

будуть використовуватися за умов неупередженості і об'єктивності дій апарату МВС України та поетапного запровадження системи перетворень в органах внутрішніх справ.

Список літератури: 1. Експрес-інформація (рекомендації і пропозиції) / ДЗГ МВС України, ЦГЗ МВС України. 2005/2006. 2. Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: Указ Президента України №1109 від 19 липня 2005 р. / Офіційний вісник України. 2005. № 94. Ст. 48. 3. Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ та реорганізацію дорожньо-патрульної служби ДАІ та за твердження Тимчасового Положення про стройовий підрозділ патрульної служби органу внутрішніх справ: наказ МВС України №214 від 28 лютого 2006 р. 4. Чепельська Т. Реформування патрульної служби: здобутки і проблеми // Іменем Закону. 2006. №44. 5. Міжнародний поліцейський огляд. URL <http://www.police-review.com>. 2004–2005. 6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Підручник. К., 1995. 7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. // Юридичний вісник України. К., 2000. № 3.

Надійшла до редколегії 10.11.06

Ю. М. Кириченко

ЩОДО ПРОБЛЕМ ЗДІЙСНЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання делегування повноважень, є Конституція України [1], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [3].

Конституція України містить положення, які регулюють основні положення здійснення делегованих повноважень у сфері місцевого самоврядування. Відповідно до 6 ст. 118 Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Частина третя і четверта ст. 143 Основного Закону встановлює, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Таким чином, Конституція України визначила право делегування повноважень як органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, так і навпаки.

Стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпила визначення поняття «делеговані повноваження», згідно з яким делеговані повноваження – це повноваження орга-

нів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Зазначимо, що практика передачі повноважень є досить поширеною, такий підхід загалом «узгоджується з вимогами ефективності та економії місцевого управління та підтверджується досвідом багаторічного застосування практики делегування у сфері управління місцевими справами у багатьох розвинених демократичних країнах» [4, с. 707]. Державі іноді вигідніше використовувати адміністративні можливості і місцеві переваги територіальних громад. Правда, делегуючи свої повноваження органам місцевого самоврядування, держава зобов'язана забезпечити матеріально і фінансово виконання цих повноважень. На жаль, на практиці нерідко про це забувають. Вирішуючи питання і місцевого, і державного значення, місцеве самоврядування змушене адаптуватися і до нестабільної державної муніципальної політики, і до безпосередніх потреб та інтересів населення, а також до своєї недостатньо розвинутої матеріально-фінансової бази [5, с. 42].

Виконання делегованих повноважень покладається на виконавчі органи місцевого самоврядування, які здійснюють значний обсяг як делегованих, так і власних повноважень згідно зі ст.ст. 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до чинного законодавства міський голова та представницькі органи місцевого самоврядування не наділяються делегованими повноваженнями. З одного боку, можна погодитися з думками вчених, які вважають це обгрунтованим, оскільки мова йде про виконавчо-розпорядницькі повноваження, для реалізації яких, перш за все, є необхідною виконавчо-розпорядницька діяльність, а не нормативна [6, с. 39; 7, с. 89]. К. Є. Соляник зазначає, що представницький орган не здатен задовольнити вимоги виконавчої діяльності, яка потребує професіоналізму, оперативності, відповідної підпорядкованості тощо. Ці принципи виконавчої діяльності повинні забезпечуватися незалежно від суб'єктів, що її здійснюють. Тому у зв'язку з неможливістю всіх інших органів місцевого самоврядування здійснювати виконавчу діяльність Закон покладає здійснення функцій виконавчої влади лише на виконавчі органи місцевих рад [8, с. 84]. Але з іншого боку, незначна участь представницьких органів місцевого самоврядування у здійсненні даних повноважень і, практично, відсутність контролю за їх реалізацією може привести до негативних наслідків. Більш того, таке положення «перетворює» виконавчі органи відповідних рад наполовину в органи виконавчої влади та призводить до того,

що меншою мірою враховуються інтереси територіальних громад при здійсненні делегованих повноважень [9, с. 154].

Отже, виконавчі органи міських рад виконують як власні, так і делеговані повноваження. Їх співвідношення різняться залежно від сфери суспільного життя, де вони реалізуються. Наприклад, повноваження щодо управління комунальною власністю є більшою мірою власними, лише одне – делегованим; значна частина повноважень в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку є делегованими; перевищує кількість делегованих повноважень над власними у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою та щодо відзначення нагородами є лише власними; повноваження в галузі оборонної роботи є винятково делегованими, оскільки оборона держави є найважливішою функцією держави (ст. 17 Конституції України).

Аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що обсяг делегованих органам місцевого самоврядування повноважень в деяких сферах значно перебільшує обсяг власних, а саме: виконавчі органи міської ради в сукупності виконують 71 власних повноважень і 80 делегованих. Конституція України не встановлює кількості повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, але в частині третій ст. 143 Основного Закону є положення, відповідно до якого окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися законом органам місцевого самоврядування. На нашу думку, слово «окремі» передбачає порівняно невелику частину делегованих повноважень, їх кількість не повинна бути більшою за власні повноваження. Виходячи з цього, існуюче положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів виконавчої влади не відповідає конституційним принципам здійснення місцевого самоврядування в Україні. Необхідним кроком у вирішенні цієї проблеми має стати трансформація ряду повноважень із «делегованих» до «власних» повноважень органів місцевого самоврядування.

Під час делегування повноважень органам місцевого самоврядування та їх здійснення виникає необхідність у наділенні органів місцевого самоврядування правом контролю за будь-яким рішенням органів державної виконавчої влади, що стосується сфери їх діяльності. Для цього необхідно запровадити практику проведен-

ня спільних засідань представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, що дозволить органу місцевої влади реально здійснювати вплив на хід прийняття рішень, що стосуються його діяльності. Крім того, необхідно визначити відповідальність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування за здійснення відповідних делегованих повноважень, матеріально-фінансове забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Для того, щоб на практиці не виникало питань щодо порядку делегування відповідних повноважень, щоб не обмежувалося волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити положення, згідно з яким повноваження можуть бути делеговані як органами місцевого самоврядування, так і органами виконавчої влади, не за законом, а виключно на основі відповідного акта місцевого органу влади (наприклад, рішення відповідного органу про делегування повноважень) із зазначенням переліку повноважень, які делегуються. Крім того, необхідно передбачити право органів місцевого самоврядування відмовитися від виконання окремих делегованих органами виконавчої влади повноважень, якщо вони не будуть належним чином профінансовані з державного бюджету.

Окремої уваги потребують питання щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень. Саме контроль «виступає фактором стабілізації і розвитку суспільних відносин, стимулює підтримання постійної ділової напруги, є надійним засобом виховання» [10, с. 9].

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування переданих повноважень. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» встановлює процедуру контролю щодо здійснення відповідних повноважень, передбачає здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів міських рад. До того ж, відповідні місцеві держадміністрації повинні розробляти та затверджувати щорічні плани здійснення контролю.

Виконавчі органи міських рад один раз на півріччя мають надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень органами виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу тих же органів виконавчі органи міських рад повинні

надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби за рішенням керівника контролюючого органу можуть проводитися позапланові перевірки.

Таким чином, законодавець встановлює 2 види перевірок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень: планові та позапланові. Крім того, можуть проводитися ще й комплексні перевірки здійснення виконавчими органами міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Міський голова, який очолює виконавчий комітет міської ради, є підконтрольним відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами міської ради делегованих повноважень органів виконавчої влади. Відповідно до Постанови «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» у разі, коли міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством України.

Таким чином, до обов'язків міського голови вищевказана Постанова відносить забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та заборона перешкоджання здійсненню контролю за їх виконанням. Але, що мається на увазі під «іншими випадками», коли орган, що здійснює контроль, може порушити питання про відповідальність міського голови, є незрозумілим. Бважасемо, це положення не відповідає Конституції України (аналогічно положенню частини третьої статті 79 Закону, відповідно до якого повноваження сільського, селищного, міського голови могли бути припинені достроково за рішенням відповідної ради «в інших випадках», визнаному Рішенням Конституційного Суду України № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 р. (справа про місцеве самоврядування) [11] неконституційним).

Відповідно до законодавчих норм місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Щодо делегованих повноважень, то голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з їх виконанням, на засіданнях районних та обласних рад голови місцевих держадміністрацій мають право дорадчого голосу. Посадові особи місцевих державних адміністрацій або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

Проблема делегованих повноважень пов'язана з проблемою розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Як свідчить практика, через нечітку розмежованість повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, різне розуміння меж їх власної компетенції дуже часто між зазначеними органами виникають конфліктні ситуації. Особливо проблематичними можна назвати відносини між районними держадміністраціями та органами місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ, міст районного підпорядкування та районними радами, а також між обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування та обласними радами [12].

Аналіз українського законодавства про місцеве самоврядування показує, що характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призводить до виникнення «конкуренції компетенції», коли одні й ті ж самі повноваження відносяться до відання різних органів публічної влади. Таким чином, «спостерігається функціональне зближення діяльності муніципалітетів і центрального виконавчого апарату, що означає перетворення муніципальних органів у підсистему механізму державного управління» [13, с. 105].

Реальна ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні залежить від повноти і чіткості визначення їх функцій. У рамках розмежування повноважень між рівнями влади дуже важливо, щоб це розмежування було повним і виключало будь-яке дублювання. Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, законодавче визначення порядку делегування окремих повноважень органів виконавчої влади та здійснення контролю за виконанням зазначених повноважень сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. 3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190. 4. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. 5. Гнилорибов В. Держава і місцеве самоврядування: проблема взаємин // Віче. 2004. № 5 (146). 6. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. К., 1998. 7. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. К., 1997. 8. Соляник К.Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи. Х., 2004. 9. Крусян А.Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: учебное пособие. Одесса, 2001. 10. Слива А.Я. Контрольная деятельность Советов (состояние и резервы перестройки). М., 1987. 11. Рішення Конституційного Суду України (справа про місцеве самоврядування) № 1-рп/2000 від 9 лютого 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 30. Ст. 1283. 12. Ткаченко А. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития // Голос Украины. 21 августа 1999 г. № 155. 13. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М., 1971.

Надійшла до редакції 04.11.06