

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 35.346.7

Давидова Вікторія Анатоліївна

аспірантка

Національної академії державного управління при Президентові України

Давыдова Виктория Анатольевна

аспирантка

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Davydova Viktoriia

Graduate Student of the

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В
СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
УКРАИНЕ
LEGAL REGULATION DELEGATION OF AUTHORITY IN THE
SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE**

Анотація. Власне делегування повноважень, як елемент системи відносин в сфері місцевого самоврядування є одним із найбільш складних, оскільки повнота компетенцій органів місцевого самоврядування та їх ресурсне забезпечення посідають центральне місце в науковому дискурсі з даної проблематики. Правове та організаційне забезпечення делегування також на сьогодні є нестабільним з точки зору повноти механізмів адміністративно-правового регулювання такого напрямку реалізації громадами права на самоврядування. В умовах проведення адміністративної реформи, укрупнення адміністративно-територіальних

одиниць, стимулювання створення об'єднаних територіальних громад питання пошуку найбільш оптимальної моделі організації делегування, як процесу перерозподілу повноважень, набуває особливої актуальності та важливості. Метою дослідження є дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні. У статті визначено зміст правового регулювання, яким характеризується такими елементами як форма, предмет та методи. Узагальнено, що форми правового регулювання – це нормативно-правові акти, прийняті за відповідними процедурами уповноваженими органами публічної влади, предметом регулювання яких є процес делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Автором виявлено, що ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою. Обґрунтовано, що визначальним кроком на шляху створення системи місцевого самоврядування в Україні, ефективного організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування стало прийняття Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Засобами ретроспективного аналізу визначено, що ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою.

Ключові слова: державне управління, правове регулювання, організаційне забезпечення, делегування, місцеве самоврядування.

Аннотация. Собственно делегирование полномочий, как элемент системы отношений в сфере местного самоуправления является одним из самых сложных, поскольку полнота компетенций органов местного самоуправления и их ресурсное обеспечение занимают центральное место в научном дискурсе по данной проблематике. Правовое и организационное обеспечение делегирования также на сегодня является нестабильным с точки зрения полноты механизмов административно-правового регулирования такого направления реализации общинами права на самоуправление. В условиях проведения административной реформы, укрупнения административно-территориальных единиц, стимулирование создания объединенных территориальных общин вопрос поиска наиболее оптимальной модели организации делегирования, как процесса перераспределения полномочий, приобретает особую актуальность и важность. Целью исследования является исследование становления правового регулирования делегирования полномочий в системе местного самоуправления в Украине. В статье определено содержание правового регулирования, которым характеризуется такими элементами как форма, предмет и методы. Обзор, что формы правового регулирования - это нормативно-правовые акты, принятые по процедурами уполномоченными органами публичной власти, предметом регулирования которых является процесс делегирования полномочий в системе местного самоуправления. Автором выявлено, что идея местного самоуправления, предусматривает децентрализацию власти, организационную и финансовую автономию органов самоуправления, противоречила доктрине социалистического государства, а также задачей государства пролетарской диктатуры, по своей природе была централизованной. Обосновано, что определяющим шагом на пути создания системы местного самоуправления в Украине, эффективного организационного и правового обеспечения делегирования полномочий в системе местного

самоуправления стало принятие Закона Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР «О местном самоуправлении в Украине». Средствами ретроспективного анализа определено, что идея местного самоуправления, предусматривает децентрализацию власти, организационную и финансовую автономию органов самоуправления, противоречила доктрине социалистического государства, а также задачей государства пролетарской диктатуры, по своей природе была централизованной.

Ключевые слова: государственное управление, правовое регулирование, организационное обеспечение, делегирование, местное самоуправление.

Summary. Delegation of authority itself, as an element of the system of relations in the sphere of local self-government, is one of the most difficult, since the completeness of the competences of local self-government bodies and their resource provision occupy a central place in the scientific discourse on this issue. The legal and organizational support of delegation is also unstable today from the point of view of the completeness of the mechanisms of administrative and legal regulation of this direction of the implementation of the right to self-government by communities. In the context of the administrative reform, the consolidation of administrative-territorial units, the stimulation of the creation of united territorial communities, the question of finding the most optimal model for organizing delegation, as a process of redistribution of powers, acquires particular relevance and importance. The aim of the research is to study the formation of legal regulation of delegation of powers in the system of local self-government in Ukraine. The article defines the content of legal regulation, which is characterized by such elements as form, subject and methods. Review that the forms of legal regulation are normative legal acts adopted according to the procedures by authorized public authorities, the subject of regulation of

which is the process of delegation of powers in the local self-government system. The author revealed that the idea of local self-government, provides for the decentralization of power, organizational and financial autonomy of self-government bodies, contradicted the doctrine of the socialist state, as well as the task of the state of the proletarian dictatorship, was centralized by nature. It has been substantiated that the adoption of the Law of Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-BP "On local self-government in Ukraine" became a decisive step towards creating a system of local self-government in Ukraine, effective organizational and legal support for the delegation of powers in the local self-government system. By means of retrospective analysis, it was determined that the idea of local self-government, provides for the decentralization of power, organizational and financial autonomy of self-government bodies, contradicted the doctrine of the socialist state, as well as the task of the state of the proletarian dictatorship, was centralized by nature.

Key words: *public administration, legal regulation, organizational support, delegation, local self-government.*

Постановка проблеми. Законодавець дає широкі можливості територіальній громаді та органам місцевого самоврядування, але така широта можливостей потребує все ж таки певного впорядкування щодо визначення основних засад функціонування самої системи місцевого самоврядування. Така визначеність полягає у створенні відповідного правового поля, в межах якого органи місцевого самоврядування отримують можливість розробляти власні кроки з реалізації програм місцевого розвитку та заходів, спрямованих на задоволення потреб громади.

Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» - що означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь. Доволі близьким до нього за змістом є термін

«вплив», який означає вплив на що-небудь за допомогою системи дій. Сміслові навантаження у цих двох категоріях є близьким, частково збігається, але не є однозначним. Поняття «правовий вплив» є гранично ширшим стосовно поняття правового регулювання [1, с. 230-233].

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

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

Делегування повноважень в системі місцевого самоврядування як предмет правового регулювання являє собою систему відносин між органами місцевого самоврядування. Методи правового регулювання [2, с. 617] є способом впливу юридичних норм на відносини делегування.

Тож, попри наявні методологічні засади правового регулювання делегування повноважень доцільно здійснити ретроспективний аналіз становлення його інституціонального забезпечення на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність та природа процесів делегування в системі місцевого самоврядування є ключовим предметом в дослідженнях Воробйова О.П. [1], Вакуленко В.М., Оболенський Ю.О., Орлатий М.К. [2], Федоренко В.Л., Чернеженко О.М. [3], Бублик Г.В. [4], Костенок І.Д. [5] та інші.

Метою дослідження є дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження становлення правового регулювання делегування повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні варто розпочати з аналізу нормативно-правових актів Української РСР. Слід відмітити, що ідея місцевого самоврядування,

що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономію органів самоврядування, суперечила доктрині соціалістичної держави, а також завданням держави пролетарської диктатури, що за своєю природою була централізованою.

У радянський період термін «місцеве самоврядування» не знаходив свого відображення як в теоретичних розробках, так і в актах законодавства. Це чітко прослідковується в положеннях чинних на той час законодавчих актів УРСР. Зокрема, в Законі УРСР «Про сільську Раду народних депутатів УРСР» від 02.07.1968 р. (у ред. Закону УРСР від 13.12.1972 р.), Законі УРСР «Про міську, районну у місті Раду народних депутатів УРСР» від 15.07.1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13.12.1979р.), Законі УРСР «Про районну Раду народних депутатів УРСР» від 15.07.1971 р. (у ред. Закону УРСР від 13.12.1979 р.), Законі УРСР «Про обласну Раду народних депутатів в УРСР» від 31.10.1980 р [3].

За радянських часів в законодавстві взагалі не існувало поняття «делеговані повноваження», а в енциклопедичних словниках того часу розкривався термін «делеговане законодавство», суть якого «полягає в ослабленні законодавчих функцій парламенту як представницького органу і в передачі цих функцій виконавчій владі, яка їх здійснює фактично безконтрольно» [4].

Для розуміння системи місцевого самоврядування радянського періоду важливо проаналізувати конституційні норми Української РСР. Конституція 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституція 1978 р. закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Усі ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади, створену на основі ст. 3 Конституції 1978 р.: «Організація і діяльність Радянської держави будується відповідно до принципу демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, обов'язковості рішень вищестоящих

органів для нижчестоящих». Реалізація цього принципу призвела до того, що діяльність місцевих рад базувалась на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів без врахування інтересів місцевого населення. Ради народних депутатів та їх органи не могли ухвалювати самостійних рішень, вони більше керувалися партійними рішеннями, ніж законами. Таким чином, справи, що за Конституцією належали до компетенції рад народних депутатів не могли вирішуватися ними без погодження з партійними керівниками.

У 1985 р. почався період перебудови, коли нові ліберальні ідеї перепліталися з радянським уявленням про владу і демократію. Тоді у СРСР було опубліковано переклад Європейської хартії місцевого самоврядування, однак він був неповним, розкривав не всі значення («місцевий уряд», «місцеве управління», «місцеве самоврядування») [5].

Проголосивши 16 липня 1990 р. Декларацію про державний суверенітет України та прийнявши 24 серпня 1991 р. Акт про проголошення незалежності України, наша країна визначила напрям виходу з політико-правового поля СРСР. Саме в Декларації визначено основні принципи організації влади, зокрема, що вся влада в Україні належить народові, а влада народу здійснюється безпосередньо та через систему державних органів і місцеве самоврядування.

Новітня історія місцевого самоврядування України починається з прийняття Закону Української РСР від 07.12.1990 № 533-ХІ «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» (далі – Закон № 533-ХІ), яким повернуто до вжитку термін «місцеве самоврядування» та здійснено спробу трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування [6].

Законом № 533-ХІ було вперше закріплено інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування. Щоправда в ньому делегування повноважень встановлювалося імперативно, оскільки

відповідно до його ст. 50 делегування міською радою та її виконавчим комітетом окремих повноважень районній у місті раді та її виконавчому комітету встановлювалося обов'язковим.

Слід також відмітити, що цей Закон включив до системи місцевого самоврядування сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні ради народних депутатів та їх органи, які були державними органами місцевого самоврядування; органи територіального громадського самоврядування (комітети й ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничі, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення (ст. 2). Основною ланкою в системі місцевого самоврядування були визнані місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, головним завданням яких були об'єднання та координація діяльності всіх інших ланок місцевого самоврядування.

26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», якою, крім суті, було змінено його назву - «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» № 2234-ХІІ (далі – Закон № 2234-ХІІ).

Виходячи з виокремлення двох рівнів у місцевому самоврядуванні України (місцевого та регіонального), Закон до місцевого рівня відніс сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації, а до регіонального - районні й обласні ради, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей [7].

Законом № 2234-ХІІ інститут делегування повноважень у системі місцевого самоврядування отримав досить незвичне втілення:

- обов'язковим було визначено делегування міською радою та її виконавчим комітетом окремих повноважень районній у місті раді та її виконавчому комітету;
- ст. 50 передбачала, що районна в місті рада та її виконавчий комітет здійснюють повноваження, делеговані їм міською радою та її виконавчим комітетом, а також обласною державною адміністрацією в обсязі, необхідному для забезпечення колективних потреб громадян району;
- на районну в місті раду та її виконавчий комітет покладалася відповідальність перед міською радою та її виконавчим комітетом за виконання делегованих їм повноважень;

Вказаним Законом було передбачено передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента України.

Особливу увагу привертає позиція цього Закону стосовно того, що районна в місті рада та її виконавчий комітет несуть відповідальність перед міською радою та її виконавчим комітетом за виконання делегованих їм повноважень. Подібна правова конструкція з точки зору сутності самоврядності територіальних громад призводить до хибного уявлення, що районні в місті ради підпорядковані міським радам. Насправді ж ці ради обираються територіальною громадою, а отже повинні нести відповідальність перед громадою навіть за делеговані повноваження, оскільки і міська рада також обирається громадою. Громада є носієм права на місцеве самоврядування, а ради: міська і районна в місті – лише втіленням цього права. Натомість районна у місті рада повинна і може бути відповідальна перед міською радою в аспекті фінансового забезпечення делегованих повноважень та правильності витрат на їх реалізацію.

Наступним важливим кроком у сфері розвитку системи місцевого самоврядування стало прийняття Конституції України, яка гарантувала, що

місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Визначальним, на наш погляд, кроком на шляху створення системи місцевого самоврядування в Україні, ефективного організаційного та правового забезпечення делегування повноважень у системі місцевого самоврядування стало прийняття Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], а також Закону України від 11.07.2001 № 2625-III «Про органи самоорганізації населення». Слід відмітити, що ні Конституція України ні названі закони не містять чітких відповідей на питання про те, які конкретно повноваження рад можуть бути делеговані один одному, а також органам самоорганізації населення.

1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування [9]. Однією з найголовніших проблем, виділених у Стратегії, є розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування.

Конституція України закладає основи делегування в системі місцевого самоврядування, визначаючи основні напрями діяльності місцевого самоврядування в країні. Так, частина 1 ст. 143 Конституції України містить перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад села, селища, міста та утворюваних ними органів місцевого самоврядування [10].

Однак зазначений перелік не є остаточним, оскільки територіальні громади та їх органи можуть вирішувати й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх відання.

Аналогічно вирішує це питання і ч. 2 вказаної статті, яка визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування так званого вторинного рівня, тобто районних і обласних рад, які, крім питань, передбачених цією нормою, можуть також вирішувати й інші питання, віднесені до їх відання[10].

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.

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

Останній документ має доволі специфічний характер, оскільки хоча він і закріплює стандарти місцевого самоврядування, діяльності органів в системі місцевого самоврядування, процедурні аспекти тощо, але він підписувався не державами та урядами, а національними асоціаціями та союзами місцевого самоврядування. Фактично відбулося узгодження та

уніфікація на рівні стандартів та процедур основних засад практичної організації місцевого самоврядування.

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

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

Норми Хартії мають значення для вирішення питання делегування в системі місцевого самоврядування, оскільки в них:

- визначено сутність місцевого самоврядування, а отже і його повноважень, що зводиться до права та спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення;
- встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування

повноваженнями й функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

- встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування, які в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і розв'язання якого не доручено жодному іншому органу;
- закріплюється принцип субсидіарності, сутність якого полягає в тому, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином;
- повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними й виключними. Хартія встановлює заборону щодо скасування чи обмеження повноважень суб'єктів місцевого самоврядування іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом;
- приділяють увагу делегуванню повноважень, при цьому встановлюється, якщо регіональні органи делегують повноваження органам місцевого самоврядування, то останні мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Порівнюючи норми Конституції України та Хартії слід підкреслити, що в останні застосований принцип, так званого, «негативного» регулювання повноважень. Зокрема, у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [11].

Спостерігається невідповідність між положеннями ратифікованої Законом України Хартії про місцеве самоврядування та конституційними положеннями. Однак, конституційні норми мають вищу юридичну силу

ніж норми хартії, що зобов'язує органи місцевого самоврядування дотримуватися конституційних норм.

Отже, положення законодавства України фактично забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на вирішення яких прямо не передбачено законом. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмету правового регулювання. Треба наголосити, що однією із вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме у цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

Зважаючи на делеговані повноваження як предмет правового регулювання, до законодавчих актів, в межах яких таке регулювання здійснюється, відносяться закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» [9; 10].

Перелічені вище закони не містять в собі правових механізмів делегування повноважень в системі органів місцевого самоврядування. Встановлюючи загальні правила такої процедури: починаючи від затвердження переліку делегованих повноважень відповідними радами та порядком їх прийняття суб'єктами яким вони делеговані - законодавство, разом з тим, не деталізує багатьох процедур. Зокрема порядком передачі ресурсів та повноважень в сфері контролю від тих органів місцевого самоврядування які делегують повноваження тим, які такі повноваження приймають. Як проблему доцільно виокремити і положення про те, що делегування повноважень можливе не органу місцевого самоврядування,

який має по суті тотожний статус, а лише на інший рівень. Наприклад, міська рада може делегувати повноваження або районній раді або, зокрема квартальному комітету. При цьому міська рада не може делегувати повноваження іншій міській раді, оскільки характер цих відносин чітко передбачається Законом України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Аналіз поняття «делегованих повноважень, що міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», дає змогу визначити, що законодавець розуміє і взагалі вбачає можливість існування відносин делегування виключно між органами державної влади та місцевого самоврядування, що також є однією з проблем правового регулювання [8].

До проблем законодавчого регулювання делегування повноважень слід віднести також відсутність критеріїв розподілу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад на власні та делеговані, не визначено види делегування, не встановлено правові форми його здійснення. Залишаються також відкритими питання про підстави делегування та його правовий зміст (під яким мається на увазі договірний чи владний характер відносин), визначення характеру цього інституту.

Треба також вказати на відсутність законодавчого закріплення формалізації відносин з приводу делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Говорячи про укази Президента України як наступний рівень правового регулювання делегування повноважень в системі місцевого самоврядування, слід зупинитися на Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Так, одним із пріоритетів, який визначає Указ, встановлюється забезпечення спроможності місцевого самоврядування та реалізація у повній мірі положень Європейської хартії

місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [11].

Декларуючи необхідність і неухильність євроінтеграційного шляху розвитку України, а відтак і перебудови системи місцевого самоврядування у відповідності із європейськими стандартами, Президент України заклав потребу у розробці дієвих процедурних елементів здійснення такого самоврядування. І одним із таких елементів як раз і є делегування повноважень у системі місцевого самоврядування.

Особливе місце в системі правового регулювання місцевого самоврядування в частині забезпечення процесу делегування повноважень займають Постанови Кабінету Міністрів України. Їх основний регуляторний вплив поширюється не на самі суб'єкти місцевого самоврядування (представницькі органи, органи самоорганізації населення тощо), а безпосередньо на органи державної влади (місцеві державні адміністрації, регіональні представництва органів державної влади, органи що надають публічні послуги населенню) і мета таких Постанов полягає головним чином у визначенні потенційно можливого обсягу повноважень державних органів, які можуть бути делеговані на рівень місцевого самоврядування. Зокрема щодо доступу до державних реєстрів, адміністрування податкових надходжень тощо.

Постанови Кабінету Міністрів України для цілей даного дисертаційного дослідження виконують роль інструментів практичного втілення можливостей та реалізації прав для органів місцевого самоврядування в частині легування повноважень. При цьому такі Постанови стосуються діяльності саме органів державної влади, оскільки для останніх виступають фактичними програмними документами алгоритмізації їх діяльності в процесу делегування повноважень, ресурсів та відповідальності за їх невиконання, або навпаки – регламентують

процес прийняття повноважень, що делегуються від органів місцевого самоврядування.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Статути територіальних громад, регламенти рад та інші акти в системі органів місцевого самоврядування також можна віднести до інструментів організаційно-правового забезпечення процесу делегування повноважень в системі місцевого самоврядування. Однак, на нашу думку їх не можна відносити до інструментів суто правового характеру, оскільки за своєю природою норми права мають загальнообов'язковий характер для кола осіб, що є суб'єктами відносин в системі місцевого самоврядування. Натомість відповідні регламенти, статути тощо мають суто локальний характер, регламентують діяльність конкретних представницьких органів конкретних територіальних громад, визначають та деталізують ті засади та аспекти делегування повноважень які лише у загальному вигляді встановлюються на законодавчому рівні. При цьому такі акти місцевого самоврядування мають ключове значення в процесі регулювання діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, розширюючи та деталізуючи їх спроможність та можливості на практиці реалізувати право громади на самоврядування.

Насамкінець слід відмітити, що успішність реалізації більшості повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від ступеню зрілості економічних, політичних та правових інститутів, в цілому, і від ефективності функціонування правового механізму реалізації зокрема.

Література

1. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 230–234.

2. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста : монографія / В. М. Вакуленко, Ю. О. Оболенський, М. К. Орлатий та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2009. 180 с.
3. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 288 с.
4. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореферат дис. к. ю. н. ; спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. К.: Київський національний економічний університет. Київ, 2005. 16 с.
5. Костенок І.Д. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі. Публічне управління: теорія та практика. 2012. № 4(12). С. 168-173.
6. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування Закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-ХІ.
7. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст] : Закон України від 26 берез. 1992 р. // ВВР.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
10. Конституція України : прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами й доповненнями). К. : Парламентське видавництво, 2002. 72 с.

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

References

1. Vorobiova O. P. Suchasni upravliniski modeli New Public Management i Good Governance ta yikh zaprovadzhennia v Ukraini. Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. 2015. Vyp. 42. S. 230–234.
2. Orhanizatsiino-pravovi ta finansovi osnovy upravlinnia rozvytkom mista : monohrafiia / V. M. Vakulenko, Yu. O. Obolenskyi, M. K. Orlatyi ta in. ; za red. V. M. Vakulenk, M. K. Orlatoho. K. : NADU, 2009. 180 s.
3. Fedorenko V. L., Chernezhenko O. M. Konstytutsiini modeli mistsevoho samovriaduvannia u derzhavakh-uchasnytsiakh YeS, Shveitsarii ta Ukraini: monohraf. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K, 2017. 288 s.
4. Bublik H.V. Delehuvannia povnovazhen mistsevymy orhanamy vlady: orhanizatsiino-pravovyi aspekt: avtoreferat dys. k. yu. n; spetsialnist 12.00.07 – teoriia upravlinnia; administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. K.: Kyivskyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet. Kyiv, 2005. 16 s.
5. Kostenok I.D. Radianska model samovriaduvannia yak chynnyk vplyvu na suchasni samovriadni praktyky na postradianskomu prostori. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka. 2012. № 4(12). S. 168-173.
6. Pro mistsevi rady narodnykh deputativ Ukrainskoi RSR ta mistseve samovriaduvannia: Zakon Ukrainskoi RSR vid 07.12.1990 № 533-KhI.
7. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia [Tekst] : Zakon Ukrainy vid 26 berez. 1992 r. // VVR.
8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. St. 170.

9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
10. Konstytutsiia Ukrainy: pryiniata na 5 sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy y dopovnenniamy). K. : Parlamentske vydavnytstvo, 2002. 72 s.
11. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15.10.85 r. // Viche. 1993. №6. S. 33–39.