

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Багалей Д.И. Колонизация Новороссийского края / Д.И. Багалей // Киевская старина. — 1889. — №29. — С.
2. Высочайше утвержденные правила об устройстве поселян-собственников 4 июня 1871 года / личный архив А.Н. Яковлева. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.alexanderyakovlev.org>
3. Дякин В.С. Первая мировая война и мероприятия по ликвидации так называемого немецкого засилья / В.С. Дякин // Первая мировая война: 1914 — 1918. Сб. ст. — М., 1968. — С. 227-238.
4. Ерохина О.В. Крестьянский поземельный банк и ликвидация немецкого землевладения в области Войска Донского (1915-1916) / О.В. Ерохина // Новый исторический вестник. — 2011. — №27. — С. 38-48.
5. История российских немцев в документах (1763-1992 гг.) / сост. В.А. Ауман, В.Г. Чеботарева. — М., 1993. — 448 с.
6. Инструкция о применении ликвидационных узаконений 1915 г., утвержденная Советом министров / Немцы в истории России. Фонд Яковлева А.Н. Документ № 188. — С. 597. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.alexanderyakovlev.org>
7. Соболев И.Г. Борьба с «немецким засильем» в России в годы первой мировой войны: автореф. дис. ... к.и.н. / И.Г. Соболев. — СПб., 1998.
8. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1915 г. Отд. первый. 1-е полуг. — Петроград. — 1915. — № 39. — С. 559-568.
9. Собрание узаконений и распоряжений правительства 1915 г. Отд. 1. — Петроград, 1915 г. — 3555 с.
10. Флоринский М.Ф. Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны (Совет министров в 1914-1917 гг.) / М.Ф. Флоринский. — Л., Изд-во ЛГУ. — 1988. — С. 94.

УДК 342.92/95

Короєд С. О., професор кафедри правознавства  
Полтавського інституту економіки і права

## Адміністративно-правові засади делегування повноважень на рівні місцевих органів публічної влади як чинник ефективної реалізації принципу децентралізації

В статті з точки зору адміністративного права по-новому розглядається проблема делегованих повноважень на рівні місцевих органів публічної влади як чинник ефективної реалізації принципу децентралізації та як одного із найважливіших кроків адміністративно-територіальної реформи в Україні. Обґрунтовується висновок, що передача делегованих повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям і навпаки має визначитися законодавством за принципом субсидіарності, який має застосовуватись виходячи із оптимального функціонування інститутів місцевої публічної влади в конкретній адміністративно-територіальній одиниці шляхом “доповнення” повноважень того чи іншого органу місцевої влади задля найбільш ефективної реалізації публічних інтересів на певній території. При делегуванні повноважень місцевим державним адміністраціям також має враховуватись принцип спроможності місцевого самоврядування, а також принцип спеціалізованого правового регулювання.

**Ключові слова:** органи місцевої публічної влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, делегування повноважень, децентралізація, субсидіарність, спроможність, публічні інтереси.

В статье с точки зрения административного права по-новому рассматривается проблема делегированных полномочий на уровне местных органов публичной власти как фактор эффективной реализации принципа децентрализации и как одного из важнейших шагов административно-территориальной реформы в Украине. Обосновывается вывод, что передача делегированных полномочий от органов местного самоуправления местным государственным администрациям и наоборот должна определяться законодательством по принципу субсидиарности, который должен применяться исходя из оптимального функционирования институтов местной публичной власти в конкретной административно-территориальной единицы путем "дополнения" полномочий того или иного органа местной власти для наиболее эффективной реализации публичных интересов на определенной территории. При делегировании полномочий местным государственным администрациям также должен учитываться принцип состоятельности местного самоуправления, а также принцип специализированного правового регулирования.

**Ключевые слова:** органы местной публичной власти, местные государственные администрации, органы местного самоуправления, делегирование полномочий, децентрализация, субсидиарность, состоятельность, публичные интересы.

In this article from the perspective of administrative law it is reviewed in a new way the problem of the delegated powers at the level of local public authorities as a factor in the effective implementation of the principle of decentralization and as one of the most important steps of the administrative-territorial reform in Ukraine. It is made conclusion that the transfer of delegated authority from local self-government bodies to local state administrations, and vice versa shall be determined by the legislation on the principle of subsidiarity, which should be applied based on the optimal functioning of the institutions of local public authorities in a particular administrative unit by "addition" of powers of a particular local authority for the most effective implementation of the public interest in a particular area. When delegating powers by local state administrations also must be taken into account the principle of the consistency of the local government, as well as the principle of specialized legislative regulation.

**Keywords:** local public authorities, local state administrations, local authorities, delegation of powers, decentralization, subsidiarity, consistency, public interest.

**Актуальність теми.** Декларацією про державний суверенітет України 1990 р. та Актом проголошення незалежності України 1991 р. юридично було проголошено територію України неподільною і недоторканною та визнано за мету утвердження суверенітету і самоврядування народу України. В подальшому Конституція України 1996 р., підтримуючи вищезазначений курс, визнала і гарантувала в Україні місцеве самоврядування, але водночас залишила успадковану від радянських часів організацію центральної і місцевої влади, за якої: влада концентрується в одній інституції, а території максимально повно залежать від центру; фінансові ресурси передаються в центр з наступним їх перерозподілом на місця в ручному режимі; розбалансована система місцевого самоврядування.

Всі ці негативні чинники стали основою схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р., метою якої було визначено, зокрема, формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування. При цьому, метою реформування місцевих органів виконавчої влади було визначено гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади. Для цього було задекларовано здійснити заходи щодо розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг, що передбачає віднесення: а) до сфери компетенції органів місцевого самоврядування питань місцевого значення (інфраструктури, доріг, шкіл тощо); б) а до сфери ком-

петенції місцевих органів виконавчої влади питань, що не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування, передусім: загального нагляду за дотриманням законодавства; відповідних функцій управління об'єктами державної власності; координації діяльності територіальних підрозділів міністерств та інших органів виконавчої влади; видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством; контролю у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому, процес трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування визнано за доцільне здійснювати з урахуванням об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Однак зазначені положення п'ятнадцять років залишалися нереалізованими: децентралізацію влади проведено так й не було. У 2014 році було схвалено нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою передбачається існуючі проблеми розв'язати шляхом: розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Проте, як визнають окремі науковці, Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних з виконанням делегованих повноважень [1]. Як справедливо зазначає Ю.П. Битяк, положення українського законодавства щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям відповідними радами є нечіткими, оскільки ради мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) адміністраціям, і значні контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також строків і форм контролю за їх здійсненням, можливість протистояння на регіональному рівні між цими органами підвищується [2].

Мабуть тому законодавець відніс до юрисдикції адміністративних судів публічно-правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України).

Вищевикладене, в свою чергу, вимагає по-новому поглянути на проблему делегованих (взаємделегованих) повноважень на рівні місцевих органів публічної влади як чинник ефективної реалізації принципу децентралізації в умовах реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні як одного із найважливіших кроків адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Так, з огляду на положення законодавства, науковці виділяють дві основні форми наділення державними повноваженнями – передача повноважень і делегування повноважень. При цьому, передача повноважень являє собою спосіб регулювання повноважень, за яким будь-які повноваження органу державної влади виключаються з його компетенції і включаються в компетенцію органів місцевого самоврядування. Строк такої передачі, як правило, не обумовлюється [3]. Водночас делегування повноважень науковці розглядають як надання органам державної влади права вирішення якого-небудь питання органів місцевого самоврядування одноразово, на певний строк, безстроково [4].

Відмінність між передачею та делегуванням повноважень, на думку науковців, полягає у тому, що “передача повноважень” відбувається на постійній і безумовній основі, розширюючи компетенцію усіх органів місцевого самоврядування, а “делегування повноважень” відбувається на тимчасовій основі із дотриманням певних вимог, розширюючи компетенцію окремих органів місцевого самоврядування [5].

Аналіз положень законодавства України свідчить, що за Конституцією України існує два види передачі повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. При цьому, відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” передача повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям здійснюється шляхом “делегування”. В свою чергу, Закон України “Про місцеве самоврядування” передбачає “наділення” органів місцевого самоврядування повноваженнями відповідних місцевих державних адміністрацій. Отже, делеговані повноваження передаються в двох формах залежно від суб’єкта, який здійснює передачу. Проте, такий поділ форм передачі повноважень не впливає на межі та обсяг делегованих повноважень.

В юридичній літературі, з огляду на відповідні положення Конституції України, висловлюється думка, що органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя [6].

Вищенаведені положення законодавства та позиції науковців дають підстави для висновку, що необхідність делегування повноважень, їх обсяг і сфера поширення мають визначатися виходячи із оптимального функціонування інститутів місцевої публічної влади в конкретній адміністративно-територіальній одиниці задля найбільш ефективної реалізації публічних інтересів на певній території.

В цьому аспекті слушною є думка А.С. Нестеренко про те, що умовою та гарантією існування та розвитку будь-якої держави є задоволення публічного інтересу, тобто визнаного державою та забезпеченого правом інтересу певної територіальної громади. Таким чином, існування та розвиток держави неможливі без забезпечення інтересу як усього населення держави, так і окремих соціальних та територіальних груп [7]. Проте положення законодавства про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування чітко не пов’язують делеговані повноваження із вищенаведеною нами метою.

У зв’язку з цим, наявність потенційної можливості, передбаченої Кодексом адміністративного судочинства України, пред’явлення одним суб’єктом владних повноважень до іншого про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб’єкта владних повноважень, зумовлює необхідність встановлення тих критеріїв, які мають покладатися в основу вирішення такого спору.

По-перше, в основу делегування повноважень має бути покладено принцип спеціалізованого правового регулювання суспільних відносин на місцевому рівні і задоволення державних інтересів, які тією чи іншою мірою прямо чи опосередковано відображають інтереси суспільства в цілому або інтереси населення на певній адміністративно-територіальній одиниці. Спеціалізоване правове регулювання має передбачати передачу повноважень тому органу місцевої публічної влади, який на певній території має досвід і ресурси найбільш ефективного здійснення тих чи інших повноважень як з урахуванням державних інтересів, так й з урахуванням прав жителів на місцеве самоврядування.

По-друге, сфери суспільних відносин, в яких можливе (доцільне) делегування повноважень, мають визначатися законом, із закріпленням тих сфер публічно-правового життя, в яких не допускається делегування як з боку місцевих державних адміністрацій (що має бути пов'язано із необхідністю забезпечення державних інтересів та функціонування держави), так й з боку органів місцевого самоврядування (що пов'язано із найбільш повною реалізацією принципу децентралізації влади, подальшим формуванням сучасної міцної і дієвої системи місцевого самоврядування, повсюдності місцевого самоврядування).

По-третє, механізм передачі делегованих повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям і навпаки має визначатися законодавством за принципом субсидіарності, який має застосовуватись виходячи із оптимального функціонування інститутів місцевої публічної влади в конкретній адміністративно-територіальній одиниці шляхом "доповнення" повноважень (або конкретизації предметів відання і повноважень) того чи іншого органу місцевої влади задля найбільш ефективнішої реалізації публічних інтересів на певній території.

По-четверте, при делегуванні повноважень місцевим державним адміністраціям має враховуватись принцип спроможності місцевого самоврядування, тобто здатності територіальних громад фактично виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування на певній території на підставі наявної у них міцної матеріально-фінансової основи, здатності надавати якісні та доступні публічні послуги, спроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

**Висновок.** Наведені критерії, на наш погляд, узгоджуються із положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., адже враховують засади децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, напрями визначення яких встановлено Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 — Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / І. І. Литвин ; Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2009. — С. 16.

2. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наук. праць. — 2002. — Вип. 4. — С. 9.

3. Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учебное пособие / Г. Ф. Скрипкин. — М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2010. — С. 85.
4. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению / Л. А. Лукашов, А. А. Подсумкова. — Саратов : Ориент, 1999. — С. 10, 47-48.
5. Скрипкин Г. Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учебное пособие / Г. Ф. Скрипкин. — М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2010. — С. 85.
6. Борденюк В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України / В. І. Борденюк // Коментар до Конституції України / В. Б. Авер'янов, В. Ф. Бойко, В. І. Борденюк та ін. ; [Редкол. : Опришко В. Ф (голова) та ін.]. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996.- С. 321.
7. Нестеренко А. С. Проблеми розмежування власних та делегованих повноважень органів влади місцевого рівня [Електронний ресурс] / А. С. Нестеренко // Актуальні проблеми держави і права. — 2005. — Вип. 26. — С. 72 — 78. — Режим доступу до журн. : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdp\\_2005\\_26\\_12.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdp_2005_26_12.pdf).

УДК 341(4)

**Форманюк В. В.**, к.ю.н., доцент кафедри  
європейського права та порівняльного права НУ «ОЮА»

## Моделі європейської соціальної політики

У статті розглянуті основні моделі соціального розвитку країн-членів ЄС, виявлені їх особливості та напрямки трансформації в умовах формування єдиної соціальної політики ЄС.

**Ключові слова:** соціальна політика, соціальна модель, соціальний захист, соціальний розвиток, Європейський Союз.

В статье рассмотрены основные модели социального развития стран-членов ЕС, выявлены их особенности и направления трансформации в условиях формирования единой социальной политики ЕС.

**Ключевые слова:** социальная политика, социальная модель, социальная защита, социальное развитие, Европейский Союз.

The article discusses the basic model of social development of member states found their features and direction of transformation in the context of a common social policy.

**Keywords:** social policy, social model, social protection, social development, the European Union.

**Постановка проблеми.** Соціальна політика є найважливішим напрямком державного регулювання економіки, органічною частиною внутрішньої політики держави, спрямованої на забезпечення добробуту й усебічного розвитку його громадян і суспільства загалом. Взаємодія економіки і держави визначається історично сформованими національними системами господарювання та культурними традиціями.

У кожній країні існують свої пріоритетні напрямки, державні інститути і певні інструменти та механізми, що дозволяють реагувати на потреби соціально-економічного розвитку суспільства. У сукупності це визначає національну модель розвитку держави. Сучасні моделі соціальної політики відрізняються ступенем втручання держави в соціально-економічну сферу суспільства та ступенем соціальної захищеності громадян забезпеченості свободи соціального вибору в різних верствах населення та впливу соціальних процесів на економічний розвиток країни.

Від того, наскільки правильно буде проводитися соціальна політика, залежить ступінь адаптації цієї держави до внутрішніх і зовнішніх викликів, а також розвиток громадянського суспільства.