляду спірних питань, що виникають в ході реалізації делегованих повноважень.

6. Визначено, що контроль являється діяльністю з оперативного втручання одного органу в триваючий процес та прийняття відповідних коригуючих дій, завжди має функціональне призначення і виникає на певній стадії такого процесу.

Основними принципами контролю за виконанням делегованих повноважень є:

1. принцип закріпленої відповідальності. Розуміється як відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед державою за невиконання чи неналежне виконання переданих їм державних повноважень, а також взаємної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб та органів державної влади та їх осіб перед державою з питань реалізації переданих окремих державних повноважень;

2. принцип передачі відповідальності на більш низький рівень при делегуванні означає спроможність забезпечення ефективного та успішного виконання такого повноваження;

3. принцип єдиноначальності полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен отримувати повноваження лише від певного конкретного органу державної влади і відповідати відповідно лише перед ним;

4. принцип відповідності прав обов'язкам – означає, що обсяг делегованих повноважень повинен відповідати обов'язкам. Передача органу місцевого самоврядування окремих повноважень передбачає, що у нього є наявні ресурси необхідні для виконання покладених завдань. Неможливо передати органу лише обов'язки, не наділивши його при цьому ще й правами;

5. принцип звітності зобов'язує інформувати орган державної влади про фактичні або очікувані зміни в досягненні поставлених завдань та цілей. Орган місцевого самоврядування повинен інформувати орган державної влади про всі можливі відхилення від наміченого завдання, що виникають у зв'язку з специфікою тої чи іншої території та інтересами територіальної громади.

7. Зважаючи на те, що правові норми, які врегульовують питання делегування повноважень “розпорошені” у законодавстві України, вважається за доцільне прийняття єдиного закону “Про порядок делегування окремих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування», крім того, необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинних Законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні” з урахуванням необхідності перерозподілу функцій та повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, вирішення питання про можливість утворення на обласному та районному рівнях виконавчих органів відповідних рад, регламентувати на законодавчому рівні порядок розгляду і розв'язання компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. У фінансовому відношенні держава сьогодні забезпечує виконання делегованих повноважень менш ніж наполовину, а це призводить як до зниження якості державних послуг, так і до збитків для власності органів місцевого самоврядування, відповідно приводить до нестабільності економічного стану територіальних громад. Оскільки

невідкладного розв'язання потребують проблеми ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку місцевого самоврядування має бути зацікавлене в делегуванні повноважень, бо це тягне за собою фінансування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Lesli A. Pal. Public policy analysis/A. Lesli/. – 1992. – Р. 2 : укр. переклад: Пал, Леслі А. № 20–21 (28 травня 1999 р.). – С. 190.
2. Авер'янов В. Б. Не “керувати” людиною – служити їй /В.Б. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10– 15.
3. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с.
4. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие / Под ред. Ю.П. Битяка и В.В. Зуя. – Харків: ООО "Одиссей", 1999. – 224 с.
5. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.
6. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гарашук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.
7. Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» /За ред. В.В. Кравченка: Науково-практичний посібник. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
8. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун та ін. – Ужгород, 1997. – 288 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права / С.С.Алексеев. - Свердловск, 1965. - С. 27.
10. Бабаєв В. Місцеве самоврядування у сучасному мегаполісі: тенденції, проблеми, перспективи / В. Бабаєв // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7-9. – С. 164-169.
11. Бандур С. І., Заяць Т. А., Терон І. В. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика /

- С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон. – К. : РВПС України НАН України – ТОВ "Принт Експрес", 2002. – 250 с.
12. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В.Барабашев // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 126-134.
  13. Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения /М.Бартошек. - М., 1989.- 147с.
  14. Батанов О. В. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О.В.Батанов// Право України. – 2004. – № 7. – С. 30-34.
  15. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов. – К.: «Юридична думка». - 2010. – 86 с.
  16. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
  17. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах.- М.: Норма.- 2000.- 177 с.
  18. Бачило И. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило // Правовые проблемы оформления и реализации. – М. : Юрид. лит., 1976. – С.198-203.
  19. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб / І. А. Беленчук. – К. : Видавництво А.С.К. - 2004. – 176 с.
  20. Берг О. В. Правові основи здійснення муніципальними утвореннями державних повноважень суб'єкта Російської Федерації / О. В. Берг//Муніципальне право. - 1999. - №4.- С.11-19.
  21. Биджева С.Ю. Особенности договорного разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации / С. Ю. Биджева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 2. – С. 37-43.

22. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. - Ужгород : Ліра. 2008. – 338 с.
23. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. - К., 2005. – 223 с. – Режим доступу: <http://www.disslib.org/>
24. Битяк Ю., Константий О. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константий// Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3 (26). – С. 101-109.
25. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К.: Атіка. - 2001. – 302 с.
26. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М. - 1999. – 790 с.
27. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В.Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.
28. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17-23.
29. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16-21.
30. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. – 2000. – №1. – С. 209-215.

31. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська. – Юриспруденція on-line. Інтернет видання. - Режим доступу <http://www.lawyer.org.ua/>
32. Бублик Г. В. Інститут делегування повноважень за законодавством України /Г. В. Бублик // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. – Київ: ООО «АДЕФ-Україна».- 2003. – С. 229-232.
33. Бублик Г. В. Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 21-24.
34. Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 8. – С. 28-31.
35. Бублик Г. В. Проблеми делегування повноважень на місцевому рівні / Г. В. Бублик // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції. – К.: Вид-во НАДУ. - 2003. – Т. 1. – С. 232-233.
36. Бублик Г. В. Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади / Г. В. Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 2. – С. 10-12.
37. Васильчиков А. И. О самоуправлении / А. И. Васильчиков.- Т. 1. – М. - 1872. – 104 с.
38. Вдовенко С. Вдосконалення управління регіоном (район-область) в умовах ринкових перетворень / С. Вдовенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 89-98.
39. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка». - 2007. – 992 с.

40. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун». - 2005. – 1728 с.
41. Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 128 с.
42. Войтичук О. Безвладна влада / О. Войтичук. – Інтернет ресурс. - Режим доступу // <http://www.auc.org.ua/?id=15674&q>.
43. Воронов М. М., Воронова І. В. Актуальні питання удосконалення законодавчого регулювання місцевого самоврядування (на прикладі Харківської міської ради) // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АпрН України. - 2004. – С. 60-66.
44. Воронов М. П., Скрипничук В. М. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і органів місцевого самоврядування/М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2001. – Вип. 1. – С. 34-44.
45. Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н. А. Гаганова // Государство и право. – 2003. – № 3. – С. 88-91.
46. Галіахметов І. А., Кожушко С. І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 6. – С. 135-147.
47. Гизевус В. Політика местного самоуправления в ФРГ / В. Гизевус. — К. 2005. 130 с.
48. Головка О. М. Еволюція теорії місцевого самоврядування в державно-правовій науці: основні тенденції і напрями

- /О. М. Головка // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 3. – С. 3-11.
49. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право.- 1992. - № 10 - С. 107.
50. Гуренко М. Н. Основы конституционного права: Учебное пособие / М. Н. Гуренко. - К.: Логос. - 2000. – 303 с.
51. Гурне Бернар. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. - К.: Основи, 1993. – 165 с.
52. Делія Ю. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування в Україні / Ю. Делія // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 15-20.
53. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 4. – С. 45-46.
54. Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 11. – С. 24-26.
55. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. - 2003. – № 10. – С.29-32.
56. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду /А. В. Денисова// Адміністративне право і процес. Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – Режим доступу: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item>.
57. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер.твор. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ. - 2002. – 228 с.

58. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; За заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 164 с.
59. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; за заг. ред. проф. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький: Поділля. - 1999. – 570 с.
60. Децентралізація влади – вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України» (Київ, 17 липня 2014 р.) [Proceedings of the Round Table 'Decentralization of Power Is the Requirement of Time and the People' organized by the Newspaper of the Verkhovna Rada of Ukraine 'Golos Ukrainy', Kyiv, 17 July 2014] // Голос України. – 2014. – № 134(5884). – С. 4–5.
61. Дитятковский М. Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - Екатеринбург. - 2001. - 18с.
62. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. В. Дробуш // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20-24.
63. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І. В. Дробуш. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - 2003. – 244 с.
64. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
65. Журавель Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 11. – С. 36-38.

66. Журавльова Г. Поділ влади в сучасній Україні (проблеми теорії та практики) / Г.Журавльова // Право України. – 1998. – № 11. – С. 23-25.
67. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар / За ред. В.Ф.Опришко. – К.: Ін-т зак-ва ВРУ. - 1999. – 397 с.
68. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 03.02.1994 № 3917-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994.– № 22.
69. Залюбовська І. Проблеми контрольних повноважень органів виконавчої влади / І.Залюбовська // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. – К.: Міленіум. - 2004. – С. 84-87.
70. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. – Київ. - 2002. – 173 с.
71. Кампо В. М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння / В. М. Кампо // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 1-2. – С. 35-38
72. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. - К.: Ін-Юре. - 1997. – 36 с.
73. Карабін Т. О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні / Т.О.Карабін //Форум права. – 2001.- № 4. – [Електронний ресурс].-Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/3471>
74. Карпенко В. В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції: Автореф. дис. канд. наук з державного управління: 25.00.04 / УАДУ. – Одеса, 2001. – 20 с.

75. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. Г. Кобилянський [Kobylansky M. A competence dispute as the subject of administrative courts' jurisdiction: Dissertation for the Ph.D. in Law: specialty 12.00.07]. – К., 2014. – 210 с.
76. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики /А. А. Коваленко. – К.: Довіра. - 1997. – 131 с.
77. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика /А. А. Коваленко. – К. - 2002. – 509 с.
78. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М.:РАГС. - 2001. С. 20.
79. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер. - 1999. – 736 с.
80. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник / В. К.Колпаков, О. В.Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер. - 2003. – 544 с.
81. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко// Держава та регіони. Серія: Право. – 2001. – № 2. – С. 27-31.
82. Конституційне право України / За ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка. - 2003. – 732 с.
83. Конституційний Договір “Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, укладений 8 червня 1995 року між Президентом України та Верховною Радою України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

84. Конституція Італії // Конституції зарубіжних держав. М., 1996. с.268.
85. Конституція Республіки Польща (1997 р.). – Інтернет ресурс: [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm)
86. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 142.
87. Конституція України. Науково-практичний коментар. - Харків.: Право. - 2003. – 806 с.
88. Концептуальні засади взаємодії політики та управління : метод. та дидактичні матеріали до частини модуля “Політична теорія та історія” / укл. В.П. Солових. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. - 2007. – 40 с.
89. Концепція адміністративної реформи в Україні: Затверджена Указом Президента України 22 липня 1998 року №810/98 // Офіційний вісник України – 1999. – № 21. – С. 32.
90. Конькова О. Г. Аспекти розпорядження комунальною власністю /О. Г.Конькова // Економіка, фінанси, право. – 2004. – № 6. – С. 37-39.
91. Корнієнко М. І. Концептуальні основи місцевого самоврядування України / М. І. Корнієнко // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. – Вип. 2. – С. 12-17.
92. Королев А. И. Теория государства и права : учебник / А. И. Королев, А. С. Явич. – 2-е изд., перераб. и доп. – Л. : Изд-во Ленинградского университета. - 1987. – 551 с.
93. Косінський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косінський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 17-19.
94. Крупчан О. Д. Принципи розподілу влади, демократія, парламентаризм і організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. – К.: Міленіум. - 2004. – С. 88-94.

95. Крупчан О. Д. Держава, органи місцевого самоврядування: реалізація прав і свобод громадян / О. Д. Крупчан // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 2. – С. 17-22.
96. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: Монографія / О. Д. Крупчан. – К.: Видавництво УАДУ. - 2001. – 132 с.
97. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська державна юридична академія. – Одеса, 1999. – 16 с.
98. Кузнєцова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку / О. О.Кузнєцова // Державне будівництво. – 2007. - №1. – Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua>.
99. Кузьмін О., Мельник О. Регіональні бюджети: способи формування та використання в управлінні / О. Кузьмін, О. Мельник // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 189-202.
100. Куйбіда В., Фріс Р. Механізми взаємодії державної системи управління і організації місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, Р. Фріс // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91-95.
101. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко// Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 186-194.
102. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев / Академія наук СРСР. Інститут держави і права. – М. : Юрид. література, 1972. – 280 с.
103. Лісничий В. В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. Методичні та дидактичні матеріали до модуля /укл. В. В. Лісничий. – Х. : УАДУ ХФ. - 2001. – 36 с.
104. Малько А. В. Теорія держави і права : учебник / А. В. Малько. – М. : Юристъ. - 2001. – 304 с.

105. Мальцев Г. В. Проблема распределения полномочий в системе исполнительной власти. Сб. научных трудов / Г.В.Мальцев. - М., 2002. С. 22-28.
106. Маркс К., Энгельс Ф. Твори/К.Маркс, Ф. Энгельс. - Т.22. - М. : Госполитиздат, 1962. - С. 200 - 201.
107. Мачульська І. Повноваження органів місцевого самоврядування / І.Мачульська // Міське управління. - 1999. - № 8. - С.167-168.
108. Місьцеве самоврядування в сучасній політичній системі України і Біларусі: Доповіді міжнародної конференції / За ред. Г.І.Мімандусової. - К., 1997. - 128 с.
109. Молтіп S. Swedish Local Government in Transition: A Matter of Rationality and Legitimacy. Kumla, 1993.- P. 31.
110. Муниципальное право Украины : підручник / В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 360 с.
111. Муниципальный кодекс: Проект, поданный до Верховной Рады Украины 13 грудня 2000 року. - режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
112. Мягченко М. Про визначення поняття "органи самоорганизации населения" / М. Мягченко // Право Украины. - 2002. - № 6. - С. 46-48.
113. Новак А. О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади /А. О.Новак. - Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/35\\_NPM\\_2015/Gosupravlenie/2\\_200450.doc.htm](http://www.rusnauka.com/35_NPM_2015/Gosupravlenie/2_200450.doc.htm)
114. Новый тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : Обє - Роб / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. - К. : Аконіт, 1998. - 928 с.
115. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право: Учебник / И. И.Овчинников, А. Н.Писарев. -М.: Эксмо, 2007. - С. 369-370.

116. Озерська А.В. Правові аспекти функціонування органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування /А. В.Озерська // Економіка, фінанси, право. – 2004. – № 6. – С. 16-19.
117. Омельченко О. Виступ на Загальних зборах Асоціації міст України 4 грудня 2003 р. – режим доступу: <http://www.auc.org.ua/activities/news>
118. Орлюк О. П. Фінансове право: Навчальний посібник / О.П.Орлюк. – К.: Юрінком Інтер. - 2003. – 528 с.
119. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій. Ч.1. / Уклад.: Ігнатенко О.С., Рюмшин С.М. – К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 86 с.
120. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М.І. Корнієнка. – К.: Знання. - 2000. – 119 с.
121. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко/. - Львів: Літопис. - 2002. – 30 с.
122. Паскар А., Польовий В. Про управління обласними радами майном, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ та міст /А. Паскар, В. Польовий // Право України. – 2002. – № 6. – С. 49-52.
123. Педько Ю. Адміністративна юстиція і компетенційні спори /Ю. Педько// Адміністративне право в контексті європейського вибору України. – К.: Міленіум, 2004. – С. 165-167.
124. Перспективи розвитку місцевого самоврядування: досвід України та Швеції: Аналітичний бюлетень. – К., 1998. – 123 с.
125. Пивоваров К. А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт / К. А.Пивоваров// Сибирский Юридический Вестник. 2002. № 1.
126. Пилін В. В. Проблеми наділення державними повноваженнями органів місцевого самоврядування / В. В.Пилін//Держава і право. - 1990. - С.17-20.

127. Пітцик М., Кравченко В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко// Бюлетень "Вісник Асоціації міст України". - № 5. – режим доступу: <http://www.auc-login.org.ua/>
128. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / Л. Полях // Людина і політика. – 2002. – № 2. – С. 139-149.
129. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. N 339. – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>
130. Пришва Н. Щодо питання повноважень суб'єктів фінансових правовідносин / Н. Пришва// Підприємництво, господарство, право. – 2004. – № 2. – С. 25-28.
131. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28 (14.07.92). – Ст. 387.
132. Про делеговані повноваження: Проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 31 травня 2000 р. – режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
133. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними комітетам сільських, селищних і міських Рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 року // Голос України. – 1996. – № 5 (11.01.1996).
134. Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 14 липня 2000 р. – режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

135. Про державну контрольно-ревізійну службу України. - Закон України №2939-ХІІ. - режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>
136. 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 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 60.
137. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.1999р. – режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>
138. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
139. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586–ХІV від 9 квітня 1999 р. [On Local State Administrations. The Law of Ukraine № 586-XIV, 9 April 1999] // Відомості Верховної Ради України. – 1999.
140. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року №2625-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
141. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1000 від 2 липня 1998р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 133 (14.07.98).
142. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / [відп. ред. В. Ф. Погорілко] [Problems of implementation of the Constitution of Ukraine: Theory and practice: Monograph, Pohorilko V. (ed.)]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с.

143. Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления / В. С. Пронина. – М. : Юрид. лит., 1981. – 158 с.
144. Розенфельд Ю. Н. Политико-правовые проблемы децентрализации государственной власти // Проблемы удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні / За ред. проф. Ю.П.Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АпрН України, 2004. – 404 с.
145. Руснак Б. А. Конституційно-правові засади та пріоритетні напрямки розвитку місцевого самоврядування в Україні/Б.А.Руснак // Місцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку. – Чернівці: Прут, 2000. – С. 23-33.
146. Савранская О. Л. Квадратура круга / О. Л. Савранская// Муниципальная власть.1998. - №6. - С.9
147. Салов О. А., Королева-Конопляная Г.И. Местное самоуправление: историческая практика и современность / О.А.Салов, Г.И.Королева-Конопляная. – М: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 119 с.
148. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) /А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28 – 33
149. Серьогіна С. Г. Організація місцевого самоврядування в Україні в контексті форми правління / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 2. – С. 61- 71.
150. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – Вип. 1. – С. 106-118.
151. Соловьев С. Г. Должностное лицо местного самоуправления: проблемные вопросы теории и практики / С.Г. Соловьев //Право и образование .- 2005.- №1. – С. 169-175

152. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» / А. В. Солонар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. - № 2. – С. 253-256.
153. Соляник К. Є. Здійснення виконавчими органами місцевих рад функцій органів виконавчої влади / К.Є.Соляник// Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 2. – С. 74-76.
154. Соляник К. Є. Відповідальність виконавчих органів перед місцевою радою // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні / За ред. проф. Ю.П.Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АпрН України, 2004. – 404 с.
155. Соляник К. Є. Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. Укр. – Харків, 2003. – 20 с.
156. Стефанюк В. Адміністративний договір - вимога сьогодення /В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 11. – С.11-16.
157. Стефанюк В. Перспективи становлення адміністративного судочинства України / В. Стефанюк// Адміністративне право в контексті європейського вибору України. – К.: Міленіум, 2004. – С. 61-69.
158. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – №4 – С. 231-236.
159. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с
160. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: відносини з іншими інституціями влади. – Львів: Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 60 с.

161. The Presents and Futher Role of Local Gavernment in Britain and Germany.-L., 1985-P. 71.
162. Тихомиров Ю. А. Государство: Монография / Ю. А. Тихомиров [Tikhomirov I. The state: Monograph]. – М.: Норма: ИНФРА–М, 2013. – 320 с.
163. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс /Ю.А.Тихомиров. – М. - 2001. – 652 с.
164. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса /Ю.А.Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
165. Тихомиров Ю. А. Полномочия органов исполнительной власти /Ю.А.Тихомиров//Исполнительная власть в Российской Федерации. - М.- 1996.- С. 26-28.
166. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А.Тихомиров // Журнал российского права.-2000.- № 10.
167. Троицкий В. С., Морозова Л. А. Делегированное законодательство /В. С. Троицкий, Л. А. Морозова//Государство и право. – 1997. – № 4. – С. 91-99.
168. Уваров А. А. Муниципальные и государственные органы власти: формы сотрудничества и взаимодействия /А.А.Уваров// Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 2. – С. 19-25.
169. Уваров А. А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления /А.А.Уваров// Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 67-73.
170. Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» від 30.12.1995 № 1194/95// Урядовий кур'єр. – 06.01.1996. – № 3–4.
171. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А.Умнова. - М.- 1999.- С. 160–164.

172. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / В.И.Фадеев. – 2-е изд. - М.: Юрист, 2000. – 552 с.
173. Фінанси місцевих бюджетів України / Доповідь експерта Ради Європи Жерар Марку, професора університету Париж I Пантеон-Сорбона, директора GRALE. Презентація Доповіді відбулася в Києві 20 листопада 2001 року на міжнародній конференції "Місцеві фінанси та міжбюджетні відносини в Україні".
174. Фурдичко Л., Гайдис Н. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах / Л.Фурдичко, Н.Гайдис// Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 225-228.
175. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія]/О. І. Харитоновна. – Одеса : Юридична література, 2004. – 328 с.
176. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис. канд. політич. наук: 23.00.04 / Ін-т світ.екон.і міжнар.відн. НАН України. – Київ, 2000. – 16 с.
177. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А.. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. Монографія. / В.В.Цветков, І.О.Кресіна – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». - 2003. – 464 с.
178. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М.: Форум-Инфра. - 1998. – 160 с.
179. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин.-М. - 1997- С. 332.
180. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран /В. Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2002. – 620 с.
181. Чиркин В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2005. – 175 с.
182. Шаповал В. М. Державний лад країн світу / В. М. Шаповал. – К.: Український Центр Правничих Студій, 1999. – 320 с.

183. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн /В. М. Шаповал. – К.: АртЕК. - 2002. – 264 с.
184. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 49-54.
185. Шевчук С.В. Делегування державних повноважень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. Укр. – Харків, 1997. – 20 с.
186. Шишкина Н. Э. Современные государственно-правовые проблемы муниципального управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект). Автореф. дне. докт. юр. наук. Иркутск, 1997. С.1.
187. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учеб / Е. С. Шугрина. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 494 с.
188. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д.Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68-74.
189. Энциклопедический словарь: В 2 т. / Гл. ред. Б.А. Введенский. – М.: „Советская энциклопедия”, 1963. – Т.1. – 656 с.
190. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укреникл.», 1998. – Т.6.: Т-Я, 2004. – 768 с.
191. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Янюк. – Львів, 2002. – 168 с.
192. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. ; за заг.ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с
193. Ярошенко А. А. Местное самоуправление в системе власти в государстве / А. А. Ярошенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С. 37-40.