

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ “ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ”
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ЗАСАДИ ТА ОСНОВНІ
ФОРМИ**

Виконав: здобувач вищої освіти 2
курсу магістратури

Галузь знань 28 “Публічне управління
та адміністрування”

спеціальність 281 “Публічне
управління та адміністрування”

Кручек Федір Валерійович

Науковий керівник: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.,

Батан Юрій Дмитрович

Рецензент: завідувач кафедри
конституційного права, к.ю.н., доцент

Терлецький Дмитро Сергійович

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ЕЛЕМЕНТИ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	9
1.1. Загальна характеристика органів публічної влади	9
1.2. Еволюція взаємозв'язку місцевих органів публічної влади	19
1.3. Взаємодія органів публічної влади та органів місцевого самоврядування як критерій визначення власної межі	27
Висновки до розділу 1	40
РОЗДІЛ 2. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧЕРЕЗ ДЕЛЕГУВАННЯ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	41
2.1. Теоретико-методологічні основи визначення делегування повноважень	41
2.2. Загальна характеристика повноважень органів публічної влади	51
2.3. Контроль як необхідний елемент ефективної взаємодії повноважень між органами публічної влади	60
Висновки до розділу 2	66
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ КРАЇНИ	69
3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком через ефективну взаємодію органів публічного управління	69
3.2. Пропозиції по удосконаленню співпраці між органами влади та суспільством в Україні	73
Висновки до розділу 3	84
ВИСНОВКИ	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	88

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Недостатня врегульованість в законодавстві призвела до того, що однією з важливих проблем нині є проблема взаємовідносин органів публічної влади. Це явище тісно пов'язане з волею 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 публічної влади та органами місцевого самоврядування, питання наділення перших окремими повноваженнями останніх, зворотна передача власних повноважень органам публічної влади, взаємний контроль за здійсненням «чужих» повноважень, врегульовані недостатньо повно.

Проблеми взаємодії 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 публічної 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 кваліфікаційної дипломної роботи.

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.

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

В кваліфікаційній дипломній роботі розглядаються основні групи відносин з приводу паралельного існування органів публічної влади та органів місцевого самоврядування, розмежування основних власних повноважень органів публічної 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 публічної влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

Предметом дослідження є взаємодія органів публічної влади, також пов'язані з ними теоретичні та практичні проблеми.

Метою дослідження є комплексне вивчення засад взаємодії органів публічної влади, правового регулювання відносин, що складаються в процесі взаємодії органів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети в кваліфікаційній дипломній роботі 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,
- установити форми, порядок та основні принципи здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень місцевих органів публічної 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 кваліфікаційної дипломної роботи є система взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів, призначених для отримання об'єктивних та достовірних результатів дослідження.

Джерельна база: базовим інформаційним ресурсом стало дослідження законодавства України, що регулює ті чи інші питання взаємовідносин органів публічної 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.

РОЗДІЛ 1

ЕЛЕМЕНТИ ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Загальна характеристика органів публічної влади

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 кваліфікаційної дипломної роботи важливим є з'ясування питання публічної влади та приналежності 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].

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 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].

“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].

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

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].

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.

Водночас для публічної 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 публічної влади є загальнонародна та державна власність, а також кошти державного бюджету.

Безумовно, найбільш суттєвою ознакою публічної 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».

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 публічної 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 публічної 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 публічної влади та органи місцевого самоврядування.

Орган публічної 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 публічної влади: законодавча, виконавча і судова. При цьому функціональна диференційованість публічної 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 публічної 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.

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 символи 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.

Як вже зазначалося вище, система публічної влади країни складається з публічної 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 публічної 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].

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 публічної 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 публічної 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.

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 публічної 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 громад;

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 публічної влади;

е) органи публічної 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].

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 публічної 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 контрольоване державою, але повного невтручання суверенної публічної 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].

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* публічної 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.

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].

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.

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 ефективно 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 громадського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

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 публічної 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].

Н. С. Бондар вважає, що «конституційно-правовий зв'язок публічної 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.

1.3. Взаємодія органів публічної 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) [27, 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 дозволених 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» [10, 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 [10, 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 іще 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 тім, 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.

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].

Отож, 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 [61, 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.

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].

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» [37, 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.

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.

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].

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

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 публічної 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 публічної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, а держава виступає гарантом місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЧЕРЕЗ ДЕЛЕГУВАННЯ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

2.1. Теоретико-методологічні основи визначення делегування повноважень

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 [18, 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 [16, с. 225].

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 врегульовував 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 врегульовувати 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 врегульовувати.

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

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 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 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».

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 [9, 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” [13] 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.

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.

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.

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 сковає орган і порушує плавний хід виконання.

Відповідальність – невідємний елемент, пов'язаний з делегуванням; її сутність полягає в зобов'язаннях, що впливають 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]. Порухення цього принципу неминує 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) [15, 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»).

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 iurisdictio*), 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).

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 [8, с. 2].

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».

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 оперативніше, 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.

2.2. Загальна характеристика повноважень органів публічної влади

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[8, 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 публічної 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 публічної 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 публічної 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 публічної 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 публічної 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 публічної влади.

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

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 не вирішеним 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, одномоментно 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.

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, добровільний чи недобровільний, можуть бути делеговані відповідні повноваження.

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.

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 [10, 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 [12, с. 61].

Розмежування повноважень має дуже велике практичне значення. В. А. Кіріп'ячников, 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 злагодженоше 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 публічної 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 публічної 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 протилежному 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. 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 публічної влади та органи місцевого самоврядування. У такий спосіб Основний Закон закріпив існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів публічної 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.

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 публічної 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. фективної діяльності цих органів.

2.3. Контроль як необхідний елемент ефективної взаємодії 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 дозволену

«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 покликанною забезпечувати розумні стандарти послуг, які надаються громадянам, має повне право керувати і направляти діяльність місцевого самоврядування [18, 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.

Тому останнім часом у науковій літературі висувається нова модель, в основі якої лежить *«концепція взаємозалежності»*. Як наслідок твердження про те що делегування є пов'язуючим 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.

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.

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) [12, 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 противному випадку на раду або на окремих її членів може бути накладено штраф [12, 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].

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 публічної 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 публічної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. *Бюджетний контроль* здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затвердженим кошторисам [16, с. 74].

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.

Висновки до розділу 2

Доведено, що до компетенції органів місцевого самоврядування, крім «власних» повноважень можуть також належать 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 публічної влади.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ КРАЇНИ

3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком через ефективну взаємодію органів публічного управління

Оскільки світ стає все більш урбанізованим, зростає потреба у створенні населених пунктів, які сприятимуть здоровому довкіллю та підтримуватимуть сильну громаду. Якщо місцеві органи влади хочуть будувати сусідства, які задовольняють ці потреби, вони мають здійснювати їхній розвиток, щоб ці сусідства, які у сукупності утворюють громади, були життєздатними.

Говорячи про сусідства, слід зробити деякі пояснення щодо цього терміну. Якщо розглядати мешканців міст, то в українській традиції сусідства у нашому розумінні – це мікрорайони. Проте поняття «мікрорайон» не використовується стосовно сільських територій, тому саме «сусідство» є найкращим узагальнюючим поняттям, що означає людей, які мешкають разом на невеликій території, що має спільні проблеми. Нижче розглядається поняття «сталі сусідства».

Сталі сусідства бувають різних форм, але вони мають деякі спільні характеристики: вони є відносно компактними, багатофункціональними громадами з хорошим доступом до транспортної інфраструктури та включають низку варіантів житла, робочих місць, місць відпочинку, зручностей, магазинів і послуг. Вони також забезпечують високу економію природних ресурсів і високу якість життя всіх мешканців. З іншої точки зору, справді стале сусідство можна визначити за амбітними цілями, які воно досягає, такими як нульовий рівень відходів і чистий нульовий викид вуглецю, високий рівень доступності та різноманітності житла, а також нейтральний або позитивний фінансовий вплив на муніципальний бюджет.

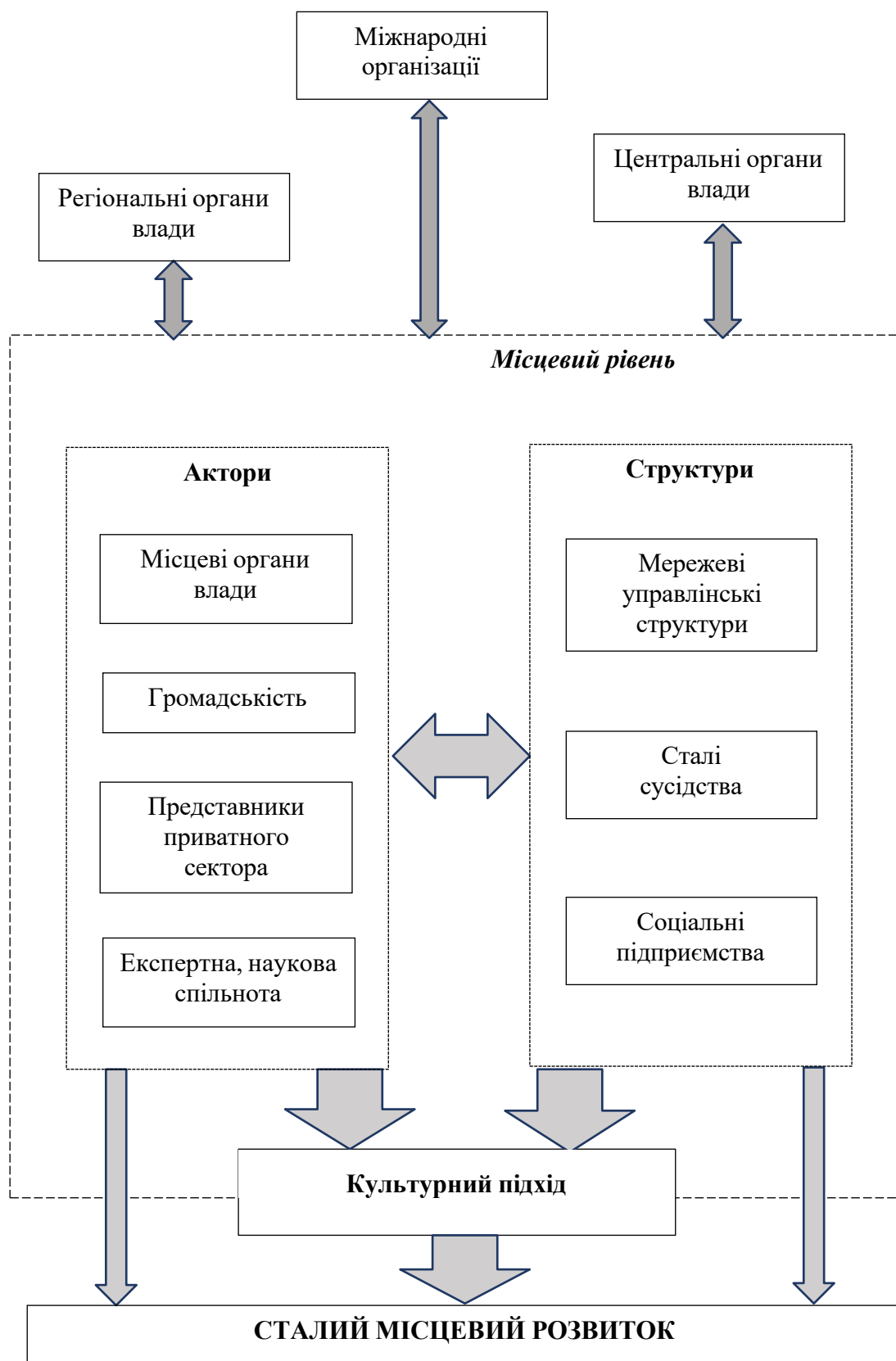


Рис. 3.1. Модель публічного управління сталим місцевим розвитком

Розвиток сталих сусідств не є великим відступом від того, що деякі органи місцевого самоврядування вже роблять, однак для переважної більшості з них це вимагає фундаментального переосмислення розвитку, територіального планування та регулювання. У табл. 3.1 наведено зв'язок важливих заходів розвитку з характеристиками сталого сусідства, які вони підтримують. Для багатьох місцевих органів влади реалізація цих стратегій означає зміну поточної практики.

Розвиток сталих сусідства є цінною інвестицією. Багато місцевих органів влади стикається з низкою серйозних проблем, таких як старіння населення, старіння інфраструктури, зміна клімату, нестабільні ціни на енергоресурси, а також з вимогами населення до більш доступного, адаптованого житла та екологічно відповідального місцевого економічного розвитку. І саме через процес розвитку сталих сусідств, органи місцевого самоврядування мають хороші можливості для вирішення деяких із цих серйозних проблем.

Таблиця 3.1

Заходи для розвитку сталих сусідств

Характеристики	Заходи
Доступність, ефективне обслуговування населення	Підтримка високоякісної забудови Реконструкція забудованих територій Розвиток транзит-орієнтованих сусідств
Легкий доступ до зручностей, робочих місць і послуг	Змішане використання земель
Різні мешканці, які живуть у різних типах житла	Побудова змішаного житла
Прогулянкові, велосипедні, транзитні та дорожні мережі, зв'язані з населеним пунктом та регіоном	Інтеграція мереж циркуляції у єдину систему Впровадження транзитно-орієнтованого розвитку
Багатофункціональні вулиці, які підтримують соціальні та екологічні функції, а також мультимодальний транспорт	Проектування та побудова багатофункціональних вулиць Зменшення паркування на вулицях
Доступна мережа «зелених» просторів, що забезпечує відпочинок і виробництво їжі	Створення інтегрованих «зелених» просторів, Кластерний розвиток, Стимулювання міського сільського господарства
Безпечне, соціально-спрямоване	Розвиток соціальних і культурних мереж Розвиток публічних просторів
Унікальна місцева ідентичність у рамках регіональної ідентичності	Використання підходів до розвитку унікальності
Енергетично ефективні будівлі та використання відновлювальної енергії	Розвиток джерел і систем відновлювальної енергії Використання еко-індустріальних підходів

Тому як агенти змін, місцеві органи влади можуть прийняти оригінальну концепцію «сталого розвитку» та переосмислити розвиток як цінну довгострокову інвестицію, яка захищає та покращує навколишнє середовище та допомагає задовольнити потреби всіх членів громади. У масштабі сусідства сталий розвиток цілком під силу місцевим органам влади, оскільки вони мають необхідні ресурси та інструменти для реалізації відповідних політик.

Сталий розвиток сусідств має потенціал не лише покращити соціальні результати, але й зменшити ризики для місцевих органів влади, оскільки функції, які роблять сусідства більш ресурсоефективними та підтримують сильні громади, часто також є більш життєздатними та фінансово надійними. Крім того, сталий розвиток, як правило, відображає широкий спектр інтересів, тому планування та проектування для сталого розвитку мають хороший потенціал для забезпечення широкої підтримки громади та інших зацікавлених сторін щодо запропонованого розвитку, що підвищує ймовірність того, що плани розвитку будуть затверджені.

Не лише місцеві органи влади, а і представники приватного сектору мають відігравати певну роль у переході до сталого розвитку сусідств. Як показує практика інших країн, представники приватного сектору ініціюють проекти та реагують на регуляторний, ринковий та фінансовий контекст, у якому вони працюють. Вони беруть на себе певний ризик і в обмін отримують фінансову віддачу. Тим часом органи місцевого самоврядування підтримують суспільне благо, формуючи регуляторне середовище та впливаючи на ринкові та фінансові чинники. У деяких випадках вони відстоюють зміни в практиці розвитку за допомогою нормативних актів, стимулів та інших ініціатив. Тобто для створення сталих сусідств представники приватного сектору коригують свою практику, а місцеві органи влади заохочують та сприяють цьому пристосуванню. Ці відносини дають їм можливість співпрацювати разом, щоб усунути бар'єри між приватним і публічним сектором та впроваджувати нові практики у свою діяльність.

Але є і третій, мабуть, найважливіший, партнер – громада, що є

джерелом політичної підтримки місцевих органів влади, даючи при цьому цінні ідеї та знання про те, що найкраще підходить для неї. Тому стратегії, які відповідають потребам громадян, місцевих органів влади та представників приватного сектора у подоланні ключових проблем, будуть найбільш ефективними для просування місцевих громад, відтак, і сусідств, до сталих результатів.

Створення сталих сусідств вимагає широкого спектру змін у традиційній практиці розвитку – деякі з цих змін є менш, деякі більш глибокими. Ці зміни мають свої проблеми та ризики, але вони також приносять значні переваги та можливості. Хоча сталий розвиток сусідства може мати більші ризики, ніж звичайний розвиток, але й переваги можуть бути значними для всіх учасників. Інвестування в екологічно чисті райони зараз може означати зниження витрат у майбутньому. Місцева влада отримує вигоду від зниження витрат на інфраструктуру, енергію, використання води та обслуговування. Ці нижчі витрати означають більш рентабельне надання публічних послуг з можливістю зниження місцевих податків, відтак, залучення нового бізнесу та резидентів. У свою чергу, жителів може приваблювати потенціал для більш здорового способу життя, більший вибір способів пересування та кращий доступ до зелених насаджень.

3.2. Пропозиції по удосконаленню співпраці між органами влади та суспільством в Україні

Розглянемо кроки, а також пов'язані з ними проблеми і пропонувані рішення для удосконалення взаємодії органів публічного управління:

1. **Розвиток навичок і знань.**

Навички створення сталих сусідств, а також рівень розуміння їх необхідності та їх підтримки відрізняються від місця до місця. Місцеві органи влади повинні знати про поточну спроможність створювати сталі сусідства на своїй території та ставлення громади до запровадження та зміцнення практики

сталого розвитку. Деякі громади мають сильний прихований попит на сталі сусідства, тоді як в інших громадськість не може уявити необхідність у них та їхні переваги. Так само у деяких населених пунктах мало розробників, які мають досвід у сфері сталого розвитку. Також слід зважати на відсутність/наявність нормативно-правових актів, які обмежують сталий розвиток або заважають отримати необхідні навички у цій сфері.

Проблеми

- 1) Члени громади не розуміють особливостей та переваг сталих сусідств.
- 2) Посадовим особам місцевих органів влади не вистачає знань чи рівня комфорту стосовно запровадження практик сталого розвитку.
- 3) Розробникам і виконавцям бракує необхідних навичок.

Рішення

- 1) Підвищення обізнаності (ОВ, ПС). Програми, які допомагають змінити свідомість громадськості щодо особливостей та переваг сталого розвитку, можуть закласти основу для успішного схвалення відповідної

політики, положень і планів, які підтримують стале сусідство. Щоб бути ефективними, ці програми мають виходити за рамки вузьких консультацій; вони повинні охопити широке коло громадян та використовувати підходи культурних змін.

- 2) Навчання (ОВ, ПС). Як активні представники громади, так і місцеві органи влади можуть забезпечити навчання. Але спільна реалізація навчальних програм дала б додаткову користь, оскільки допомагає учасникам краще зрозуміти потреби інших.

- 3) Стимулювання (ОВ). Використання стимулів для заохочення розробників або виконавців запроваджувати нові підходи – це спосіб заохочення навчання на практиці.

2. Усунення фінансових бар'єрів.

«Це коштує занадто дорого» — це рефрен, який зазвичай чують про

сталий розвиток: ми всі хочемо це зробити, але не можемо знайти способи, щоб вкладатися у бюджет розвитку. Однак для цього існує ряд рішень, деякі з яких напроцуд прості в реалізації. Їхня загальна мета – узгодити фінансові механізми зі структурою витрат і вигод. І хоча інвестиції у сталий розвиток часто окупаються довше, ніж традиційні проекти розвитку, однак, якщо все зроблено «правильно», вони також забезпечують набагато більшу цінність з часом, оскільки створюють процвітаючу, придатну для життя спільноту, яка приваблює людей і підприємства в довгостроковій перспективі. Тому хорошим рішенням є знайти додаткові джерела фінансування, які шукають стабільну прибутковість із меншим ризиком у довгостроковій перспективі.

Проблеми

- 1) Вищі капітальні витрати на ефективні, «зелені», технології.
- 2) Розділене стимулювання, коли капітальні витрати несуть розробники, а операційні заощадження реалізуються покупцями.
- 3) Бізнес-моделі не фіксують потенційну цінність, напр., дохід від операційної економії енергії.
- 4) Проекти чітко визначені, через що упускаються ключові можливості для отримання цінності завдяки синергії з найближчими сферами використання або системами.
- 5) Модель для поступового вдосконалення зазвичай передбачає додаткові зміни та збільшення вартості.
- 6) Дизайн і планування зазвичай зосереджуються на стандартних продуктах або підходах, які є дорогими способами задоволення потреб громади.

Рішення

- 1) Налагодження партнерських відносин (ОВ, ПС). Партнерство може залучати багатьох акторів, об'єднуючи розробників з місцевими органами влади, комунальними підприємствами та іншими

публічними організаціями. Наприклад, партнерство між забудовником і місцевим органом влади може створити доступне житло, яке жодна зі сторін самотійно не зможе забезпечити.

2) Зв'язок між системами та масштабами (*ОВ, ПС*). Бачення окремих районів і сусідств як частини більшої спільноти має вирішальне значення. Наприклад, повна енергетична стратегія розглядає інвестиції в масштабах міста (наприклад, газопроводи), району (філія енергетичного підприємства) та окремого будівництва (виробництво відновлюваних джерел та енергоефективність), а також знаходить рішення, які поєднують найкращі варіанти щодо інвестування. Інтеграція в різних масштабах – це спосіб знайти нові можливості та нову цінність, і план розвитку сталих сусідств є гарною можливістю визначити та вирішити, як реалізувати ці зв'язки.

3) Зелені позики (*ПС*). Вони усувають вищезгадане розділене стимулювання для житлових забудов. Забудовник визначає додаткові капітальні витрати на зелені об'єкти та бере довгострокову позику від імені кондомініуму/власників нерухомості на цю суму. Зниження споживання енергії та води зазвичай перевищує витрати на обслуговування кредиту, тому власники ОСББ мають чисту фінансову вигоду. Ця вигода збільшується після погашення позики.

4) Фінансові стимули, плата за розвиток та інвестиції (*ОВ*). Місцеві органи влади можуть використовувати ряд фінансових стимулів, які відрізняються залежно від законодавчої бази. Вони можуть включати позики, гранти, винагороди, диференційовану плату за розробки тощо. Муніципальні інвестиції, такі як покращення громадської сфери, можуть зменшити витрати для забудовників та/або підвищити вартість нерухомості, функціонуючи як непрямий стимул до розвитку.

5) Комунальні партнерства (*ОВ, ПС*). У багатьох країнах енергетичні підприємства пропонують значні стимули для компенсації витрат, пов'язаних з проектуванням та будівництвом більш енергоефективних будівель. Деякі з них також почали пропонувати супутні

послуги, які знижують ризики для забудовників або муніципалітетів. Наприклад, Fortis BC у Канаді пропонує інтегровану послугу для централізованих енергетичних систем, пропонуючи модель фінансування/побудови/власності/експлуатації [93]. У цій моделі їхні послуги окупаються за рахунок щомісячної плати користувачів систем.

6) Зосередження на кінцевому використанні з найменшими витратами (*ОВ, ПС*). Район, у якому можна дістатися до роботи, послуг, відпочинку та житла за декілька хвилин ходьби, дозволяє людям задовольняти свої потреби без витрат і небезпеки регулярного водіння або пересування громадським транспортом. Встановлення принципу кінцевого використання та найменших витрат як принципу проектування може забезпечити пріоритет інвестицій набагато більшої вартості.

3. Усунення регуляторних бар'єрів.

У дослідників і практиків часто виникає запитання: якщо сталі сусідства мають так багато переваг, чому вони не є розповсюдженими? Тому є декілька причин. Так, деякі існуючі норми можуть перешкоджати цьому. Або нормативні акти недостатньо гнучкі, щоб дозволяти реалізацію інновацій, потрібних для створення сталих сусідств. І хоча належним чином збалансувати визначеність і гнучкість є складним завданням, місцеві органи влади мають низку інструментів для подолання регуляторних бар'єрів на шляху змін. Їх слід використовувати з належним урахуванням конкретних проблем і контексту.

Щоб підтримувати та стимулювати практику сталого розвитку, місцеві органи влади повинні вибирати рішення, які відповідають конкретним викликам, з якими стикається громада, з акцентом на практиках, які ринок і громада можуть прийняти. При цьому місцеві органи влади можуть підвищити ймовірність успіху за допомогою такої «стратегії трансформації»:

- Коли практика є новою, слід надавати підтримку дослідженням та розробкам.
- Після того, як практика довела свою ефективність, слід

навчати ключових акторів цій практиці, демонструвати успіх у каталізаторських проектах, зменшувати бар'єри витрат за допомогою позик та грантів та знімати регуляторні бар'єри.

- Після того, як практика стане більш поширеною та життєздатною, слід усунути непотрібні фінансові стимули та закріпити передовий досвід шляхом прийняття нових правил і стандартів.

Місцеві органи влади можуть застосовувати цю стратегію трансформації до місцевих політик, програм і нормативно-правових актів.

Проблеми.

1) Прийняте зонування території може завадити розвитку сталих сусідств.

2) Занадто жорсткі стандарти можуть стати перешкодою для інновацій.

3) Слабка підтримка відповідних політик може створити невизначеність для розробників.

Рішення.

1) Запровадження підтримуючої політики, планів та стандартів (ОВ). У міру того, як концепція сталості стає все більш поширеною, вона просувається від широких політичних заходів до конкретних регуляторних інструментів. Але між політикою, місцевими планами та стандартами розвитку часто виникають внутрішні конфлікти. Щоб заохочувати сталий розвиток сусідств,

місцеві органи влади повинні зосередитися на найважливіших перешкодах, які перебувають під їхнім контролем: оновити плани розвитку для існуючих сусідств, щоб забезпечити громадську та політичну підтримку сталого розвитку; оновити правила зонування, паркування та відповідні правила проектування, щоб забезпечити кращий розвиток та зменшити витрати; оновити стандарти розвитку інфраструктури.

2) Створення контрольних списків затвердження (ОВ). Контрольні списки можуть використовуватися для перетворення політики в

практичні рекомендації. Вони можуть бути більш директивними, визначаючи методи, або більш гнучкими, визначаючи KPI або дозволяючи розробникам розставляти пріоритети серед різних практик і підходів.

3) Впровадження прискорених процесів ухвалення рішень (ОВ). Прискорене ухвалення проектів, які відповідають певним критеріям (наприклад, демонстрація певних практик або відповідність очікуванням ефективності), функціонує як фінансовий стимул у громадах, де вартість утримання землі є високою. Іншим варіантом є прискорення затвердження практик сталого розвитку, які не відповідають поточним стандартам, що зменшує витрати та ризики для розробників сталого розвитку.

4) Надання переваги більш сталим об'єктам (ОВ, ПС). Підтримуюча політика та нові нормативи і правила можуть бути недостатньо сильними, щоб спонукати приватних акторів здійснити необхідні зміни. У такому випадку комбінація оподаткування, зборів, зонування, напрямків місцевих політик та інших регуляторних інструментів може сприяти цьому зрушенню.

4. Планування та проектування.

Переосмислення традиційного процесу розвитку є критичним елементом успішного сталого розвитку сусідств. Це приносить нову інформацію, підтримуючи креативні, високопродуктивні рішення. Наведені нижче рішення найкраще застосовувати разом, оскільки кожне з них відповідає різним потребам: зосередження на кінцевих цілях для підвищення ефективності; інтегрований процес для більш ефективних рішень, які відповідають кільком цілям; і пілотні програми, які роблять інновації менш ризикованими. Усі три рішення можуть застосовувати як реалізатори, так і розробники розвитку.

Проблеми.

1) Процеси планування та розвитку є лінійними, а не міждисциплінарними.

2) Системи регулювання ускладнюють інновації.

3) Часто існуючі підходи до консультацій органів влади з іншими акторами акцентують увагу на схваленнях на пізніх етапах процесів, а не на ранньому створенні цінності та побудові відносин.

Рішення.

1) Розробки, орієнтовані на продуктивність (*ОВ, ПС*). Цей підхід ставить цілі наперед, а потім спонукає команду розробників досягати їх. Це нормально для фінансових показників, але не для екологічних чи соціальних показників (за винятком відповідності нормативним вимогам). Встановлення низки цілей, а потім виклик команді знайти творчі рішення, які б відповідали всім, є важливим для сталого розвитку. Хорошим прикладом є підхід One Planet до сталого розвитку, який визначає 10 принципів (або цілей високого рівня), а потім розробляє стратегії для їх досягнення.

2) Інтегровані процеси проектування за участі кінцевих користувачів (*ОВ, ПС*). Однією з найбільш важливих проблем, з якими сьогодні стикається сталий розвиток сусідства, є розділення процесу. Фахівці, які працюють над різними аспектами або різними етапами розвитку, рідко співпрацюють у тісному контакті. Як наслідок, вони часто не знають про цілі, які не є їхніми безпосередніми інтересами (і можуть бути не готові реагувати на них). Таким чином, звичайний процес планування та проектування втрачає багато можливостей для творчого вирішення проблем. Інтегровані процеси проектування пов'язують планування проекту між фазами проекту, а також між фахівцями та кінцевими користувачами. Команди розробників можуть швидше визначати кращі рішення, досягаючи більшої кількості цілей та

усвідомлюючи переваги сталого розвитку. Інтегрований дизайн також є більш економічно ефективним, оскільки іноді одне інноваційне рішення замінює набір традиційних методів. Такі інтегровані підходи також можна застосувати до управління капітальними активами місцевого самоврядування, пропонуючи рішення, які поєднують цілі у різних сферах розвитку. Одним з ключових аспектів інтегрованого процесу є залучення кінцевих користувачів,

таких як потенційні резиденти та орендарі нерухомості, що допомагає визначити відповідні ринкові ніші та потреби громади.

3) Реалізація пілотних програм (*ОВ, ПС*). Інновації несуть ризик, і те, що є «звичайним бізнесом» в одній спільноті, може бути дуже інноваційним в іншій. Пілотні програми дозволяють розробникам і виконавцям експериментувати, не створюючи очікувань, що експеримент обов'язково стане стандартною практикою.

4) Впровадження гнучкості та адаптивності (*ОВ, ПС*). Сучасний світ швидко змінюється: від технологій до демографії, від клімату до економіки. З огляду на те, що муніципальна інфраструктура діє 50-100 років, а сусідства існують для підтримання життя населеного пункту, гнучкість є важливою для забезпечення довгострокової цінності. На практиці це може означати розробку гнучких планів для будинків або забезпечення загальнодоступних тротуарів і зручного транспортного доступу для людей похилого віку. Це може означати навіть інтеграцію стратегії адаптації до клімату на ранніх етапах планування. Один із найпростіших та найефективніших способів нарощувати гнучкість – це використовувати шаблони вулиць на основі сітки, які легко враховують зміну моделей руху, використання та щільності для забезпечення довгострокової сталості для сусідств.

5. **Маркетинг.**

Будучи «третім партнером» у сталому розвитку сусідства, громада має значний вплив на те, що може бути реалізованим, а що не може. Маркетинг може підвищити інтерес, якщо членам спільноти доступно «упакувати» інформацію про переваги сталого розвитку.

Проблеми.

1) Підходи до розвитку часто зосереджені на минулих тенденціях.

2) Члени громади та інші стейкхолдери не завжди усвідомлюють переваги сталого розвитку сусідств.

Рішення.

1) Альтернативні методи дослідження місцевого ринку (ОВ, ПС). Як правило, розробники та кредитори звертають увагу на останні продажі, щоб зрозуміти, що буде купувати ринок. Однак такий підхід є упередженим: нові продукти, які б відповідали потребам ринку, не розглядаються. Натомість аналіз цільового ринку, опитування щодо аналогів можна використовувати для ефективнішого визначення нових продуктів або функцій, які б зацікавили покупців на місцевому ринку. Проводячи такі дослідження самостійно, місцеві органи влади можуть допомогти розробникам визначити нові ніші продуктів, які відповідають муніципальним цілям.

2) Впровадження рейтингових систем та нагород (ПС). Незважаючи на свої особливості, такі системи рейтингів, як LEED® і BUILT GREEN®, поширені у США та Канаді [238], можуть бути важливими маркетинговими інструментами. Вони пропонують сторонню перевірку ефективності та є доступними ринковими символами досконалості.

6. Укладання контрактів між акторами.

Контракти можуть бути використані для створення основи для сталого розвитку сусідств та для забезпечення виконання цілей сталості, наприклад, покупцями землі. У такому випадку як землевласник місцева влада може використовувати вимоги контрактів як потужний інструмент для формування сталого розвитку сусідства.

Проблема.

Контракти часто зосереджуються на юридичних та короткострокових фінансових міркуваннях.

Рішення.

1) Впровадження запитів пропозицій із підходом «потрійного

результату» (*ОВ, ПС*). Запити пропозицій з потрібним результатом дозволяють землевласникам отримати більше, ніж просто фінансову вигоду від продажу землі. Цей процес є альтернативою традиційному процесу продажу землі. Потенційні покупці повинні доповнити свої фінансові пропозиції концептуальними проектами та зобов'язаннями щодо екологічних та соціальних цілей. Цей підхід пропонує велику гнучкість і визнає компроміс між економічними та іншими цілями, але зазвичай означає нижчу ціну продажу землі.

2) Встановлення особливих умов продажу землі (*ОВ, ПС*). Вимоги щодо сталого розвитку, які землевласник бажає встановити, можуть бути включені в договір купівлі-продажу землі, забезпечений заставою або іншими засобами.

3) Укладання контрактів на виконання (*ПС*). Ці контракти винагороджують постачальників на основі результатів, а не на основі часу та матеріалів або у відсотках від вартості будівництва. Концепція має два відповідних застосування. По-перше, розробники, які бажають заохочувати гнучкість на ранніх етапах процесів проектування, можуть використовувати контракти, які винагороджують команди дизайнерів залежно від того, наскільки добре їхні проекти досягають цілей проекту. Друге застосування контрактів на виконання передбачає укладання контрактів з «енергетичними компаніями», які проектують, встановлюють, фінансують та можуть експлуатувати енергетичні системи, і які отримують додаткові виплати за рахунок операційної економії. При цьому можливі різні типи контрактів: контракт, у якому всі витрати підрядника погашаються за рахунок економії; контракт «спільних заощаджень», у якому заощадження розподіляються між підрядником та власником; і контракт на повні послуги, за яким підрядник бере на себе оплату рахунків за комунальні послуги та стягує регулярну плату протягом терміну дії контракту.

Висновки до розділу 3

Визначено, що не лише місцеві органи влади, а і представники приватного сектору мають відігравати певну роль у переході до сталого розвитку сусідств. Як показує практика інших країн, представники приватного сектору ініціюють проекти та реагують на регуляторний, ринковий та фінансовий контекст, у якому вони працюють. Вони беруть на себе певний ризик і в обмін отримують фінансову віддачу. Тим часом органи місцевого самоврядування підтримують суспільне благо, формуючи регуляторне середовище та впливаючи на ринкові та фінансові чинники. У деяких випадках вони відстоюють зміни в практиці розвитку за допомогою нормативних актів, стимулів та інших ініціатив. Тобто для створення сталих сусідств представники приватного сектору коригують свою практику, а місцеві органи влади заохочують та сприяють цьому пристосуванню. Ці відносини дають їм можливість співпрацювати разом, щоб усунути бар'єри між приватним і публічним сектором та впроваджувати нові практики у свою діяльність. Але є і третій, мабуть, найважливіший, партнер – громада, що є джерелом політичної підтримки місцевих органів влади, даючи при цьому цінні ідеї та знання про те, що найкраще підходить для неї. Тому стратегії, які відповідають потребам громадян, місцевих органів влади та представників приватного сектора у подоланні ключових проблем, будуть найбільш ефективними для просування місцевих громад, відтак, і сусідств, до сталих результатів.

З'ясовано, що у багатьох країнах, у тому числі в Україні, спроможність місцевих органів влади надавати якісні публічні послуги обмежена або не досягнута на задовільному рівні через: а) обмежені фінансові ресурси та базу доходів; б) обмежений доступ до фінансового ринку; в) відсутність належного інституційного розвитку. Встановлено, що одним з напрямів, який сприяє підвищенню спроможності, у тому числі стосовно досягнення цілей сталого місцевого розвитку, є розвиток місцевого соціального підприємництва.

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 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 публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до них, органи місцевого самоврядування не входять до системи органів публічної 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 публічної 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 публічної 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 публічної 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.

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 публічної 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 місцеве самоврядування має бути зацікавлене в делегуванні повноважень, бо це тягне за собою фінансування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Не “керувати” людиною – служити їй /В.Б. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10– 15.
2. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К., 1979. – 150 с.
3. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие / Под ред. Ю.П. Битяка и В.В. Зуй. – Харків: ООО "Одиссей", 1999. – 224 с.
4. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи /Упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – 100 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.
6. 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.
7. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун та ін. – Ужгород, 1997. – 288 с.
8. Бабаєв В. Місцеве самоврядування у сучасному мегаполісі: тенденції, проблеми, перспективи / В. Бабаєв // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7-9. – С. 164-169.
9. 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.
10. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США /Г.В.Барабашев // Государство и право. – 1993. – № 8. – С. 126-134.
11. Батанов О. В. Статут територіальної громади – основний

нормативний акт місцевого самоврядування / О.В.Батанов// Право України. – 2004. – № 7. – С. 30-34.

12. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов. – К.: «Юридична думка». - 2010. – 86 с.

13. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб / І. А. Беленчук. – К. : Видавництво А.С.К. - 2004. – 176 с.

14. 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.

15. 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/>

16. Битяк Ю., Константий О. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константий// Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 3 (26). – С. 101-109.

17. 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.

18. Борденюк В. Децентралізація публічної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В.Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.

19. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17-23.

20. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 16-21.

21. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління та місцевого самоврядування в контексті реформи

адміністративного права / В. Борденюк // Вісник УАДУ. – 2000. – №1. – С. 209-215.

22. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська. – Юриспруденція on-line. Інтернет видання. - Режим доступу <http://www.lawyer.org.ua/>

23. 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.

24. Бублик Г. В. Матеріальне та фінансове забезпечення делегованих повноважень / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 21-24.

25. Бублик Г. В. Правове регулювання делегованих повноважень за законодавством України / Г. В.Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 8. – С. 28-31.

26. 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.

27. Бублик Г. В. Проблеми поняття та змісту делегованих повноважень місцевих органів влади / Г. В. Бублик // Юридична Україна. – 2004. – № 2. – С. 10-12.

28. Васильчиков А. И. О самоуправлении / А. И. Васильчиков.- Т. 1. – М. - 1872. – 104 с.

29. Вдовенко С. Вдосконалення управління регіоном (район-область) в умовах ринкових перетворень / С. Вдовенко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 89-98.

30. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка». - 2007. – 992 с.

31. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і

допов.) / уклад і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун».- 2005. – 1728 с.

32. Виконавча влада в Україні: Навч.посіб. / За заг.ред. Н. Р. Нижник. –К.: Вид-во УАДУ. - 2002. – 128 с.

33. Войтичук О. Безвладна влада / О. Войтичук. – Інтернет ресурс. -Режим доступу // <http://www.auc.org.ua/?id=15674&q>.

34. 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.

35. 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.

36. Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н. А. Гаганова // Государство и право. – 2003. – №3. – С. 88-91.

37. 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.

38. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ / В. Гизевус.

— К. 2005. 130 с.

39. 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.

40. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право.- 1992. - № 10 - С. 107.
41. Гуренко М. Н. Основы конституционного права: Учебное пособие /М. Н. Гуренко. - К.: Логос. - 2000. – 303 с.
42. Гурне Бернар. Державне управління / Пер. з фр. В.Шовкуна. - К.: Основи, 1993. – 165 с.
43. Делія Ю. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування в Україні / Ю. Делія // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 15-20.
44. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 4. – С. 45- 46.
45. Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин / Ю. Делія // Право України. – 1999. – № 11. – С. 24- 26.
46. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. - 2003. – № 10. – С.29-32.
47. 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://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-pomeriv/2-4-2013/item>.
48. 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.
49. 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.
50. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю.Оболенського. –

Хмельницький: Поділля. - 1999. – 570 с.

51. 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.

52. Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.- Екатеринбург. - 2001.- 18с.

53. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І.В.Дробуш// Право України. – 2001. – № 10. – С.20-24.

54. 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.

55. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

56. Журавель Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – №11. – С. 36-38.