

УДК 342.25

**А.М. НІКОНЧУК**, Адміністрація Президента України

## ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

*Ключові слова:* делегування, повноваження, місцеве самоврядування, компетенція

Спектр питань щодо впровадження ефективної системи місцевої влади та її організаційно-правового забезпечення в процесі делегування повноважень, що досліджуються вченими, досить широкий. Дані питання детально Знайшли своє відображення в філософських поглядах Джона Локка, працях російських науковців Е.С. Шульгіної, В.І. Васильєва, Н.А. Гаганової, українських вчених і практиків М.Н. Гуренко, М.О. Баймуратова, С.В. Резниченко, І.О. Дробота, А.А. Коваленко, М.В. Комашко, З.С. Варналія, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, А.С. Матвієнко.

Будучи наділеною владою від народу держава для реалізації власних функцій створює спеціальні органи, які наділяє відповідними повноваженнями [1, с.167].

В процесі пошуку ефективної моделі управління державою заслуговує на увагу сукупність теоретичних надбань щодо розмежування повноважень між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, ідеї адміністративної і муніципальної реформ, регулювання відносин що виникають в процесі реалізації влади як в центрі, на місцях так і між ними, адже проблема взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування посідає одне з чільних місць у процесі становлення української державності і саме її вирішення визначає ефективність вирішення питань місцевого значення в ме-

жах відповідної територіальної громади.

Інститут делегування повноважень виник ще за часів Римської імперії закони якої передбачали можливість делегування повноважень з одночасною заборобою їх подальшого переделегування, а першим, хто застосував цей принцип у своїх наукових поглядах і роботах був філософ Джон Локк, який давав відповідну характеристику повноваженням як інструменту і вказував на можливість їх делегування [2, с.91].

Інститут делегування повноважень є одним із важливих організаційно-правових інститутів влади який напряму впливає на ефективність діяльності органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування зокрема.

Аналіз Європейського і вітчизняного досвіду функціонування місцевого самоврядування дає нам можливість стверджувати, що його ефективність пропорційно залежить від його статусу в державі і від того, яке місце місцевому самоврядуванню відведено державою [3, с.164].

І.О. Дробот зазначає: «...необхідно всі питання організації влади на місцях повністю передати в компетенцію органів місцевого самоврядування, а державному управлінню в цій царині залишити наглядово-контролюючі функції за здійсненням місцевого самоврядування в правовому полі держави» [4, с.42–50].

На практиці обсяг повноважень, який надано органам місцевого самоврядування визначає міру довіри органів державної влади до своїх громадян і до тих органів місцевого самоврядування, яким вони надали право бути їх представниками, адже важливість децентралізації полягає в передачі на вирішення громади тих питань, вирішенням яких до цього займалася держава [5, с.29].

В даному випадку варто зазначити, що в разі «недостатньої» довіри державної влади до народу, народ, який є носієм влади завжди може її змінити шляхом відповідних виборів.

Світова практика делегування повноважень на місцевому рівні є досить поширеною, і в першу чергу внаслідок того, що у центральній владі відпадає потреба у створенні вла-

сних управлінських одиниць на рівні територіальної громади, що відповідно дозволяє здійснювати управлінську діяльність більш ефективно [6, с.29].

Суть делегування полягає в децентралізації, перенесенні центру прийняття рішень з рівня органу державної влади на рівень органу місцевого самоврядування. Важливими для формування сучасної правової основи місцевого самоврядування в Україні є положення Європейської Хартії місцевого самоврядування яку ратифікувала Україна і якою передбачено вжиття відповідних організаційно-правових заходів з боку держав, що її підписали, що відповідно полягають в застосуванні правових норм, які гарантують автономність широкого спектру (як правову так і фінансову) для територіальних громад та створених ними органів. Важливим в даному випадку є зв'язок правової автономності місцевого самоврядування з процесом закріплення функцій та повноважень місцевого самоврядування, можливість їх одержання від органів державної влади.

Для ефективного виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень державою повинні бути створені умови для формування та наповнення місцевих бюджетів з урахуванням нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості.

Конституцією України передбачено надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади за умови відповідного фінансового і матеріального забезпечення, але фактична імплементація вказаної норми місця в законодавчому полі України не отримала.

Інститут делегування повноважень по суті є необхідним елементом механізму діяльності влади в державі, адже досвід розвинутих країн свідчить про те, що централізація влади може бути виправданою лише на певному етапі становлення держави з обов'язковою її подальшою децентралізацією шляхом перерозподілу чи делегування повноважень на місце. Нормативне відображення вказаного інституту в Україні детально розписано в Концепції адміністративної реформи, яка пе-

редбачає впровадження якісно інших підходів до статусу, ролі і порядку функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а такі категорії як «компетенція», «повноваження» і «функції» дозволяють в процесі наукового пошуку ефективних механізмів їх взаємодії між собою використовувати її положення досить активно.

Межі, в рамках яких взаємодіють між собою органи місцевої державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, пов'язані з переліком тих питань, які віднесені до їх відання і визначені відповідними законодавчими актами.

Щодо відмінностей між повноваженнями органів державної влади і місцевого самоврядування, то, як вважає В.І. Васильєв, «державні повноваження чи повноваження органа державної влади – це повноваження правові, організаційні, соціально-економічні та інші, наслідки застосування яких пов'язані не тільки з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності населення муніципального утворення, як це характерно для повноважень органів місцевого самоврядування, але відповідно і всієї держави» [7, с.62].

Чинним законодавством України делегування повноважень передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» і на практиці застосовується досить часто.

Делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування, держава намагається встановити правові межі їхньої діяльності, визначає загальнодержавні стандарти, гарантує максимум соціальних благ, що можуть і повинні бути надані громадянам, забезпечує адміністративний контроль за їх реалізацією. Адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб рівень втручання контролюючого органу відповідав значимості інтересів, які ці втручання повинні захистити [8, с.35].

Процес делегування повноважень не можна розглядати лише через призму відносин зверху до низу, питання не тільки розширення повноважень місцевого самоврядування але і можливість передачі на верхній-

державний рівень повноважень з питань, що стосуються держави в цілому є предметом опрацювання і інших сучасних науковців. В свою чергу З.С. Варналій вважає, що на вищій рівень влади слід передавати ті повноваження, реалізація яких не може бути ефективно здійснена суб'єктами влади нижчого рівня, необхідно визначити сферу компетенції, в межах якої які громади можуть самостійно вирішувати проблеми і законодавчо це закріпити [9, с.141–149].

Теорія державного управління в залежності від способу надання повноважень органам місцевого самоврядування виділяє наступні форми їх надання:

- шляхом встановлення в Конституції України і Законах України;
- шляхом їх передачі, тобто виключення їх з компетенції одного органу і його включення в компетенцію іншого;
- шляхом делегування державним органам права вирішення питань територіальної громади на певний строк чи на невизначений термін [10, с.13, 14].

Важливим є недопущення протиріч у визначенні понять і термінів з вказаного питання, адже чіткість визначення категорійного апарату дає можливість правильно ним оперувати при постановці відповідних задач. Аналізуючи текст Конституції України яка оперує терміном «повноваження, надані законом», приходимо до висновку що він є тотожним терміну «надані повноваження», але поряд з цим у юридичній термінології має місце визначення «делеговані повноваження», яке на практиці часто підмінюється зазначеним терміном «надані повноваження», тому що вони носять однакове змістове навантаження. Деякі правознавці дотримуються протилежної думки, зокрема, В. Кравченко, який вважає, що вказана підміна термінів не допустима тому, що «надані повноваження» є більше загальними по змісту здійснюються не лише у формі делегування, але і шляхом їх передачі. Він вважає, що передача повноважень і їх делегування є різними формами надання повноважень органам місцевого самоврядування від органів державної виконавчої

влади і окреслюють різні рівні децентралізації окремих функцій виконавчої влади [11, с.42].

Розглядаючи процес делегування слід звернути увагу на точку зору П.Н. Любченко, і твердження, що процес делегування повноважень повинен відповідати наступним ознакам:

- делегуватися можуть лише окремі повноваження, що є частиною владної компетенції;
- право делегувати повноваження має бути закріплене в законі;
- делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відкликані;
- переделегування (субделегування) повноважень не допускається, тому що це суперечить намірам органу, що делегував повноваження [12, с.128].

Повноваження місцевого самоврядування можна розглядати як окрему категорію взаємовідносин в системі прав і обов'язків, закріплених за територіальними громадами з метою забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування на відповідній території.

Суть делегування повноважень як місцевими органами державної влади так і місцевого самоврядування передбачає наявність прав та обов'язків які забезпечують реалізацією повноважень що делеговані іншими органами публічної влади. В результаті делегування суб'єкт, що його здійснює набуває при цьому право контролювати суб'єкта, що їх отримав в частині їх реалізації.

Встановлення меж, в рамках яких взаємодіють між собою органи місцевої державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, пов'язано з переліком тих питань, які віднесені до їх відання і визначені відповідними законодавчими актами.

В ситуації, при якій відсутнє чітко регламентоване окреслення меж компетенції, а перелік повноважень не є вичерпним – можливе існування «гнучкої» компетенції яка робить можливим доповнення різних аспектів однієї і тієї ж функції у різних державних органах, що забезпечує її виконання більш повно і якісно [13, с.91].

Аналіз змісту повноважень за допомогою яких здійснюється управління справами територіальної громади дає можливість стверджу-

вати, що власні повноваження її представницького органу становлять близько 30–40 %, а всі інші повноваження – делеговані органами державної влади. Наявність вказаної диспропорції змушує зробити висновок про необхідність більш якісного перерозподілу повноважень на користь місцевого самоврядування адже саме на рівні територіальної громади вирішується переважна більшість щоденних побутових проблем.

Важливою умовою надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади є організація належного контролю за їх виконанням з боку суб'єкта делегування, який відповідно повинен передбачати:

- можливість приймати рішення органами державної влади, які є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, в частині реалізації відповідних повноважень;

- можливість надання оцінки рішенням, які приймаються органами місцевого самоврядування, в частині забезпечення реалізації наданих повноважень з експертизою їх законності та доцільності;

- право скасування відповідних актів органів місцевого самоврядування в разі якщо їх прийняття не направлено на якісну реалізацію відповідних повноважень.

Доцільним є встановлення і відповідного контролю з боку представницьких органів місцевого самоврядування за здійснення делегованих повноважень щодо органів державної влади.

Взаємодія державних органів і органів місцевого самоврядування повинна відбуватися з встановленням балансу повноважень між ними, який перш за все покликаний забезпечити виконання відповідних планів роботи і здійснення заходів з поступального розвитку як держави в цілому так і певної території зокрема.

Компетенцію вказаних органів можна розділити по галузевому принципу а саме:

- на виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій;

- спільну компетенцію з різними предметами відання;

- виключну компетенцію органів місцево-

го самоврядування.

Саме наявність спільної компетенції, і відсутність чіткої межі в ній між державою та територіальною громадою і їх представницькими органами сприяє виникненню компетенційних спорів суть яких як правило зводиться до бажання користуватися правами і ухилятися від обов'язків.

Яскравим прикладом є порядок користування комунальним майном, коли воно є чи не єдиним джерелом соціально-економічного розвитку територіальної громади, але на яке покладено не спів розмірне навантаження щодо необхідності вирішення проблем місцевого значення.

Доцільним на нашу думку є встановлення переліку захищених повноважень, делегування яких може відбуватися по окремій процедурі, а сам процес і результат їх делегування повинен бути відображеним у відповідному адміністративному договорі, делеговані ж повноваження в свою чергу можна розділити на реальні і потенційні – перші характерні тим, що вони забезпечуються необхідними ресурсами для їх здійснення, другі – нічим не підкріплені але передаються разом з відповідальністю на рівень їх користувача з можливим матеріальним забезпеченням в майбутньому.

У зв'язку з цим ми вважаємо доречним і необхідним законодавчо закріпити:

- відповідальність представників місцевого самоврядування за виконання наданих повноважень в межах забезпечення відповідними ресурсами з боку держави;

- відповідальність представників державної влади за неналежне забезпечення ресурсами повноважень, що надані органам місцевого самоврядування;

- порядок ресурсного забезпечення виконання наданих повноважень.

Якісній реалізації повноважень як власних так і делегованих повинно передувати створення реєстру громадських послуг з визначенням їх вартості відповідно до тих соціальних стандартів, що діють в країні на той чи інший бюджетний рік і який необхідно постійно актуалізувати, адже нормативні показники забезпечення в тій чи іншій сфері суспі-



льного життя являються не постійними і залежать як від зовнішніх факторів так і від розміру конкретного річного бюджету. Виконання вказаних заходів надасть реальну здатність місцевому самоврядуванню бути тією опорою для державної влади, яка б дозволила їй зосередитись на стратегічних проблемах і викликах сьогодення.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Гуренко М. Н. Основы конституционно-го права : учебное пособие / Гуренко М. Н. – К. : Логос, 2000. – 303 с.
2. Баймуратов М. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины / Баймуратов М., Резниченко С. // Юридический вестник. – 1998. – № 1.
3. Фомина Г. Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления / Фомина Г. Г. - М. : Университетское сообщество, 2000.
4. Дробот І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення / Дробот І. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12).
5. Коваленко А. Столиця – у законопроектах / Коваленко А. // Місьцеве самоврядуван-

ня. – 1997. – № 3–4 (5) березень-квітень.

6. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / Комашко М. В. // Держава та регіони. Серія: Право. – 2001. – № 2.
7. Васильев В. И. Местное самоуправление : учеб. и науч.-практ. пособие / Васильев В. И. – М., 1999. – 156 с.
8. Європейська Хартія про місцеве самоврядування : від 15.10.1985 р. // Віче. – 1993. – № 6.
9. Варналій З. С. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / Варналій З. С. // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 141–149.
10. Шульгина Е. С. Муниципальное право : учебное пособие / Шульгина Е. С. – Новосибирск : Изд-во Новосибирск. ун-та, 1995. – 644 с.
11. Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями / Кравченко В. // Місьцеве самоврядування. – 1997. – № 3-4 (5), березень-квітень.
12. Любченко П. М. Дис. канд. юрид. наук : 12.0002 / Любченко П. М. – Харків, 1998.
13. Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Гаганова Н. А. // Государство и право. – 2003. – № 3.

*Нікончук А. М. Делегування повноважень як інструмент вирішення проблем місцевого значення в процесі здійснення управління державою / А. М. Нікончук // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 680–684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12namzud.pdf>*

Виконано аналіз інституту делегування повноважень як одного з важливих організаційно-правових інститутів влади, який впливає на ефективність діяльності органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування зокрема.

\*\*\*

*Нікончук А.М. Делегирование полномочий как инструмент решения проблем местного значения в процессе осуществления управления государством*

Выполнен анализ института делегирования полномочий как одного из важных организационно-правовых институтов власти, который влияет на эффективность деятельности органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления в частности.

\*\*\*

*Nikonchuk A.M. Delegation of Authorities as the Instrument of the Problem Resolution of Domestic Meaning in the Course of Government Implementation*

The assaying of institute of delegation of authorities as one of the relevant organization-legal institutes of authority who influences performance of activity of bodies of state power on places and local government bodies in particular is made.