

*Титикало Р. С.,
кандидат юридичних наук, адвокат,
асистент кафедри менеджменту охорони здоров'я Інституту післядипломної освіти
Національного медичного університету імені О. О. Богомольця*

МІЖНАРОДНІ АКТИ ЯК ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Дана стаття присвячена міжнародним актам як основі правового регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Нормативно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування – це юридично закріплена міра та правова модель поведінки органів місцевого самоврядування в публічно-правовій сфері, що визначає міжсуб'єктні зв'язки та встановлює їх місце в ієрархічній системі публічної адміністрації.

Нормативно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування залежно від юридичної сили нормативного акту, в якому вони закріплені, поділяються на: міжнародні правові акти, які ратифікувала Україна; нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади та діють на певній території; локальні акти місцевих органів публічної адміністрації, тобто внутрішньо-організаційні акти, які прийняті з метою упорядкування внутрішньо-управлінської діяльності та встановлюють правила поведінки службовців та працівників органів місцевого самоврядування.

Міжнародні акти надають автономне право вчинення дій на користь жителів територіальних громад з метою розвитку відповідних територій. Дані відносини можуть реалізовуватися як в межах міжнародного співробітництва (не порушуючи питання суверенітету та територіальної цілісності), так і в межах внутрішньої співпраці з місцевими органами виконавчої влади, при цьому делегуючи їм певні повноваження.

Положення міжнародних актів було покладено в основу формування засад організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. Визначення права громадян на місцеве самоврядування. Норми Європейської хартії місцевого самоврядування є іманентними нормам Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині діяльності інституту місцевого самоврядування в Україні.

Правове регулювання делегування повноважень визначає види та обсяг делегованих повноважень, визначає додаткові можливості для суб'єкта, який їх виконує та відповідальність за їх не виконання. Лише за допомогою норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, органи місцевого самоврядування функціонують у встановлених законодавством межах та ефективно вирішувати завдання, які перед ними поставлені. Саме норма права врегулює діяльність зазначених органів, наділяє їх відповідними повноваженнями в публічному адмініструванні.

Ключові слова: публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради.

Постановка проблеми. Органи місцевого самоврядування виконують лише ті повноваження, які визначені в законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Тобто їхні права та обов'язки повинні бути чітко зазначені в нормах права, що дає можливість останнім застосовувати адміністративно-правові засоби. Виконання делегованих повноважень наділяє їх суб'єктів більш ширшими можливостями по застосуванню адміністративно-управлінських засобів, адже, коли держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями в сфері публічного адміністрування, то вона і делегує частину своїх завдань і функцій по застосуванню контрольно-наглядових заходів та адміністративної відповідальності, при цьому, наділяючи фінансовими ресурсами для їх реалізації. Таким чином, право делегувати повноваження і обов'язок їх виконувати повинні бути закріплені на законодавчому рівні з метою уникнення дублювання повноважень та чіткого розуміння хто відповідає за їх виконання.

Стан дослідження. Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В.Б. Авер'янова, В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемчушенко, М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина, О.В. Баганов, М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев, І.С. Щебетун, П.А. Трачук, В.С. Костицький.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання як теоретична категорія – це: 1) система юридичних засобів державно-владного характеру, за допомогою яких здійснюється урегулювання суспільних відносин з метою їх впорядкування, охорони та розвитку [1, с. 7]; 2) дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [2, с. 217].

Таким чином, правове регулювання делегування повноважень визначає види та обсяг делегованих повноважень, визначає додаткові можливості для суб'єкта, який їх виконує та відповідальність за їх не виконання. Лише за допомогою норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, органи місцевого самоврядування функціонують у встановлених законодавством межах та ефективно вирішувати завдання, які перед ними поставлені. Саме норма права врегулює діяльність зазначених органів, наділяє їх відповідними повноваженнями в публічному адмініструванні.

Основне призначення нормативно-правового регулювання полягає в тому, щоб упорядкувати суспільні відносини, які

виникають між фізичними та юридичними особами, як між собою, так і між ними та суб'єктами публічної адміністрації зокрема [3, с. 26]. Нормативно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування, на нашу думку, обумовлено рядом факторів, зокрема: а) що є нормативно-правовим джерелом визначення делегування: – міжнародні акти; – Конституція України; – законодавчі акти; – підзаконні нормативно-правові акти; б) місцем в ієрархічній структурі публічної адміністрації; в) можливістю бути суб'єктом урегулювання публічних відносин; г) рівнем правової свідомості та правової культури суб'єктів адміністративного права, стійкості суспільних відносин; г) рівнем визначеності засобів правового впливу.

При здійсненні правового регулювання не допускається вихід за межі владно-вольового впливу держави в особі її органів на суспільні відносини, поведінку людини. Регулювати правом необхідно лише ті суспільні відносини, які об'єктивно потребують такого регулювання без вторгнення у сферу автономної свободи особи. Однак особливість правового регулювання адміністративно-правових відносин визначається тим, що вони спричиняють порушення прав та автономної свободи особи, яка своїми діями порушила права та інтереси іншої особи [4, с. 331]. Саме тому, з метою визначення обсягу повноважень та ролі місцевого самоврядування в публічно-правових відносинах вкрай необхідним є нормативно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Однією з проблем функціонування місцевого самоврядування – питання конфлікту загальнодержавних чи загальносуспільних та територіальних (самоврядних) інтересів. Передусім йдеться про те, що, закріплюючи за самоврядними органами значну частку владних повноважень, держава може вирішувати питання про соціальну відповідальність місцевого самоврядування, договірних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, гарантованої майнової і бюджетної самостійності магістратури, тобто виконання вимог статті 142 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, як власності територіальних громад, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, формування місцевими радами органів виконавчої влади та власних контрольних органів, що є ознакою повноти самоврядної.

Адміністративно-правові норми, що урегулюють питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Під *правовими актами* розуміють акти, які встановлюють норми права, вводять їх у дію, змінюють, доповнюють або відмінюють правила загального характеру. Вони відрізняються від актів застосування права й інших індивідуальних актів, розрахованих на одну дію, що стосуються визначеного суб'єкта, конкретних обставин, місця і часу. Головною підставою, за якою нормативно-правові акти поділяються на види, є їх юридична сила, що визначає місце акта, його значення, верховенство або підлеглість і залежність від статусу, ролі й органу, який видає акт [4, с. 331].

Основоположним міжнародним правовим актом, який заклав основи створення та розвитку місцевого самоврядування є *Європейська хартія місцевого самоврядування*. Зазна-

чено, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. Необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання [5].

Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [5, ст. 4].

Положення даного міжнародного акту було покладено в основу формування засад організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні. Визначення права громадян на місцеве самоврядування. Норми Європейської хартії місцевого самоврядування є іманентними нормам Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині діяльності інституту місцевого самоврядування в Україні.

Умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами [5, ст. 7].

Європейська рамкова конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними общинами або властями визначено засади співробітництва між прикордонними територіальними общинами або властями в таких галузях, як регіональний, міський та сільський розвиток, охорона довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування і комунального обслуговування, а також взаємна допомога у надзвичайних ситуаціях. Дане співробітництво спрямовано на благоустрій та розвиток прикордонних регіонів [6].

Україна зобов'язується підтримувати та заохочувати трансграничне співробітництво між територіальними общинами або властями, які знаходяться під її юрисдикцією, та територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрис-

дикцією інших Договірних Сторін. Вона прагне, враховуючи належним чином відповідні конституційні положення кожної Сторони, сприяти укладанню угод та досягненню домовленостей, які можуть бути для цього необхідними [6].

В даному акті визначено таку форму комплементарності місцевого самоврядування як *«транскордонне співробітництво»* – це будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох Договірних Сторін, та на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей. Транскордонне співробітництво здійснюється в межах компетенції територіальних общин або властей, визначеної внутрішнім законодавством. Межі та характер такої компетенції цією Конвенцією не змінюються; *«територіальні общини або власті»* означає общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави [6].

Яскравим прикладом здійснення транскордонного співробітництва територіальних громад є *Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»* [7]. Слід відзначити, що положення даних актів в частині транскордонного співробітництва територіальних громад Російської Федерації та Республіки Білорусь не є дієвими з початком повномасштабного вторгнення на територію України.

Актуальність питання прикордонного врядування була висвітлена і в підписаній Україною *Утрехтською декларацією*. В якій визначено, що сусідні територіальні громади або влади повинні через діалог й обмін досвідом під час розробки й реалізації своєї політики та заходів великою мірою враховувати ситуацію на прикордонних територіях і вплив, який ця політика може мати на них і їхніх мешканців. Такий підхід вже має місце в ряді прикордонних районів, і ми розглядаємо його як прообраз «прикордонного врядування», яке повинно вкоренитися біля наших кордонів без будь-якої передачі суверенітету або повноважень [8].

В рамках здійснення міжнародної комплементарності було підписано ряд міжнародних угод, які передбачають делегування органам місцевого самоврядування повноваженнями від центральних органів виконавчої влади. Так, Угодою між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – друга фаза». В рамках даної Угоди ЄС погоджується здійснити фінансування, а Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України погоджується прийняти фінансування U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – друга фаза ENI/2019/041-703. Цей захід фінансується з бюджету ЄС відповідно до такого основного акта: Європейський інструмент сусідства. Загальна кошторисна вартість цього заходу становить 40000000 євро, а максимальний внесок з боку ЄС становить 40000000 євро [9].

Даною програмою на підставі компаративістського аналізу міжнародного європейського досвіду місцевого самоврядування було констатовано, що децентралізація є однією з найуспішніших реформ, що просувалася урядом України з весни

2014 року. Було прийнято важливе законодавство та внесено зміни до Бюджетного кодексу для стимулювання формування нових органів місцевого самоврядування, підзвітних громадянам. Незважаючи на всі досягнення та популярність, реформа ще не стала незворотною. Зростає опір зацікавлених сторін, чия політична та фінансова влада зменшується в міру просування реформи. Водночас нові обов'язки та виклики вимагають безпрецедентного зміцнення управлінської спроможності на рівні місцевих громад, а також на рівні регіонального та загальнодержавного управління. Це зумовлює необхідність докладання подальших зусиль для підтримки розвитку спроможності. Реформа на рівні районів та областей перебуває на стадії підготовки. Її впровадження потребуватиме значних спеціальних знань та аналізу на рівні центрального уряду та на субнаціональному рівні щодо різних питань, що виникатимуть у ході впровадження реформи [9].

Такі заходи сприятимуть подальшому розвитку багаторівневого управління в Україні, яке буде прозорим, підзвітним і реагуватиме на потреби населення. Програма буде спрямована на покращення процесу формування політики та розширення спроможності щодо ефективного багаторівневого управління в межах реформи децентралізації та відповідної регіональної політики для підтримки її реалізації. Розвиток спроможностей ключових учасників програми на національному, регіональному та місцевому рівнях для подальшого впровадження децентралізації та відповідної регіональної політики в Україні, а також сприяння визначенню функцій для кожного рівня влади в окремих сферах політики [9].

Безпосередньо на місцевому рівні передбачено організації тематичних консультацій з широкого спектру питань, пов'язаних з багаторівневим врядуванням, таких як складання переліку функцій та завдань, об'єднання муніципалітетів, децентралізація, надання муніципальних послуг та місцевий і регіональний розвиток, розроблених залежно від рівня органу державного управління (державний рівень, обласний рівень, районний рівень, рівень громад), який потребує тематичної підтримки. Формами є: експертні консультації, тренінги, семінари, навчальні візити, літні школи, наставництво, коучинг та/або інші форми передачі та розвитку знань. Через серію семінарів на тему міжмуніципального співробітництва та обмін передовим досвідом (наприклад, покращення процесу надання послуг та доступу до медичних послуг) ця програма активно сприятиме міжмуніципальному співробітництву між містами України, забезпечуючи регулярний обмін думками з відповідної теми, що включає краще надання соціальних послуг. Крім того, заходи, спрямовані на розвиток спроможностей органів місцевого самоврядування та місцевих надавачів послуг первинної медичної допомоги, сприяють оптимізації мереж закладів та покращенню доступу до якісної первинної медичної допомоги, особливо у сільській місцевості. В цілому, всі заходи щодо розвитку спроможностей спрямовані на підвищення ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно їхніх внутрішніх процедур та послуг для громадськості [9].

Висновки. Нормативно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування – це юридично закріплена міра та правова модель поведінки органів місцевого самоврядування в публічно-правовій сфері, що визначає міжсуб'єктні зв'язки та встановлює їх місце в ієрархічній системі публічної адміністрації.

Література:

1. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Олена Миколаївна Мельник. К., 2004. 20 с.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. К. : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
3. Теремцова Н.В. Актуальні питання правового регулювання бюджетних відносин. *Фінансове право*. 2009. № 3(9). С. 23–27.
4. Чорна В. Г. Обмеження в адміністративному праві : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. зі спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. 2019. Х. : ХНУВС. 517 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Стразбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
6. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. Мадрид, 21 травня 1980 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text
7. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради*, 2014. № 45. Ст. 2043. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text>
8. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16/card6#Public
9. Угода між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходу «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – друга фаза». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-19#n253

Tytykalo R. International acts as the basis of legal regulation of delegation of powers to local self-government bodies

Summary. this article is devoted to international acts as the basis of legal regulation of the delegation of powers to local self-government bodies.

Normative and legal regulation of the delegation of powers to local self-government bodies is a legally established measure

and legal model of the behavior of local self-government bodies in the public-law sphere, which determines inter-subject relations and establishes their place in the hierarchical system of public administration.

Regulatory and legal regulation of the delegation of powers to local self-government bodies, depending on the legal force of the normative act in which they are fixed, are divided into: international legal acts ratified by Ukraine; normative legal acts of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine; regulatory acts of central executive bodies; normative legal acts of local executive bodies and operating in a certain territory; local acts of local bodies of public administration, i.e. intra-organizational acts adopted for the purpose of streamlining intra-management activities and establishing rules of conduct for employees and employees of local self-government bodies.

International acts grant the autonomous right to act in favor of residents of territorial communities for the purpose of developing the respective territories. These relations can be implemented both within the framework of international cooperation (without violating the issue of sovereignty and territorial integrity) and within the framework of internal cooperation with local executive bodies, while delegating certain powers to them.

The provisions of international acts were laid as the basis for the formation of the foundations of the organization and activities of local self-government in Ukraine. Determination of the right of citizens to local self-government. The norms of the European Charter of Local Self-Government are immanent norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" in terms of the activity of the Institute of Local Self-Government in Ukraine.

The legal regulation of the delegation of powers determines the types and scope of delegated powers, determines additional opportunities for the entity that performs them and responsibility for their non-fulfillment. Local self-government bodies function within the limits set by the law and effectively solve the tasks set before them only with the help of legal norms enshrined in relevant legal acts. It is the rule of law that regulates the activities of these bodies and grants them appropriate powers in public administration.

Key words: public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils.