



І.П. Сторожук\*

## ПРИНЦИП ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У МІСЦЕВОМУ УПРАВЛІННІ

Взаємодія органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на місцях відбувається переважно через систему взаємного делегування повноважень. Тому в якості самостійного принципу і як продовження принципу оптимальної взаємодії та принципу розмежування повноважень органів місцевого управління, необхідно виділити принцип взаємного делегування повноважень.

В контексті даного дослідження нас цікавитимуть повноваження органів виконавчої влади, що делегуються органам місцевого самоврядування та повноваження органів місцевого самоврядування, делеговані відповідним місцевим державним адміністраціям, що дасть можливість чітко розмежувати критерії власних і наданих повноважень органів місцевого управління. Розв'язання цієї проблеми позитивно впливатиме і на здійснення контролю за органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях.

Певні аспекти в межах даної проблеми досліджувались у роботах таких вчених, як В. Авер'янов, В. Кампо, В. Борденюк, О. Бабінова, В. Кравченко, М. Корнієнко та інших.

Аналіз законодавства показує, що стосовно повноважень органів місцевого управління використовуються терміни “повноваження органу”, “повноваження надані законом” “власні повноваження”, “надані повноваження”, “передані повноваження” “делеговані повноваження”.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації” використовує термін “повноваження місцевих державних адміністрацій” (глава 1). Стосовно здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів використовуються два терміни. Частина 1 ст. 14 цього Закону передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм відповідними радами повноважень місцевого самоврядування, а частина 2 цієї ж статті передбачає здійснення місцевими державними адміністраціями переданих їм окремих повноважень органів виконавчої влади вищого рівня.

Закон “Про місцеве самоврядування” виділяє повноваження органів місцевого самоврядування, поділяючи їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (глава 2). Виключну компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (ст. 26) та районної і обласної ради (ст. 43), а також власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (глава 2 цього Закону).

Термін “власні повноваження” введений Законом України “Про місцеве самоврядування” для окреслення власної сфери компетенції місцевого самоврядування, в межах якої “органи місцевого самоврядування... наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади”<sup>1</sup>. Отже, власні повноваження це ті, які визнані державою такими і законодавчо закріплені. Цей аспект висвітлено в роботах А.Р. Крусян, А.А. Коваленко, П.Н. Любченко

© Сторожук І.П., 2005

\* викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права

<sup>1</sup> Хартія местного самоуправления // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 90.



Термін “надані повноваження” використовується при визначенні компетенції як органів місцевого самоуправління, так і місцевих державних адміністрацій.

Конституція України оперує двома тотожними термінами, а саме “повноваження надані законом” та “надані повноваження” (ст. 143, п.п. 12 та 15 ст. 92 Конституції України).

В той же час у юридичній літературі та законодавстві набув поширення термін “делеговані повноваження”.

В теорії управління розрізняють кілька форм надання повноважень:

- **встановлення** — такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган у Конституції і законах визнає компетенцію органів місцевого управління.

- **передача** — форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження одного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції іншого органу.

- **делегування** — надання державним органом належного йому права вирішення питань на один раз, на деякий час або на невизначений строк<sup>2</sup>.

Делегування потрібно відрізнити від передачі повноважень. При передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу і включається до компетенції другого. В свою чергу, делегування — це надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання в його вирішення.

Делегування повноважень — це двохсторонні імперативні правовідносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший — належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу.

Отже, “делегування” означає, як правило, надання 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 повноважень; він повинен фінансувати із власних коштів їх здійснення або передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти.

Конституція застосовує термін “делегування” лише стосовно повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (обласними і районними радам) відповідним державним адміністраціям (ст. 119 Конституції). В ст. 143 Конституції мова йде про “надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади” органам місцевого самоврядування, що логічно передбачає їх “передачу”. В результаті зміст правової категорії “делегування повноважень”, закріпленої в ст. 1 Закону “Про місцеве самоврядування”, не відповідає духу Конституції. Крім того, в цій статті делегованими повноваженнями визнаються не лише 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.

Аналіз ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування” дозволяє зробити висновок, що всі викладені в ній повноваження направлені на реалізацію рішень районних і обласних рад, а також виконання інших завдань, які стоять перед представницьким органом місцевого самоврядування. Це такі повноваження: в сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (п.п. 1,2,3,4 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері бюджету і фінансів (п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, транспорту та зв'язку (п.п. 7, 8 ч. 1 і ч. 2 ст. 44 Закону); в галузі будівництва, охорони здоров'я,

<sup>2</sup> Шурина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. — Новосибирск, 2005. — С. 13, 14; Кравченко В. Розмежування повноважень — за чіткими критеріями // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3-4 (5). — С. 42.



культури, фізкультури і спорту (п.п. 10, 13 ч. 1 ст. 44 Закону); в сфері землекористування і охорони навколишнього природного середовища (п.п. 14, 15, 16, 17 ч. 1 і п.п. 2, 3, 4, 5, 6 ч. 2 ст. 44 Закону).

Таким чином, місцевим державним адміністраціям делеговані повноваження, які повинні належати виконавчим органам обласних і районних рад, якими останні не наділені. Згідно ст. 58 Закону “Про місцеве самоврядування” районні і обласні ради утворюють відповідні виконавчі апарати, які здійснюють “організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності” відповідних рад. У результаті місцеві державні адміністрації в певних галузях діяльності здійснюють роль “виконавчих органів” обласних і районних рад.

Зі змісту ст. 143 Конституції України, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, виходить, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов’язані з рішенням питань місцевого значення, здійсненням функцій місцевого самоврядування. А з закону випливає, що компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе більше делегованих повноважень ніж власних. Так у главі 2 Закону України “Про місцеве самоврядування” зафіксовано 68 власних повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і 78 делегованих.

Ще одним недоліком цього закону, з нашої точки зору, є те, що і власні, і делеговані повноваження в імперативному порядку включені в компетенцію органів місцевого самоврядування. Однак, доречніше було б у статтях, які закріплюють компетенцію органів місцевого самоврядування включити лише власні повноваження, а ті, які можуть бути делеговані вписати в законі окремою статтею. Тим самим передбачити право органів місцевого самоврядування відмовитись від виконання останніх за умов, коли вони не в змозі їх належно виконувати (відсутність досвідчених працівників, достатніх фінансових ресурсів).

Надання ж органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинне здійснюватися лише за умови відповідного фінансового і матеріального забезпечення. З однієї сторони, таке положення речей має гарантувати повну реалізацію наданих повноважень на відповідному рівні, з іншої — не зашкодити їх здійсненню. Та на сьогодні держава, делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування при формуванні бюджету, не передає їм необхідні для цього кошти.

Тому доречно вписати в законі окремою статтею не просто державні повноваження, які делеговані органам місцевого самоврядування, а провести їх поділ. При цьому важливо, щоб у законі чітко і однозначно закріплювались державні повноваження, якими органи місцевого самоврядування можуть бути наділені за певних умов, а якими повинні бути наділені обов’язково.

Загальнообов’язкові державні повноваження, які повинні делегуватись всім територіальним громадам відповідного рівня, повинні закріплюватись на необмежений строк. І хоча законодавство не виділяє “обов’язкових делегованих повноважень” та такі повноваження завжди були присутні в компетенції органів місцевого самоврядування. Доцільність і необхідність цього витікає з логіки суспільних відносин при здійсненні особливо важливих загальнонаціональних завдань. По суті справи і на сьогодні виконання деяких державних повноважень законодавством покладено на органи місцевого самоврядування в якості обов’язкових. Так, у відповідності з Законом України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” від 21 жовтня 1993 р. органи місцевого самоврядування (ст. 17) організують розробку мобілізаційних планів, утворюють і утримують мобілізаційні органи, організують і забезпечують мобілізаційну підготовку та інше. Згідно з Законом “Про вибори народних депутатів” від 25 березня 2004 року ст. 54 органи місцевого самоврядування під час виборів народних депутатів зобов’язані надати необхідні приміщення, забезпечити їх охорону надати транспортні засоби, засоби зв’язку та інше.

Відсутність у законодавстві поняття “обов’язкові делеговані повноваження” стосовно



територіальних громад і введення в принцип обов'язковості передачі на місцях фінансових і матеріальних коштів для здійснення всіх без виключення делегованих державних повноважень породжує підчас різні колізії. Деякі територіальні громади починають вимагати оплати за виконання вищезазначених державних справ і аналогічних їм. Хоча з точки зору чинного законодавства вони праві. Та зважаючи на вміст у таких державних повноваженнях чітко вираженого загального інтересу народу, а також враховуючи організаційну складність і нерентабельність визначення і забезпечення при цьому відповідних розрахунків доцільно, подібні повноваження, закріпити в законодавстві в якості обов'язкових, які повинні виконуватись органами місцевого самоврядування на базі використання муніципальної власності чи за рахунок місцевих фінансів.

Тому доречними є зміни до базового Закону України "Про місцеве самоврядування", що виділяють в окрему статтю делеговані повноваження в класичному їх розумінні та делеговані повноваження як зобов'язання держави:

- **повноваження, які делегуються органам місцевого управління** на обмежений чи необмежений строк тільки за їх згоди. Дане делегування супроводжується передачею фінансових матеріально-технічних та інших ресурсів для їх здійснення;

- **обов'язкові державні повноваження**, що делегуються органам місцевого самоврядування в незалежності від їх бажання, які виконуються за рахунок коштів місцевого бюджету.

Розглядаючи принцип делегування потрібно також розглянути контроль та відповідальність за виконання делегованих повноважень.

Важливою умовою делегування органам місцевого управління окремих повноважень є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням із боку органів, що їх надали.

Отримуючи делеговані повноваження органи місцевого управління стають підконтрольні в частині їх здійснення органам, що їх надали. Наприклад, отримуючи делеговані повноваження органи місцевого самоврядування стають підконтрольні в частині їх здійснення органам виконавчої влади на місцях. А зважаючи на те, що делегованих повноважень в органів місцевого самоврядування більше, ніж власних, то можемо зробити висновок, що державна влада через інститут делегованих повноважень має значний контроль над органами місцевого самоврядування. Отже, можна повністю погодитись із твердженням, що органи місцевого самоврядування є під сильним контролем з боку державної виконавчої влади<sup>3</sup>.

При цьому, як передбачено в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 8), любий адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватись таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була відповідна значенню інтересів, які це втручання має на увазі захистити.

За національним законодавством державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватись лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Отже, контроль може здійснюватись на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України і повинен передбачати відповідальність органів, яким делеговано повноваження чи їх посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання цих повноважень. Однак будь-якого механізму здійснення такої відповідальності чинне законодавство не містить.

Недоліком діючого законодавства є відсутність процедури призупинення повноважень у

<sup>3</sup> Пылин В.В. Проблемы наделения государственных полномочий органов местного самоуправления // Государство и право. — 1999. — № 9. — С. 18-19.



випадку невиконання, недостатнього виконання делегованих повноважень чи бездіяльності органів, що здійснюють делеговані повноваження. Цей факт не може не впливати на якість роботи зазначених органів і структур, а також їх посадових осіб у частині виконання ними делегованих повноважень. Адже наявність контролю за відсутності відповідальності веде не тільки до безкарності, але й до втрати контролем свого призначення.

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

- відповідальність органів і посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання наданих їм повноважень;
- відповідальність за відмову без об'єктивно обґрунтованих причин від виконання делегованих повноважень;
- відповідальність органів, що делегували повноваження та їх посадових осіб за незабезпечення ресурсами, передбаченими для належного виконання делегованих повноважень;
- матеріальну відповідальність органів, що делегували повноваження та їх посадових осіб, в випадку якщо їх рішення, дії чи бездіяльність призвели до неможливості подальшого виконання делегованих повноважень чи потягли за собою матеріальні збитки.

Вирішення перелічених та інших проблем можливо розпочати з визнання на державному рівні місцевого управління та встановлення загальної конкретної мети — досягнення ефективного управління на місцях. Це повинно знайти своє відображення в Концепції державної регіональної політики. Органи місцевої (державної та самоврядної) влади повинні стати самодостатніми суб'єктами місцевого управління, для чого необхідно вирішити такі першочергові завдання:

- розширити сферу діяльності місцевого самоврядування шляхом делегування повноважень державного управління на територіальний рівень;
- чітко розмежувати повноваження місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- розробити детальний механізму делегування повноважень;
- розробити систему відповідальності;
- створити законодавчу базу для повноцінної діяльності територіальних органів влади в нових умовах.

На жаль, навіть такі корективи в змісті базових для місцевого управління законів не вирішать основної проблеми стосовно делегування — відсутності механізму делегування повноважень.

Зрозуміло, що в кожному конкретному випадку делегування (навіть того ж повноваження, але між різними органами) буде потребувати певних особливих умов лише для даного випадку, які неможливо врахувати в нормативному порядку.

Оскільки чинним законодавством (ст. 35 Закону "Про місцеві державні адміністрації") передбачено можливість укладення договорів між органами місцевого управління, то в ідеалі було б правильним зафіксувати норму про обов'язкове укладання договору щодо делегування конкретних повноважень між конкретними органами, в якому чітко визначити умови здійснення делегованих повноважень, тобто механізм фінансового, матеріального, організаційного, кадрового, інформаційного забезпечення виконання делегованих повноважень, а також порядок і терміни їх надання щодо кожного повноваження. Також, у договорі можливо передбачити додаткові заходи контролю за виконанням делегованих повноважень.

Отже, юридична природа делегування повинна бути такою: а) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше чим має сам; б) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; в) після делегування повноважень компетенція делегуючого органа не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюються за рахунок останніх. Делегування



повноважень не є формою їх повної передачі на рівень того, кому вони делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, що їх делегував<sup>4</sup>, який не втрачає при цьому права на прийняття рішень з питань, які входять в сферу делегування; г) акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом і точно визначити предмет і об'єм та умови делегації, перелік повноважень, принципи і критерії яких необхідно дотримуватись, форму контролю при здійсненні цих повноважень; д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відкликані, якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акту, компетенція органа, якому делегувались повноваження, звужується автоматично, якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; е) переделегування (субделегування) повноважень не повинно допускатись, тому що це суперечить намірам органу, що делегував повноваження.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 2 від 21 вересня 2005 року)*



<sup>4</sup> Фомина Г.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. — М.: Университетское сообщество, 2000. — С. 40.