

УДК 342.25(477)-048.94

Анна Новак,асистент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовані наукові позиції стосовно визначення поняття «децентралізація влади» та розглянуто її різні аспекти. Відмежовано децентралізацію від деконцентрації, а також встановлені їхні спільні риси. Проведено аналіз поняття «делегування повноважень» та окреслено його основне значення для врегулювання суспільних відносин у державі. Зроблено відповідні висновки щодо питання про співвідношення децентралізації та делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Ключові слова: делегування повноважень, децентралізація влади, деконцентрація, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, реформа місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Децентралізація державної влади визначає основний вектор сучасної правової політики України у сфері місцевого самоврядування. Перерозподіл владних повноважень із посиленням управлінської ролі муніципальних органів є одним із завдань системних реформ у різних галузях та сферах суспільного життя. Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти взаємодії державних і самоврядних органів, проблеми делегування державних повноважень місцевим органам влади в контексті децентралізації влади в Україні знайшли своє відображення в наукових розробках О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Г. В. Бублик, Ю. В. Делія, Т. О. Карабін, О. Д. Крупчан, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюка, А. М. Нікончука, А. М. Онупрієнко та ін. Незважаючи на велику кількість наукових доробків стосовно окремих питань делегування державних повноважень, а також децентралізації державної влади, питання визначення ролі та місця делегованих повноважень у процесі децентралізації влади залишаються невирішеними.

Мета статті. У рамках дослідження необхідно з'ясувати місце делегованих державних повноважень у механізмі децентралізації влади в Україні. У зв'язку із цим можна виділити такі завдання статті: розглянути різні аспекти поняття «децентралізація влади» та «делегування повноважень», які виділяють у наукових колах; відмежувати децентралізацію влади від суміжних понять; проаналізувати наукові позиції стосовно співвідношення децентралізації та делегування повноважень; визначити концептуальні основи місцевого

самоврядування та найбільш прийнятну модель організації і функціонування місцевого самоврядування для здійснення децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформи децентралізації влади були проведені в кінці ХХ – на початку ХХІ століття більшістю сучасних демократичних держав. У межах цих реформ національні моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах зазнали змін, пов'язаних зі збільшенням кількості делегованих державою повноважень, посиленням фінансової самостійності, спрощенням системи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та переходом до суто наглядової діяльності, а також розширенням можливостей впливу представників громад на муніципальне управління [3, с. 9].

В Україні, на відміну від європейських держав, реформа децентралізації влади ще не завершена. Як визначено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя й одночасно політики у сфері децентралізації, що передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [17].

Децентралізація традиційно визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій з одночасним звуженням прав і повноважень відповідної центру [20, с. 168–169]. При цьому розрізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демокра-

тичну. Перший тип – адміністративна децентралізація – означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади, хоча і призначаються центральним урядом. Другий тип – демократична децентралізація – передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними населенням [20, с. 168–169].

Такий підхід можна вважати широким, поряд із яким існує й інша, більш вузька, наукова позиція. В. В. Кравченко визначає децентралізацію як процес передачі частини функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування [11, с. 452]. М. М. Баймуратов, виокремлюючи децентралізацію як форму розподілу повноважень поряд із деконцентрацією та повною централізацією, характеризує її як вилучення із центральної влади повноважень на прийняття важливих рішень і здійснення їх на місцях органами, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади. При цьому умовами децентралізації науковець називає: а) визнання авторами конституції або законодавцем існування певних автономних інтересів, наприклад інтересів місцевого значення в муніципалітетах; б) управління такими інтересами має бути доручено органам, що володіють певною незалежністю щодо центральної влади [1, с. 289].

Багато дослідників децентралізацію відокремлюють від деконцентрації. Якщо перша розглядається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить органам місцевого самоврядування, то друга – як формальний або неформальний розподіл владної компетенції поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на різних щаблях організації влади (центральному, регіональному, місцевому) [8, с. 52].

Спільним для деконцентрації та децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація ж має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо заінтересованих осіб, або їх представників [6, с. 171].

Децентралізація як процес перерозподілу владних повноважень безпосередньо пов'язана з розширенням функціонально-компетенційної сфери місцевого самоврядування. І якщо муніципалізація державних повноважень шляхом їх передачі з компетенції центральних та/або регіональних органів

державної влади традиційно визначається способом децентралізації влади, то питання співвідношення децентралізації та делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування у юридичній науці має доволі дискусійний характер.

Із цього приводу слід відзначити декілька сучасних, інколи протилежних за своєю суттю підходів. Так, О. Крупчан зазначає, що делегування повноваження необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади, децентралізація – це поступове делегування частини державних повноважень місцевим органам влади [12, с. 17]. Аналогічного підходу дотримується і Г. В. Бублик, вказуючи, що процес делегування повноважень можна розглядати як реалізацію інституту децентралізації публічної влади [5, с. 94-95]. Окремі вчені вказують, що саме місцеве самоврядування є децентралізованою формою державного управління, і влада органів місцевого самоврядування є однією з форм демократичної децентралізації виконавчої влади, сутність якої полягає у звичайному розподілі повноважень щодо здійснення завдань і функцій виконавчої влади [19, с. 51]. Як ефективну форму децентралізації владних повноважень характеризує делегування А. М. Онупрієнко [16, с. 208].

З іншого боку, зокрема, В. І. Борденюк говорить про необхідність розмежування децентралізації державної влади і делегування повноважень органам місцевого самоврядування. За децентралізації, відзначає вчений, відповідні повноваження первісно належать їм за законом. Делегованими повноваженнями є ті повноваження, які первісно закріплені за відповідним державним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право передати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [4].

Компромісний підхід пропонує Т. О. Карбін, поділяючи децентралізацію на два види: децентралізацію як передачу повноважень та децентралізацію як делегування повноважень [10, с. 441]. Перший вид означає незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями, а децентралізація як делегування повноважень – це тимчасова передача повноважень [20, с. 54]. Відмінність делегування як виду децентралізації від передачі повноважень полягає в тому, що суб'єктом, який передає повноваження, є орган, у компетенції якого і перебуває відповідне повноваження [10, с. 442].

Відповідь на зазначене питання вимагає, на наш погляд, звернення до теоретичних основ делегованих повноважень.

Лексичне значення терміна «делеговані повноваження» полягає у передачі повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання [7, с. 213].

У юридичній науці було запропоновано розглядати делегування як специфічний спо-

сіб надання повноважень, за якого один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Тому делеговані органу повноваження звичайно пов'язані з його «власною» компетенцією [13, с. 252].

Матеріальна сторона делегування виходить із принципу *delegata potestas non potest delegate*, який означає: делегування має формостворюючий характер: з'являється нова компетенція поруч зі старою. Акт делегування створює нову компетенцію поруч із попередньою, не знищуючи при цьому стару. Передається не сама компетенція, а тільки право розпоряджатися нею [21].

Делегування повноважень дає можливість швидкого реагування на процес урегулювання певних соціальних, економічних та інших відносин, що виникають у суспільстві, адже повноваження надаються саме тому органу, який може найкраще їх використати для досягнення найбільш позитивного результату [5, с. 94]. Адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їх близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління [18, с. 43–44].

Відсутність чіткої визначеності концептуальних основ місцевого самоврядування в Україні породжує цілу низку питань під час проведення відповідних реформ. Так, децентралізація влади у її вузькому розумінні мала би забезпечуватися шляхом саме встановлення або передачі органам місцевого самоврядування повноважень, що фактично призводило б до муніципалізації відповідних повноважень. Проте децентралізація в Україні здебільшого забезпечується шляхом саме делегування повноважень, за якого природа відповідних повноважень залишається державною. Такий підхід, на наш погляд, має характер правової колізії. Пояснимо нашу позицію.

Сучасне конституювання громадської концепції місцевого самоврядування при інституціональному розмежуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність такого ж чіткого розмежування предметної підвідомчості цих органів. Але перелік суто місцевих справ скласти важко, тому що доволі непрямо виділити ті інтереси, які мають виключно мешканці конкретного муніципального організму, теоретично будь-яка послуга, що надається центральним урядом, за винятком, мабуть, лише національної оборони, може здійснюватися місцевим самоврядуванням за наявності в нього достатніх ресурсів [2, с. 343]. У правозастосовній сфері така ситуація породжує факти конкуренції компетенції місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування та управлінські конфлікти між ними.

Розуміння того, що органи місцевого самоврядування не можуть функціонувати

ізолювано, вирішуючи тільки відокремлене коло «питань місцевого значення», рівною мірою як і того, що державне управління не може мати територіально усічену функціональну модель, призвело до того, що під час законодавчого проектування нормативної моделі організації і функціонування місцевого самоврядування законодавець заклав у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» іншу позицію – концепцію муніципального дуалізму, тим самим визнавши можливість здійснення органами місцевого самоврядування як самоврядних, так і державних повноважень.

З точки зору європейських стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є частиною національного законодавства України, питання підвідомчості немає такої гостроти [9]. Адже, як відомо, виходячи з позицій державницької концепції, Європейська хартія визнає єдність питань відання як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування – це «публічні справи» [9]. Право на регулювання та управління суттєвою часткою цих справ надане органам місцевого самоврядування (ч. 1, ст. 3) [9]. Унаслідок цього розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування базується на доволі прагматичному підході, передбачаючи чітке визначення кола повноважень, що здійснюється цими органами. При цьому Європейська хартія визнає делегування повноважень хоча і додатковим, але повністю властивим децентралізованій системі територіальної організації влади способом формування компетенції органів місцевого самоврядування.

Таким чином, протиставлення процесів делегування повноважень та децентралізації влади можливе лише з позицій громадської концепції місцевого самоврядування. Але сучасна сильна демократична держава повинна функціонувати не на засадах розмежування, а на консолідації механізму публічно-владного управління, підпорядкованій загальним принципам і завданням суспільного та державного розвитку. Система публічного управління, як і будь-яка високо організована соціальна система, характеризується цілісністю лише тоді, коли забезпечується спеціалізація її елементів. І саме із цієї точки зору має відбуватися функціонально-компетенційна спеціалізація органів місцевого самоврядування на вирішенні тих питань, що найбільшою мірою пов'язані з належним життєзабезпеченням громадян.

Тому вважаємо необхідним закріпити на конституційному рівні концептуальні засади муніципального дуалізму. За такого підходу делегування повноважень може бути визначено одним зі способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, а тому – способом децентралізації влади.

Висновки

Будь-які децентралізаційні процеси несуть певні ризики дезінтеграції публічного управління. Але запорукою мінімізації їх стають вивіреність державно-правових рішень, системність, поступовість та послідовність державної політики щодо децентралізації влади. І в цьому відношенні використання інституту делегування повноважень має позитивне значення, оскільки диверсифікація організаційної моделі публічного управління дозволяє забезпечити збереження стану керованості та контрольованості певною сферою суспільних відносин. За словами А. М. Нікончука, саме децентралізація виступає одним зі способів оптимізації державного управління [14, с. 5]. На підставі цього принципу вектор делегування повноважень має відцентровий характер, спрямований на посилення функціонально-компетенційного складника статусу муніципальних структур. У сучасних умовах переходу від централізованої моделі організації публічної влади до децентралізованої здійснювана шляхом делегування повноважень децентралізація державної влади виступає скоріше способом формування того обсягу повноважень місцевого самоврядування, який повинен належати йому відповідно до принципу субсидіарності [15, с. 122], який передбачає необхідність здійснення публічних повноважень переважно тими органами, які мають найтісніший контакт із громадянином [9].

Започатковані в Україні реформи із децентралізації влади стикнулися з відсутністю чіткої концептуальної основи місцевого самоврядування і, як наслідок, відсутністю системного бачення розподілу компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На нашу думку, закріплення концепції муніципального дуалізму на найвищому законодавчому рівні визнає можливість органів місцевого самоврядування як вирішувати питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. М. Компетенція місцевого самоврядування та органу місцевого самоврядування: онтологічні та аксіологічні підходи щодо виявлення та розуміння / М. М. Баймуратов // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2007. – Вип. 38 – С. 287–296
2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики / О.В. Батанов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 656 с.
3. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І.І. Бодрова // Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, НДІ ДБМС. – Х.: Оберіг, 2012. – С. 5–36.
4. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.

5. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г. В. Бублик; Нац. акад. держ. управ. при Президенті України. – К., 2005. – 178 с.

6. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; под ред. М.А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1973. – 512с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1728 с.

8. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І. Дробуш // Національний юридичний журнал: Теорія і практика. – 2014. – Вип. 6. – С. 50–55.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

10. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення [Електронний ресурс] / Т.О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 439–444. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12ktoniv.pdf>

11. Кравченко В. В. Конституційне право України: навчальний посібник / В. В. Кравченко. – 6-е вид., виправл. та доповн. – К.: Атіка, 2007. – 592с.

12. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень / Олександр Крупчан // Юридична Україна. – 2013. – № 7. – С. 14–19.

13. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

14. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А.М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 5–8.

15. Новак А. А. Принципы делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти в Украине / А.А. Новак // Legea si viata: Publicație științifico-practică. – № 8/2. – Moldova, 2016. – С. 120–124.

16. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія / А.М. Онупрієнко. – Х.: ПП «Торсінг», 2009. – 300 с.

17. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

18. Фролов О. О. Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / О.О. Фролов // Державне будівництво та місцеве самоврядування – 2015. – Вип. 30. – С. 40–48.

19. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В.М. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.

20. Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1999. – Т. 2. – 744с.

21. P. W. Duff, H. E. Whiteside Delegata Potestas Non Potest Delegari A Maxim of American Constitutional Law, 14 Cornell L. Rev. 168 (1929) – Available at: <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol14/iss2/4>

В статті проаналізовані наукові позиції щодо визначення поняття «децентралізація влади» і розглянуті її різні аспекти. Розмежовано децентралізацію і деконцентрацію, а також встановлено їхні загальні риси. Проведено аналіз поняття «делегування повноважень» і описано його основне значення для регулювання суспільних відносин в державі. Сформульовано відповідні висновки щодо відносин децентралізації і делегування окремих повноважень органам виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Ключевые слова: делегирование полномочий, децентрализация власти, деконцентрация, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, реформа местного самоуправления.

The article analyzes scientific proposals concerning «decentralization of power» and studies its different aspects. A line is drawn between decentralization and de-concentration, and their common characteristics are determined. The analysis of the notion «delegating of authority» is done and its fundamental importance in settlement of public relations in the state is outlined. The corresponding conclusions are made about the questions of inter-relations of decentralization and delegating of certain authorities of the bodies of executive authority of the bodies of local government.

Key words: delegating of authority, decentralization of power, de-concentration, bodies of local government, bodies of executive authority, reform of the local government.

