

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

НОВАК АННА ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 342.1(477):352.07

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент **Бодрова Ірина Іванівна**, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, заступник директора з наукової роботи.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Серьогін Віталій Олександрович**, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, професор кафедри конституційного і муніципального права;

кандидат юридичних наук, доцент **Щебетун Ірина Степанівна**, Донецький національний університет імені Василя Стуса, доцент кафедри конституційного, міжнародного та кримінального права.

Захист відбудеться 12 грудня 2017 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84А.

Автореферат розіслано 09 листопада 2017 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблематика конституційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в останні роки вийшла на якісно новий рівень. Конституційно-правова політика у даній сфері не лише становить напрям доктринальних досліджень, але й визначає вектор сучасного державно-правового розвитку України. Період конституційної модернізації, системного реформування місцевого самоврядування та державного управління на засадах децентралізації влади вимагає опрацювання концептуальних засад перерозподілу владних повноважень між рівнями та елементами системно-структурної організації публічної влади, розширення функціонально-компетенційної сфери діяльності місцевого самоврядування, формування достатньої правової основи делегування муніципальним органам окремих повноважень органів виконавчої влади, імплементації міжнародно-правових стандартів, удосконалення системи делегованих повноважень та організаційно-правового механізму їх реалізації.

Вітчизняна юридична наука традиційно приділяє значну увагу конституційно-правовим проблемам регулювання компетенції місцевого самоврядування та його органів. Зокрема, слід назвати праці таких науковців, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, В. І. Борденюк, О. М. Бориславська, Г. В. Бублик, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, О. В. Марцеляк, Л. Р. Наливайко, Н. Р. Нижник, М. В. Пітцик, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, С. Г. Сєрьогіна, К. Є. Соляник, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, І. С. Щєбетун та ін. Разом з тим комплексні дослідження делегування муніципальним органам повноважень органів виконавчої влади майже відсутні. Серед останніх – дисертації Г. В. Бублик про організаційно-правові аспекти делегування повноважень місцевими органами влади, а також О. М. Алтуніної про діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади, де означена проблематика розглядалася з точки зору теорії управління та адміністративного права. Монографічні дослідження конституційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні у конституційно-правовій науці відсутні. Означеними факторами і зумовлений вибір теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми наукової діяльності «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у

функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 20 грудня 2013 р.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розробка цілісної концепції теоретичних і конституційно-правових засад здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, визначення науково обґрунтованих перспектив та напрямів її подальшого розвитку в умовах конституційної реформи децентралізації влади.

Окреслена мета дослідження зумовила постановку та вирішення таких завдань:

- визначити роль делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування у механізмі децентралізації державної влади;
- уточнити поняття делегування органам місцевого самоврядування повноважень та визначити специфіку його конституційно-правової моделі;
- сформулювати поняття та розкрити особливості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- узагальнити на основі першоджерел світовий досвід конституційно-правового регулювання державних делегованих повноважень муніципальних органів;
- охарактеризувати правову основу делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади;
- здійснити поліаспектну систематизацію делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, надати характеристику системи таких повноважень та визначити перспективи її оптимізації;
- розкрити способи матеріально-фінансового забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та проблеми їх конституційно-правового регулювання;
- висвітлити конституційно-правові питання організації та здійснення державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- визначити перспективи та розробити пропозиції щодо удосконалення конституційно-правових засад здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із делегуванням органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади в Україні.

Предметом дослідження є конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить комплексний багаторівневий підхід із використанням філософських, загальнотеоретичних та спеціально-наукових методів. Використання діалектико-матеріалістичного підходу зумовило з'ясування

сутності та змісту делегування повноважень як явища реальної дійсності у його динаміці, розвитку та взаємозв'язку з іншими політико-правовими явищами та процесами (підрозділи 1.1., 1.2.). Системно-структурний і системно-функціональний методи дозволили визначити місце і роль делегування повноважень у механізмі децентралізації влади, делегованих повноважень – у структурі компетенції муніципальних органів (підрозділи 1.1., 1.2.). Формально-юридичний метод використовувався для визначення понять, аналізу особливостей правового регулювання (підрозділи 1.1., 1.2., 2.1., 2.3., 2.4.); компаративістський метод – для порівняння конституційно-правового регулювання делегованих повноважень самоврядних органів у зарубіжних країнах (підрозділ 1.3.); метод класифікації – для групування делегованих повноважень (підрозділ 2.2.); методи теоретико-правового прогнозування і моделювання – для визначення перспектив та розробки пропозицій щодо удосконалення правового регулювання здійснення самоврядними органами делегованих повноважень (підрозділи 1.1.–2.4.).

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дана робота є одним із перших в Україні комплексних дисертаційних досліджень сутності конституційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. У рамках проведеного дослідження одержані наступні результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

уперше:

- надано авторське визначення делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як основаних на законі муніципальних правовідносин, що виникають, змінюються або припиняються між державою в особі уповноважених органів державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу уповноваження останніх здійснювати в межах Конституції і законів України окремі повноваження органів виконавчої влади. Ці правовідносини класифіковані як муніципально-правові, комплексні, регулятивні, формалізовані, правомірні, локальні, постійні, двосторонні;

- сформульоване авторське визначення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади як право-обов'язків виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які віднесені до їх відання Конституцією і законами України, не пов'язані з вирішенням питань місцевого значення, а здійснюються з метою удосконалення механізму публічного управління, на засадах субсидіарності та децентралізації влади, за рахунок державного матеріально-фінансового забезпечення та під контролем уповноважених державних органів;

- здійснено класифікацію матеріально-фінансового забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади як гарантії місцевого самоврядування та визначено її ознаки; доведено, що це – спеціальна гарантія місцевого самоврядування; за цільовою ознакою – гарантія реалізації; за правовою формою закріплення –

конституційна гарантія; за юридичною природою – процесуально-правова; у залежності від призначення в системі місцевого самоврядування – гарантія фінансово-економічної самостійності. Ця гарантія характеризується ознаками нормативності, системності, цілеспрямованості, процесуальності;

- обґрунтовано необхідність посилення ролі муніципальної, у тому числі статутної, нормотворчості у правовому регулюванні здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади та визначено його шляхи;

удосконалено:

- наукові підходи щодо розуміння сутності делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; обґрунтовано висновок, що делегування повноважень має багатоаспектний характер і може розглядатися як правовий спосіб формування компетенції органів місцевого самоврядування; як особлива група муніципально-правових відносин; як форма взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- визначення правової основи делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади як сукупності норм права, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку із наданням самоврядним органам окремих повноважень органів виконавчої влади та їх застосуванням, закріплюють необхідні та достатні для цього умови й втілюються у відповідних муніципальних правовідносинах; обґрунтовано, що, як збірне поняття, воно включає: правові основи делегування та застосування делегованих повноважень; конституційні, законодавчі, підзаконні, муніципально-правові основи;

- уявлення про існуючий стан законодавчого регулювання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; аргументовано, що найбільш оптимальною моделлю правової регламентації інституту делегування повноважень є прийняття окремого, базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади»; визначено предмет правового регулювання вказаного закону;

- наукові підходи до правової природи та порядку укладання договорів про делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; визначені істотні умови цього договору; запропоновано, що такі договори мають укладатися місцевими головами з наступним їх затвердженням представницькими органами місцевого самоврядування і набирати чинності не раніше їх офіційного опублікування у місцевих засобах масової інформації;

- класифікацію делегованих повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування; визначено, що у контексті реформи децентралізації влади перспективний характер матиме систематизація здійснюваних муніципальними органами делегованих повноважень: за способом делегування; за суб'єктом делегування; за територіальною основою здійснення делегованих

повноважень; залежно від часу, на який повноваження делегуються; виходячи з матеріально-фінансового забезпечення державою делегованих повноважень;

- визначення матеріально-фінансового забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; воно охарактеризовано як напрям правової політики у сфері місцевого самоврядування; гарантія спроможності місцевого самоврядування та співмірності повноважень і матеріально-фінансових ресурсів його органів; принцип; умова делегування повноважень; цілеспрямована діяльність уповноважених державних органів;

набули подальшого розвитку:

- наукові уявлення про конституційно-правову модель делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; визначено, що ототожнивши такі правові способи формування компетенції, як делегування і надання повноважень, законодавець зумовив правову специфіку вказаної моделі, особливими рисами якої є неспівпадіння суб'єкта делегування та носія повноважень, що делегуються; здійснення делегування абстрактному колу муніципальних органів; вилучення повноважень, що делегуються, з компетенції первинного їх носія; відсутність правозастосовного акту про делегування; імперативний та постійний характер делегування;

- наукові погляди на перспективи лібералізації існуючого способу делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади; обґрунтовано необхідність запровадження обов'язкового (законодавчого) та добровільного (договірного) способів делегування повноважень, визначено критерії їх застосування;

- наукові уявлення про конституційно-правове регулювання державних делегованих повноважень у зарубіжних країнах; зроблено висновок про те, що запровадження певного організаційно-правового механізму здійснення делегованих державних повноважень самоврядних органів знаходиться у безпосередній залежності від сприйняття тієї чи іншої концепції місцевого самоврядування; наведено основні риси делегування державою повноважень органам місцевого самоврядування за різних муніципальних концепцій;

- пропозиції щодо удосконалення конституційно-правового регулювання делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади; на підставі аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) запропоновано уточнити термін «здійснення» делегованих повноважень; зберегти поряд з договірним способом можливість делегування повноважень муніципальним органам законом; встановити додаткові гарантії автономності місцевого самоврядування, закріпивши можливість припинення реалізації за ініціативою самоврядних органів делегованих їм повноважень з підстав і в порядку, визначених законом; встановити вимогу делегування повноважень з одночасною передачею необхідних для їх реалізації матеріально-фінансових ресурсів; надати право органам місцевого самоврядування оскаржувати

конституційність законів про делегування повноважень органів виконавчої влади у разі порушення вказаної вимоги; уточнити коло суб'єктів контрольної діяльності за здійсненням делегованих повноважень. Запропоновано доповнити передбачений Розділом II Конституції України перелік основних прав і свобод людини і громадянина правом на належне урядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження компетенції місцевого самоврядування та його органів;
- у нормотворчій діяльності – при вдосконаленні конституційного та галузевого законодавства України, як доктринальна основа для проведення конституційної реформи в частині децентралізації влади;
- у навчальному процесі – у процесі підготовки навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні».

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися на дев'яти науково-практичних конференціях і семінарах, у т.ч.: «Юридична осінь 2013 року» (м. Харків, 14.11.2013 р.); «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20–21.11.2013 р.); «Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених» (м. Харків, 17.04.2014 р.); «Конституційна реформа як вимога сучасності» (м. Харків, 25.06.2014 р.); «Юридична осінь 2014 року» (м. Харків, 14.11.2014 р.); «Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС» (м. Харків, 20.05.2015 р.); «Научний потенциал на света» (м. Софія, 17–25.09.2015 р.); «Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України)» (м. Харків, 22.06.2016 р.); «Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації» (м. Харків, 14.10.2016 р.); «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності» (м. Харків, 19.05.2017 р.).

Структура і обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (295 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 241 сторінка, з яких основного тексту – 200 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа, предмет і об'єкт дослідження, зв'язок

із науковими програмами і планами, практичне значення отриманих результатів та їх апробація, основні положення, що виносяться на захист.

Розділ 1. «Конституційно-правові засади здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування у механізмі децентралізації державної влади» досліджуються доктринальні підходи до визначення понять «делегування повноважень», «децентралізація влади», особливості вітчизняної конституційної моделі делегування повноважень, з'ясовується його роль в процесах децентралізації влади.

Підкреслюється, що традиційним способом децентралізації влади визнається муніципалізація державних повноважень. Питання ж співвідношення децентралізації та делегування повноважень органів виконавчої влади муніципальним органам має дискусійний характер. З'ясування його зумовило вивчення правової природи та сутності делегування повноважень як правового способу формування компетенції, особливої групи муніципально-правових відносин, форми взаємодії органів державної влади та муніципальних органів. В результаті встановлено особливі риси вітчизняної моделі делегування повноважень, сформульоване авторське визначення його поняття, виявлено специфіку елементів змісту та надано видову характеристику відповідних правовідносин, розкрито зміст делегування повноважень як форми взаємодії державних та муніципальних органів.

У підрозділі 1.2 «Делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування» робиться спроба встановити значення делегованих повноважень у структурі компетенції муніципальних органів.

Відзначається необхідність встановлення співвідношення понять «питання місцевого значення» та «предмет відання органу місцевого самоврядування», зміст яких може співпадати лише частково.

Дослідження кількісної та якісної характеристик делегованих повноважень у структурі компетенції муніципальних органів дозволило встановити їх «питому вагу» у загальному колі повноважень, а також на основі порівняльного аналізу з власними повноваженнями визначити коло спільних і відмінних рис. До перших віднесено: 1) встановлення Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) спільні предметні сфери реалізації; 3) реалізація в межах єдиної організаційної системи місцевого самоврядування; 4) обов'язковий характер; 5) забезпечення єдиною системою державного захисту та примусу; 6) постійний характер; 7) здійснення під громадським контролем. Особливими рисами делегованих повноважень виступають: 1) складний державно-муніципальний характер, що базується на поєднанні

державних і місцевих інтересів; 2) не пов'язаність з вирішенням питань місцевого значення; 3) похідність, як однієї з правових форм втілення державної влади, від влади усього народу України; 4) призначення раціоналізувати механізм публічного управління на засадах субсидіарності та децентралізації влади; 5) обмеження суб'єктного складу виключно виконавчими органами сільських, селищних, міських рад; 6) звуженість муніципального рівня правового регулювання відносин, пов'язаних з організацією та здійсненням таких повноважень; 7) реалізація на локальному рівні територіальної організації місцевого самоврядування; 8) матеріально-фінансове забезпечення державними фінансами та об'єктами державної власності; 9) недопущення переделегування або передачі іншим суб'єктам; 10) реалізація під контролем уповноважених державних органів.

У підрозділі 1.3. «Конституційно-правове регулювання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах» здійснено порівняльно-правову характеристику конституційно-правового регулювання делегування повноважень у державах, які найбільш яскраво демонструють прихильність певній концепції місцевого самоврядування.

Встановлено, що у державах, конституційне законодавство яких втілює державницьку теорію місцевого самоврядування, делегування виступає елементом загальнодержавного механізму реалізації державної влади на місцях. У тих країнах, де модель місцевого управління сформована відповідно до концепції муніципального дуалізму, делегування призначено залучити муніципальні органи як автономні утворення до виконання ролі агентів держави з чітко визначеного кола завдань. Країнам, де муніципальна система традиційно будується на основі «громадівської» теорії, найменшою мірою властиве обов'язкове делегування державних повноважень муніципальним органам, останні залучаються до реалізації національних програм через різні форми соціального партнерства на основі добровільних і взаємовигідних угод.

Розділ 2. «Механізм здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» висвітлено стан правової основи делегування повноважень.

Констатується, що сучасний інститут делегованих повноважень ґрунтується на конституційних засадах, які включають загальну і спеціальну складові. Звернуто увагу на проблеми імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, яка відбувається надзвичайно повільно. Детального дослідження набув стан законодавчого регулювання здійснення муніципальними органами делегованих повноважень. Стверджується, що відсутність повноважень органів виконавчої влади щодо спеціального правового регулювання здійснення муніципальними органами делегованих повноважень на сьогодні слід розглядати як

одну з гарантій місцевого самоврядування.

Наголошується на необхідності активізації муніципально-правового регулювання здійснення делегованих повноважень. Зокрема, пропонується імплементувати положення ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування шляхом законодавчого гарантування права муніципальних органів встановлювати порядок реалізації делегованих їм повноважень з урахуванням місцевих умов та особливостей.

У підрозділі 2.2. *«Система здійснюваних органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»* здійснено систематизацію делегованих повноважень, сформульовані пропозиції щодо її оптимізації.

Визначається, що система делегованих повноважень уявляє собою упорядковану з правової, організаційної та процесуальної точок зору сукупність здійснюваних органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, яка встановлюється законами України з метою забезпечення повноти компетенції органів місцевого самоврядування щодо створення умов належної життєдіяльності територіальних громад та оптимізації механізму публічного управління на місцевому рівні. Недоліками її сучасного стану є відсутність єдиного законодавчого визначення, загальнодержавного обліку, відповідального за це органу державної влади, комплексної оцінки ефективності, система уявляється громіздкою та застарілою.

Делеговані повноваження систематизовані за критеріями предметної підвідомчості; залежно від органу виконавчої влади, повноваження якого делегуються; за змістом владної діяльності; об'єктною сферою реалізації; характером правового регулювання; способом здійснення; суб'єктами, які здійснюють делеговані повноваження; видами таких суб'єктів. Визначені критерії систематизації перспективного характеру.

Проведений аналіз повноважень в окремих галузевих сферах (соціальной, житлово-комунальній, містобудівній, управління земельними ресурсами, забезпечення законності, правопорядку та ін.) засвідчив тенденції розширення кола делегованих повноважень та одночасно значний потенціал подальшого перерозподілу повноважень на засадах децентралізованої, людиноцентристської моделі публічно-владного управління, дозволив сформулювати конкретні пропозиції. При цьому мають враховуватися інтереси територіальних громад, їх ресурсний потенціал, готовність й здатність муніципальних органів реалізовувати такі повноваження. Вбачається важливим забезпечити врахування згоди цих органів на прийняття зобов'язань з реалізації делегованих повноважень. Значну роль у формуванні правової політики держави у цій сфері мають відігравати асоціації органів місцевого самоврядування.

У підрозділі 2.3. *«Матеріально-фінансове забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»* розкрито стан матеріально-фінансової основи здійснення делегованих повноважень.

Стверджується поліаспектність поняття матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень та розкривається його зміст.

Підкреслюється, що правове регулювання матеріального забезпечення здійснення делегованих повноважень характеризується істотними вадами, пов'язаними з нерегульованістю порядку передачі об'єктів державної власності, неузгодженістю її форми та невизначеністю кола об'єктів. Передача об'єктів державної власності до комунальної власності без «прив'язки» до конкретних делегованих повноважень, у забезпечення яких вона здійснюється, не може вважатися матеріальним забезпеченням таких повноважень.

Удосконалення матеріально-фінансового забезпечення делегованих повноважень пов'язується із: формуванням належної правової основи; здійсненням об'єктивного і повного розрахунку обсягів трансфертного забезпечення делегованих повноважень на основі державних стандартів і нормативів соціальних та адміністративних послуг; встановленням методик розрахунку фінансового забезпечення окремих делегованих повноважень; організацією та здійсненням постійного моніторингу повноти та своєчасності матеріально-фінансового забезпечення, його коригуванням з урахуванням економічної та громадсько-політичної ситуації у країні (зокрема, видатків на соціальне та адміністративне обслуговування внутрішньо переміщених осіб); зміцненням правових засад співфінансування бюджетних програм; економічним стимулюванням ефективного використання наданих державою ресурсів; запровадженням методик оцінки ефективності здійснення повноважень.

У підрозділі 2.4. «Державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» розкрито сутність державного контролю як необхідного елементу механізму делегування повноважень, функції уповноважених органів державної влади, форми діяльності та особливого кола правовідносин.

Державний контроль у досліджуваній сфері визначається як публічно-владні правовідносини, що виникають між уповноваженими органами державної влади та підконтрольними їм органами місцевого самоврядування з метою спостереження за законністю, доцільністю та ефективністю реалізації останніми делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади, використанням переданих у забезпечення цих повноважень матеріально-фінансових ресурсів, а також вжиття на підставі та в межах, визначених Конституцією і законами України, заходів реагування на виявлені порушення. Окреслено функції, види контролю за суб'єктами здійснення та основні його форми.

Встановлено, що правова основа державного контролю у досліджуваній сфері має різномірний та комплексний характер, за станом регулювання характеризується фрагментарністю. Організаційно-правовий механізм контролю, не дивлячись на його розгалуженість за суб'єктами, сферами, рівнями, ступенем спеціалізації, часом проведення

контрольних заходів, скоріше свідчить про здійснення моніторингу, ніж наявність реальних контрольних заходів впливу. У зв'язку із цим пропонується визначити вид і межі відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Удосконалення механізму контролю у досліджуваній сфері пов'язується і з розширенням форм муніципального контролю.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні сутності конституційно-правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні шляхів подальшого його розвитку в умовах конституційної реформи децентралізації влади. У результаті проведеного дослідження виявлено низку теоретичних і практичних проблем щодо предмета дослідження і підготовлено відповідні висновки та пропозиції, до основних з яких належать такі:

1. Атрибутивним інститутом децентралізованої системи публічного управління визнається місцеве самоврядування, яке дозволяє забезпечити врахування найбільш можливою мірою інтересів та потреб громадян, а також диверсифікувати систему публічного управління, наблизивши її до безпосередніх споживачів управлінських послуг. Започатковані в Україні процеси децентралізації влади стикнулися з відсутністю чіткої концептуальної основи місцевого самоврядування і, як наслідок, системного бачення засад розподілу компетенції між державними і самоврядними органами. Децентралізація здебільшого забезпечується шляхом делегування повноважень, що при конституюванні громадівської теорії місцевого самоврядування набуває характеру концептуальної колізії правової політики. Розв'язання її пов'язане з конституційним закріпленням засад муніципального дуалізму, за яких делегування повноважень може бути визначено одним із способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, і відповідно – способом децентралізації влади.

2. Делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади є поліаспектною категорією, зміст якої розкривається з точки зору правового способу формування компетенції, особливої групи муніципально-правових відносин, форми взаємодії органів державної влади та муніципальних органів. У першому аспекті специфіка делегування зумовлена використанням законодавцем понять «надані» та «делеговані» повноваження як синонімічних, і простежується при співвідношенні його як із загальнотеоретичним розумінням делегованих повноважень, так і з власними повноваженнями муніципальних органів. Як особливий різновид суспільних відносин, відносини делегування класифіковані як муніципально-правові, комплексні,

регулятивні, формалізовані, правомірні, локальні, постійні, двосторонні, зовнішні та матеріальні. Будучи формою взаємодії, делегування повноважень уявляє складну систему дій та процедур правового, організаційного і матеріально-технічного характеру, яка відбиває основні закономірності державного розвитку та застосовується з метою підвищення ефективності і раціональності здійснення публічної влади.

3. Делеговані повноваження посідають значне місце у структурі компетенції органів місцевого самоврядування. Хоча за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» їх питома вага складає 48%, коло таких повноважень істотно розширюється на рівні галузевого законодавства. Цьому сприяють недоліки законодавчого регулювання повноважень, проблеми нерозмежованості предметної підвідомчості місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4. Делеговані повноваження слід розглядати як особливий вид повноважень муніципальних органів, правова природа яких має складний державно-муніципальний характер, базується на поєднанні державних і місцевих інтересів, що здійснюються під контролем уповноважених державних органів, але з адаптуванням процесу їх реалізації до особливостей місцевого самоврядування окремих територіальних громад.

5. Запровадження у зарубіжних країнах певної моделі делегованих державних повноважень муніципальних органів знаходиться у безпосередній залежності від сприйняття тієї чи іншої концепції місцевого самоврядування. В умовах розвинутої практики демократичного та децентралізованого функціонування територіальної організації влади інститут делегування історично передуює передачі (трансферту) відповідних повноважень від держави муніципальним органам, що передбачає самостійність їх у прийнятті рішень та розпорядженні власним бюджетом під обмеженим контролем представника держави.

6. Правова основа делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади має багаторівневий характер. Аналіз її засвідчив низку істотних недоліків: на конституційному рівні – нечіткість визначення способу правового регулювання компетенції, «консервування» способу делегування, неконкретність кола суб'єктів здійснення таких повноважень та кола контролюючих суб'єктів; на рівні міжнародно-правового регулювання – проблеми незавершеності імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування; на законодавчому рівні - істотне відставання норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від більш динамічного розвитку галузевого законодавства, невизначеність власного чи делегованого характеру повноважень, передбачених галузевими законами, «розпорошеність» законодавства про делеговані повноваження, дублювання та нерозмежованість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; на рівні підзаконного регулювання, здійснюваного органами виконавчої влади, - відсутність законодавчої основи

правового регулювання у сфері здійснення муніципальними органами делегованих повноважень, необґрунтовану централізацію регулятивних функцій; на рівні локального правового регулювання - відсутність належного законодавчого підґрунтя муніципальної нормотворчості, регулятивних повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, незатребуваність регулятивного потенціалу статутів територіальних громад.

7. Удосконалення правової основи делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади вимагає системного здійснення низки заходів: 1) оновлення конституційного регулювання в частині як передбачених проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) змін та доповнень, так і шляхом уточнення терміну «здійснення» делегованих повноважень; розширення способів делегування повноважень; встановлення додаткових гарантій автономності місцевого самоврядування; 2) оптимізації моделі законодавчої регламентації; 3) посилення муніципальної нормотворчості. Встановлення локального нормативного порядку реалізації того чи іншого делегованого повноваження доцільно покласти на виконавчі комітети місцевих рад, місцевій же раді як органу, відповідальному за цілісність функціонування системи місцевого самоврядування територіальної громади, надати право контролю за такими актами.

8. Існуюча система делегованих повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в умовах жорсткої централізації влади. На сьогоднішній день вона уявляється застарілою, громіздкою, малорухливою. В умовах реформи децентралізації влади одним із ключових завдань стає удосконалення розподілу власних і делегованих повноважень на основі чітких критеріїв розмежування таких повноважень, а також погалузевого перегляду системи повноважень.

9. Матеріально-фінансове забезпечення здійснення делегованих повноважень як напрям правової політики обумовлене конституційно захищеними цінностями матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування і принципом соціальної державності та вимагає, з одного боку, додержання вимог самостійності місцевого самоврядування у питаннях управління і розпорядження об'єктами права комунальної власності та в місцевому бюджетному процесі, а з іншого – справедливого перерозподілу економічних ресурсів в залежності від обсягу здійснюваних на тому чи іншому територіальному рівні завдань обслуговування населення; як важлива гарантія спроможності місцевого самоврядування та співмірності повноважень і матеріально-фінансових ресурсів його органів характеризується ознаками нормативності, системності, цілеспрямованості, та процесуальності; як умова делегування повноважень характеризується низкою вимог, серед яких його обов'язковість, повнота та передумання реалізації повноважень.

10. Досягнення цілей та завдань делегування повноважень можливе лише за наявності дієвої

системи контролю, який виконує інформаційну, стабілізуючу, охоронну та регулятивну функції. Не дивлячись на розгалужену систему державних суб'єктів контролю (парламентський, президентський, урядовий, відомчий, судовий контроль, контроль місцевих органів виконавчої влади), стан його характеризується фрагментарністю правового регулювання, низьким рівнем дієвості та результативності. Поряд із оптимізацією кола суб'єктів та повноважень у сфері контрольної діяльності, запропоновано надати право відповідним органам виконавчої влади порушувати перед представницькими органами місцевого самоврядування вмотивоване подання щодо відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких відображені основні результати дослідження:

1. Новак А. О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2014. Вип. 27. С. 173–186.
2. Новак А. О. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні та в країнах-членах ЄС. *Теорія і практика правознавства*. Харків, 2014. Вип. 2(6). С. 1–12. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/збірник-тппр-№2-2014р>.
3. Новак А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2015. Вип. 29. С. 131–143.
4. Новак А. А. Проблемы материально-финансового обеспечения делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти в Украине. *Leges si viata* (г. Кишинёв, Республика Молдова). 2015. № 8/2. С. 68–71.
5. Новак А. А. Принципы делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти в Украине. *Leges si viata* (г. Кишинёв, Республика Молдова). 2016. № 8/2. С. 115–119.
6. Novak A. O. System of executive power bodies' authority delegated to the local government in Ukraine. *American Historical Review*. 2016. Issue 5(2), Vol. 121. P. 1948–1956.
7. Новак А. О. Делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2017. Вип. 33. С. 192–202.
8. Новак А. О. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2017. № 5. С. 151–155.

Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дослідження:

9. Новак А. О. Проблеми визначення концептуальних засад місцевого самоврядування в Україні. *Юридична осінь 2013 року*: зб. тез доп. та наук. повідом. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молод. уч. та здобув. (Харків, 14 лист. 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 111–114.
10. Новак А. О. Теоретико-правові засади надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. *Правова доктрина – основа формування правової держави*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю Нац. акад. прав. наук України та обговоренню 5-том. монографії «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 лист. 2013 р.). Харків: Право, 2013. С. 900–903.
11. Novak H. Some issues of interaction between local bodies of state power and local government in the member states of the European union. *Проблеми сучасної юридичної науки очима молодих учених*: матер. Всеукр. конф. (Харків, 17 квіт. 2014 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2014. С. 54–57.
12. Новак А. О. Деякі проблеми правового регулювання здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. *Юридична осінь 2014 року*: зб. тез доп. та наук. повідом. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (Харків, 14 лист. 2014 р.). Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2014. С. 71–74.
13. Новак А. О. Проблеми вдосконалення конституційно-правового регулювання інституту державних делегованих повноважень у системі місцевого самоврядування. *Конституційна реформа як вимога сучасності*: зб. тез доп. та наук. повід. учасників наук.-практич. Інтернет-конференції (Харків, 25 черв. 2014 р.). Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 2014. С.33–36.
14. Новак А. О. Відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. *Научний потенціал на света*: матер. за XI Междунар. научна практич. конференція (Софія, 17–25 серпем. 2015 г.). Софія: «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2015. Т. 2. С. 42–45.
15. Новак А. О. Питання удосконалення інституту делегованих повноважень в рамках конституційної реформи в Україні. *Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС*: зб. наук. ст. та тез доп. за матеріалами наук.-практ. конф. (Харків, 20 трав. 2015 р.). Харків: НДІ ДБМС, 2015. С. 67–70.
16. Новак А. О. Принципи субсидіарності та пропорційності як засади формування та здійснення компетенції місцевого самоврядування. *Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України)*: зб. тез наук. доп. за матер. наук.-практ. конф. (Харків, 22 черв. 2016 р.). Харків: НДІ ДБМС, 2016 р. С. 109–113.
17. Новак А. О. Правова природа повноважень органів виконавчої влади делегованих органам

місцевого самоврядування. *Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності*: зб. тез наук. доп. за матеріал. круг. столу (Харків, 19 трав. 2017 р.). Харків: НДІ ДБМС, 2017. С.39–42.

АНОТАЦІЯ

Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У дисертації надано розгорнуту характеристику теоретичних і конституційно-правових засад здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, визначені науково обґрунтовані перспективи та напрями їх подальшого розвитку в умовах конституційної реформи децентралізації влади. Розкрито роль делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади, сформульоване поняття та охарактеризовані особливості делегованих повноважень, розглянуто стан правового регулювання та матеріально-фінансового забезпечення їх здійснення. Проведено поліаспектну систематизацію делегованих повноважень та обґрунтовано пропозиції щодо перерозподілу власних і делегованих повноважень на засадах децентралізованої, людино центристської моделі управління.

Набули подальшого розвитку наукові уявлення про конституційно-правове регулювання делегованих повноважень у зарубіжних країнах, методологічні підходи до визначення концептуальних засад місцевого самоврядування в Україні. Сформульовано рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та окремих елементів механізму здійснення муніципальними органами делегованих повноважень.

Ключові слова: делеговані повноваження, державний контроль, децентралізація влади, компетенція органів місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, муніципальна реформа.

АННОТАЦИЯ

Новак А. А. Конституционно-правовое регулирование осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти в Украине. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический

университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В диссертации приведена развернутая характеристика теоретических и конституционно-правовых основ осуществления органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти, определены перспективы и направления их дальнейшего развития в условиях конституционной реформы децентрализации власти.

Делегирование органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти рассматривается как полиаспектная категория, содержание которой раскрывается с точки зрения правового способа формирования компетенции, особой группы муниципально-правовых отношений, формы взаимодействия органов государственной власти и муниципальных органов.

На основании исследования конституционного регулирования делегированных полномочий в зарубежных странах выявлено, что внедряемая модель таких полномочий находится в непосредственной зависимости от принятия той или иной муниципальной концепции.

Анализ правовой основы осуществления делегированных полномочий выявил ряд существенных недостатков и позволил сформулировать предложения по их устранению. В частности – по внесению изменений в Конституцию Украины, принятию закона «О делегировании органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти», направлениям активизации локального нормотворчества и введению договорного порядка делегирования.

Совершенствование материально-финансового обеспечения осуществления делегированных полномочий связывается с мерами по формированию надлежащей его правовой основы; осуществлению объективного и полного расчета объемов трансфертного обеспечения на основе государственных стандартов и нормативов социальных и административных услуг; организации и осуществлению постоянного мониторинга полноты и своевременности материально-финансового обеспечения, экономическому стимулированию эффективного использования предоставленных государством ресурсов и иными мерами.

Государственный контроль в исследуемой сфере определяется как особая группа публично-властных правоотношений, характеризуется с точки зрения его функций, видов и основных форм. Формулируются предложения по оптимизации его организационно-правового механизма, определению вида и мер ответственности органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение делегированных полномочий.

Ключевые слова: делегированные полномочия, государственный контроль, децентрализация власти, компетенция органов местного самоуправления, местное самоуправление, муниципальная реформа.

SUMMARY

Novak A. O. Constitutional legal regulation of the implementation of local government bodies delegated powers of the executive branch in Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of manuscripts.

Dissertation for obtaining a scientific degree of the candidate of legal sciences in specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The dissertation provides a detailed description of theoretical and constitutional legal principles of the implementation of delegated powers of executive bodies by local government bodies, defined scientifically grounded perspectives and directions for their further development in the context of the constitutional reform of decentralization of power. The role of delegation of powers is revealed in the mechanism of decentralization of state power, the notion is formulated and features of delegated powers are described, the state of legal regulation and material and financial provision of their implementation are considered. A polyaspect systematization of delegated powers was conducted and proposals were made to redistribute their own and delegated powers on the basis of a decentralized, human centrist model of management.

Further development of scientific ideas about the constitutional and legal regulation of delegated authority in foreign countries, methodological approaches to the definition of conceptual foundations of local government in Ukraine are gained. Recommendations for improving legal regulation for the delegated authorities by the municipal authorities are formulated.

Keywords: delegated authority, state control, decentralization of power, competence of local government bodies, local government, municipality reform.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
К.Є. Солянік

Підписано до друку 27 жовтня 2017 р. Формат 60x90/ 1/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 3705.

Друкарня
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77