



УДК 342.97:(352:342.591)(477)

Д. Батракова,здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ЩОДО ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Дослідження питання про адміністративно-правове регулювання органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність звернення до такого правового явища, як делеговані повноваження. Варто зазначити, що інститут делегованих повноважень безпосередньо пов'язаний із децентралізацією державної влади та передачею повноважень органами державної влади органам місцевого самоврядування. І хоча цьому явищу в адміністративно-правовій науці приділялася певна увага, низка питань до цього часу залишається невирішеною як у теоретичному, так і в нормативно-правовому аспектах.

Варто зазначити, що в тлумачному словнику сучасної української мови делеговані повноваження визначені як передача повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання [1, с. 213]. У юридичному словнику під делегуванням повноважень розуміють передачу повноважень на здійснення певної діяльності (дій) одного суб'єкта управлінських відносин (органу, службової особи) іншому, яке супроводжується переважно тимчасовою зміною компетенції відповідних суб'єктів управлінських відносин і відбувається у формі адміністративного доручення, є однією з адміністративно-правових форм забезпечення оперативності й підвищення ефективності управління [2, с. 127].

Окрім зазначеного, термін «делеговані повноваження» визначений як на законодавчому рівні, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так,

у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначено як «повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [3]. У Законі України «Про органи самоорганізації населення» делеговані повноваження органу самоорганізації населення пояснюються як повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення [4]. У Концепції адміністративної реформи в Україні делеговані функції та повноваження визначаються як функції, повноваження (права й обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону [5]. У цьому самому нормативному акті сформульовано поняття «делегування», під яким розуміють «передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти» [5].

У науковій літературі делегування повноважень визначається так:

1) специфічний спосіб надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, зараховані до компетенції першого органу [6, с. 252]; 2) тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям [7, с. 54]; 3) процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єктові, який базується на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, здійснюється для найбільш ефективної реалізації зазначених повноважень, супроводжується передачею відповідних фінансових і матеріальних ресурсів та оформлюється шляхом укладення адміністративного договору або відповідним нормативним актом [8, с. 60]. Така різноманітність визначень поняття «делеговані повноваження», безумовно, потребує подальших наукових досліджень його сутності.

В українському законодавстві термін «делеговані повноваження» з'явився на початку 1990-х рр. Так, у 1992 р. відбулось роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи органів місцевої влади – органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. До прийняття Конституції 1996 р. органи державної влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих рад, кількість яких була незначною. Так, ст. 42 Закону «Про внесення змін до закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» передбачалось сім делегованих повноважень виконавчим комітетами сільських селищних, міських рад і дев'ятнадцять – виконкомам міських рад, міст обласного підпорядкування [9]. Після прийняття Конституційного договору між Президентом України й Верховною Радою України «Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні на період до

прийняття нової Конституції України» [10] Указом Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад» від 30 грудня 1995 р. обсяг цих повноважень розширився до 42 [11].

Конституція 1996 р. закріпила норму, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади безпосередньо органам самоврядування. Так, у ч. 3 ст. 143 Основного Закону зазначається, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

Інститут делегування повноважень від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування добре відомий світовій практиці державотворення. Ці питання є предметом регламентування Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, у п. 5 якої фіксуються положення про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження органам місцевого самоврядування [12, с. 67]. Зазначені питання містяться й у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема в п. 1 ст. 4 проголошується положення про те, що головні повноваження й функції місцевої влади визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями та функціями для спеціальних цілей відповідно до закону, а в п. 5 ст. 4 вказаної Хартії передбачається, якщо повноваження делегуються місцевим властям центральними або регіональними органами, то місцеві власті в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [13].

У сучасній Україні на теперішній час складається дуалістична система публічної влади. Це означає, що органи

місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й відокремлені від неї тільки організаційно, тобто «агенти» державної влади можуть діяти поряд із місцевим самоврядуванням, але не всередині нього. Органи місцевого самоврядування не можуть призначатися або затверджуватися зверху, їхні рішення не повинні узгоджуватися із жодним державним інститутом, а також недопустимі прямі вказівки органам місцевого самоврядування з боку органів державного управління. Усе це не означає функціонального відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Вони діють у рамках єдиної державної політики, беруть участь у здійсненні різних державних програм, включені в загальну правову систему держави, зобов'язані дотримуватися передбачених для людини та громадянина прав, свобод і законних інтересів людини, не можуть відхилитися від участі у вирішенні державних справ.

Це й зрозуміло, якщо найбільш стисло визначити сенс управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то він полягає в особливому способі децентралізації державного управління. Особливості цього заходу полягають у тому, що частина державних справ передається місцевому населенню на самостійне рішення й звідси виникає статус органів місцевого самоврядування як органів влади. Ця влада відрізняється від державної влади, оскільки вона здійснюється органами, що не входять до системи органів державної влади, але це є також публічна влада, рішення якої є обов'язковим як для населення територіальної громади, так і всіх організації, що знаходяться на цій території, а ними можуть бути державні, громадянські, приватні.

Указані положення дають змогу розглядати повноваження органів місцевого самоврядування, які закріплені нормативно в Конституції України як притаманні державі. Вони не можуть бути іншими, окрім як публічно-пра-

вовими. Такі повноваження органів місцевого самоврядування, як видача правових актів; здійснення реєстрації підприємств; надання їм податкових та інших пільг і переваг; застосування заходів адміністративної відповідальності; встановлення місцевих податків і зборів; прийняття рішень із питань місцевого життя, що є обов'язковими для виконання всіма розташованими на території місцевої громади підприємствами, установами й організаціями незалежно від організаційно-правових форм, є публічними.

Автори монографічного дослідження «Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності» [14, с. 320] зазначають, що в основу визначення компетенції органів місцевого самоврядування покладено принцип поділу їхніх повноважень на власні й делеговані. Вони аналізують висловлені із цього питання думки А. Крусян, яка указує, що конституційні визначення компетенції органів місцевого управління ґрунтуються на трьох видах повноважень таких органів, зокрема власні повноваження (конституційний термін – «власна компетенція»), надані повноваження, делеговані повноваження. Одночасно вона акцентує увагу на тому, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» правова категорія «власні повноваження» використовується для виокремлення сфери власної (самоврядної) компетенції, тому вона вважає, що в указаному Законі відбулася нормативно-лексична підміна терміна «надані законом повноваження» (який зафіксований у ст. 143 Конституції України) на термін «делеговані повноваження». Разом із тим, на думку авторів монографії, вона справедливо вказує, що термін «делегування повноважень» використовується Основним Законом лише для позначення повноважень, які делегуються радами відповідним державним адміністраціям (п. 7 ст. 119 Закону).

Автори наукового видання «Повноваження органів місцевого самовря-

дування на здійснення комунального управління та охорону власності», розглядаючи повноваження органів місцевого самоврядування, ділять їх на обов'язкові (делеговані), що здійснюються за участю й під контролем держави, та факультативні, що, як правило, не встановлюються згори, а визначаються безпосередньо на місцях [14, с. 208]. Отже, І. Голосніченко, О. Кравчук, М. Стахурський у монографії зазначають, що в результаті проведеного ними аналізу слушним видається висновок про те, що мета поділу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) й делеговані полягає у відділенні кола питань, щодо вирішення яких ці органи є самостійними, а також питань, під час вирішення яких вони є підконтрольними органам державної виконавчої влади.

Сама ж можливість «надання законом» органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади передбачена ч. 3 ст. 143 Конституції України, відповідно до ч. 4 цієї самої статті, з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [14, с. 320].

У чинному законодавстві України делегування повноважень у сфері місцевого самоврядування застосовується згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому передбачені різні види делегування, а саме:

а) делеговані повноваження органів виконавчої влади надаються органам місцевого самоврядування (ч. 13 ст. 1);

б) повноваження органів місцевого самоврядування, які надають відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ч. 13 ст. 1);

в) визначення міськими радами обсягів і меж повноважень, що здійснюються районними в містах радами та їхніми виконавчими органами (ст. 41);

г) повноваження, передані сільськими, селищними, міськими радами обласним і районним радам (ч. 2 ст. 10);

д) делегування виконавчим органам сільських, селищних, міських рад на конкурсній основі генеральної будівельної організації (підрядної організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію й ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності (п. 2 ч. 1 ст. 31) [3].

У низці країн також застосовуються положення, пов'язані з делегуванням парламентом законодавчих повноважень уряду. Дуже часто таке делегування є конституційно закріпленим, як, наприклад, урядові ордонанси у Франції. У цьому разі законодавчий акт, що видав орган, якому делеговані такі повноваження, передають на затвердження парламенту.

На рівні теоретичного обґрунтування можна виділити такі ознаки делегованих повноважень:

- делегування повноважень неможливе без відповідного регламентування законодавства;

- делегування повноважень передбачає попереднє рішення суб'єкта владних повноважень щодо надання права й можливості іншому суб'єкту здійснювати повноваження, що входять до компетенції першого;

- можуть бути делеговані лише окремі повноваження, у результаті чого відбувається тимчасове розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані;

- делегування повноважень можливе на визначений час або без зазначеного терміну. Повноваження, що делеговані на певний термін, автоматично втрачають силу з його закінченням. У разі делегування без зазначення терміну такі повноваження можуть бути відкликані в будь-який час за рішенням суб'єкта, який їх делегував;

- у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня;

- у разі непідпорядкованості суб'єктів (наприклад, орган місцевого самоврядування – місцевий орган вико-



навчої влади) для того щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладення адміністративного договору;

- суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах його компетенції (не можна передати більше повноважень, ніж має сам суб'єкт, так само не можна передати повноваження, яких немає);

- суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за їх виконанням;

- делегування повноважень має бути забезпечено наданням матеріальних ресурсів суб'єктом, що їх делегував.

Отже, варто зазначити, що делеговані повноваження є важливим елементом статусу органів місцевого самоврядування, який потребує подальшого науково-теоретичного переосмислення та вдосконалення нормативно-правового регулювання. З одного боку, децентралізація є неможливою без чіткого нормативно-правового визначення видів і процедури делегованих повноважень, саме вона (децентралізація) є визначальною для здійснення цього процесу, з іншого – делеговані повноваження є важливим чинником здійснення децентралізації державної влади.

Ключові слова: делегування повноважень, взаємодія, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Стаття присвячена дослідженню інституту делегованих повноважень органів місцевої влади й проблемі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті делегування повноважень.

Стаття посвячена исследованию института делегированных полномочий органов местной власти и проблемам взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления в контексте делегирования полномочий.

The article is devoted to the institute of the delegation of authority and to the problems of interaction between local administrations and local authorities in the context of delegation of authority.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

2. Юридичний словник-довідник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996. – 696 с

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 32. – Ст. 1419.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 25.07.1998.

6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б.М. Лазарев ; АН СССР ; Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит-ра, 1972. – 280 с.

7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.

8. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Г.В. Бублик. – К., 2005. – 177 с.

9. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 берез. 1992 р. № 2234–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

10. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08 черв. 1995 р. // Хрестоматія з історії держави і права України : [навчальний по-



сібник] / за ред. В.Д. Гончаренка. – К. : Ін Юре, 1997. – Т. 2 : Лютий 1917–1996 рр. – 1997. – 800 с.

11. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад : Указ Президента України від 30 груд. 1995 р. № 1194 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 3–4.

12. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне

самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 67–72.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. : Закон України від 15.07.1997 № 452/97.

14. Повноваження органів місцевого самоврядування на здійснення комунального управління та охорону власності : [монографія] / [І.П. Голосніченко, О.О. Кравчук, М.Ф. Стахурський, Д.І. Голосніченко, Р.О. Денчук]. – К. : Видавець Г.А.М., 2008. – 320 с.