

При цьому вдосконалення управління виступає як динамічний процес розв'язання проблем, які виникають у цій сфері, що є можливим шляхом реалізації комплексу заходів, що відповідають певним умовам. Головними із цих умов є: постановка науково обґрунтованих цілей управління; наявність кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, що забезпечують досягнення намічених цілей; визначення раціональних шляхів виконання практичних завдань та об'єктивних критеріїв оцінки ефективності їх виконання.

Список літератури: 1. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст.237. 2. Тлумачний словник української мови. / Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Х., 2005. 3. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. М., 1999. 4. Берг А.И. Кибернетика и общественные науки // Методологические проблемы науки. М., 1964. 5. Осовська Г. В., Крушельницька О. В. Управління трудовими ресурсами: Навч. посібник. Житомир, 2000. 6. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю. Ф. Кравченка. К., 1999. 7. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / НАН України: Ін-т держави і права ім. Корещького. К., 1997. 8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 25 липня. 9. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 10. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затв. Указом Президента України від 17 жовтня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1774. 11. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966.

Надійшла до редакції 14.05.07

О. М. Алтуніна

ДЕЛЕГОВАНІ ФУНКЦІ І ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИДИ

Місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України здійснюється громадами як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, тобто органи місцевого самоврядування. Законодавством на ці органи покладаються різноманітні функції та повноваження, які можуть бути як власними (самоврядними), так і делегованими. З'ясуванню сутності, особливостей та видів останніх і присвячено цю статтю.

Проблематиці делегованих функцій та повноважень в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, В. Р. Барський, Ю. П. Битяк, С. В. Болдирев, О. М. Бориславська, Г. В. Бублик, Ю. В. Деля, І. В. Дробуш, О. В. Краснікова, І. Л. Литвиненко, П. М. Любченко, С. В. Серьогіна, Ю. З. Торохтій, Г. В. Чапала, І. С. Щebetун, С. В. Шевчук та ін. Однак, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато

питань у цій сфері залишаються ще дискусійними, що обумовлює актуальність даного напрямку наукового пошуку.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] 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. Однак, на відміну від делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, їх делеговані функції не отримали чіткого законодавчого визначення. У ст.ст. 27-40 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» названо лише сфери (галузі) здійснення конкретних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які, на нашу думку, необхідно розуміти як окремі їх функції за умови використання перед їх назвою слова «забезпечення». Тоді вони мали б такий вигляд: «забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку» (ст. 27), «забезпечення формування бюджету, фінансів і цін» (ст.28), «забезпечення управління комунальною власністю» (ст. 30) і т.д.

Крім поняття «делегування функцій (повноважень)» законодавець використовує термін «надання функцій (повноважень)» і «передача функцій (повноважень)», які, на нашу думку, варто розглядати як синоніми [1-3 та ін.].

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування» закріплює 81 власне повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та 74 делегованих. Закріплення у Законі дуже великої, на нашу думку, кількості делегованих повноважень, з одного боку, та закріплення положення про те, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ч. 2 ст. 11 зазначеного Закону) свідчать про дещо декларативний характер самостійності органів місцевого самоврядування, а точніше сказати – про відсутність такої самостійності, оскільки реалізація ними майже кожного другого повноваження контролюється відповідними органами виконавчої влади. І тут ми підтримуємо думку І. В. Дробуш про те, що проблема використання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування «стає на заваді реальному здійсненню місцевого самоврядування» [4, с. 20]. Додамо лише те, що наявність прямих зв'язків, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування під час делегування останнім державних функцій та повноважень, має характер завуальованого втручання у компетенцію місцевого самоврядування, через закріплення підконтрольності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань

здійснення ними делегованих повноважень органам виконавчої влади вони опиняються мов би у подвійному підпорядкуванні.

Отже, велика кількість делегованих повноважень позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності. Виходом із такої ситуації може бути закріплення більшої їх частини не як делегованих повноважень, а як власних (самоврядних). Для підвищення ролі і значення місцевого самоврядування, а також для дотримання відповідних міжнародних норм державі слід не делегувати, а передати територіальним громадам певні права і повноваження, якими й досі володіє держава. Уявляється логічним, що в структурі функцій та повноважень органів місцевого самоврядування повинні переважати власні (самоврядні) повноваження, безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення на відповідній території, а не делеговані.

У науковій літературі здійснено спробу визначити особливості делегування функцій та повноважень. Так, П. М. Любченко до таких особливостей відносить: а) акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом; б) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам; в) право делегувати повноваження має бути закріплено в законі; г) після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відкликані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, 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 повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження [5, с. 128–129]. Подібні особливості делегованих повноважень та функцій визначає С. В. Шевчук [6, с. 12].

Г. В. Бублик до ознак делегування повноважень крім наведених вище відносить і такі: делегування має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; повинно супроводжуватися укладенням акта делегування повноважень; має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації суб'єктом делегованих повноважень; делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [7, с. 9–10].

Аналіз нормативних актів та спеціальної літератури дозволяє визначити ряд особливостей делегування функцій і повноважень органам місцевого самоврядування, які полягають у такому:

- використання делегованих функцій та повноважень органами місцевого самоврядування має спрямовуватися на максимальну реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб певної територіальної громади, тобто їх основною метою є більш ефективно вирішення місцевих проблем;

- органи місцевого самоврядування можуть здійснювати (реалізовувати) делеговані їм органами виконавчої влади функції та повноваження, так і делегувати окремі функції та повноваження органам виконавчої влади;

- отримали законодавче закріплення лише делеговані повноваження, а також функції у цілому, проте ті з них, що можуть бути делеговані, законодавчо не визначені, хоча у самому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» мова йде про делеговані функції та повноваження;

- делеговані функції та повноваження надаються органам місцевого самоврядування законом;

- шляхом делегування функцій та повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування досягається присутність держави на місцевому рівні;

- на відміну від делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, перелік делегованих повноважень, які можуть надаватися районними і обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, є виключним;

- органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих функцій та повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади;

- органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм функцій та повноважень органів виконавчої влади;

- ефективна реалізація делегованих функцій та повноважень органами місцевого самоврядування можлива лише тоді, коли держава зможе реально забезпечувати їх матеріально-фінансове забезпечення, а територіальні громади будуть здатні їх реалізувати.

Зважаючи на викладене, під делегованими функціями і повноваженнями органів місцевого самоврядування варто розуміти такі, що передбачені законом і врегульовані адміністративним договором на визначених у ньому умовах і за допомогою яких можуть більш ефективно бути вирішені питання місцевого значення.

Основою поділу делегованих функцій та повноважень органів місцевого самоврядування на окремі види є конкретні критерії їх класифікації. Необхідно погодитись з думкою Г. В. Бублик про те, що наукова класифікація делегованих повноважень дає змогу глибше з'ясувати юридичну природу зазначеного поняття, визначити його місце і роль в управлінському процесі, виробити найбільш чіткий і досконалий порядок реалізації делегованих повноважень, для розробки дієвих заходів щодо забезпечення контролю за їх здійсненням [7, с. 61].

У науковій літературі пропонуються різні варіанти класифікації делегованих функцій та повноважень. Наприклад, В. Ф. Погорілко поділяє делеговані повноваження на два основні види: делегування повноважень між органами управління та установами й організаціями та делегування повноважень всередині управлінської структури (апарату управління підприємства, установи, організації) [8, с. 54]. Подібну точку зору висловлює Г. В. Бублик, яка, залежно від того, між якими рівнями суб'єктів публічної влади здійснюється процес делегування повноважень, делеговані повноваження класифікує як такі, що делегуються вертикально, або такі, що делегуються горизонтально [7, с. 62]. М. А. Штатіна класифікує делеговані повноваження залежно від того, на який термін делегуються повноваження, у зв'язку з чим поділяє їх на два види: ті, що передаються для постійного виконання; ті, що передаються для тимчасового виконання [9, с. 54].

На нашу думку, класифікувати делеговані функції та повноваження органів місцевого самоврядування доцільно за такими критеріями:

– за суб'єктами: а) функції та повноваження, які органи місцевого самоврядування отримують від органів державної влади; б) функції та повноваження, які делегуються в самій системі місцевого самоврядування. Так, сільська, селищна, міська ради можуть наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, і здійснювати контроль за їх виконанням;

– за об'єктами (сферами) делегування функцій та повноважень: у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; в галузі бюджету, фінансів і цін; в галузі житлово-комунального господарства, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури тощо;

– за строками вирішення питань: а) функції та повноваження, що делегуються на обмежений термін; б) функції та повноваження, що делегуються безстроково. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними функціями та повноваженнями на обмежений термін допускається у випадку, якщо та-

кі повноваження мають визначений термін дії, після закінчення якого їх дія припиняється. У випадку продовження терміну дії зазначених повноважень продовження терміну їх виконання органами місцевого самоврядування здійснюється у тому ж порядку, у якому органи місцевого самоврядування були наділені цими повноваженнями;

– за способом (методом) застосування владних повноважень: а) ті, які безпосередньо пов'язані із застосуванням (реалізацією) владних повноважень (здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарств, за охороною праці, забезпеченням соціального захисту; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею; здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності та інші); б) ті, які опосередковано пов'язані із реалізацією владних повноважень, у зв'язку з чим носять організаційний, забезпечувальний та координаційний характер (сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти; надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів та інші). Однак, як в першому, так і у другому випадках для реалізації наведених повноважень органи місцевого самоврядування наділені правом прийняття загальнообов'язкових для виконання управлінських рішень.

Розгляд проблематики делегованих функцій і повноважень органів місцевого самоврядування вимагає відповідного аналізу їх розмежування в системі місцевої публічної влади. На нашу думку, основними засадами такого розмежування мають стати:

– по-перше, законодавче закріплення їх переліку, тобто тих, які: а) можуть бути делеговані; б) не можуть бути делеговані. Функції і повноваження суб'єктів публічної влади на місцевому рівні повинні мати такий вигляд: 1) виключні, тобто ті, які мають лише органи місцевої державної влади (наприклад, управління об'єктами державної власності) або лише органи місцевого самоврядування (наприклад, управління об'єктами комунальної власності); 2) суміжні, тобто коли місцеві органи державної влади та органи самоврядування наділяються функціями та повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Ми підтримуємо думку С. Г. Серьогіної, яка зазначає, що необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані

державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо [10, с. 106–118];

– по-друге, передбачення більшості із існуючого переліку повноважень органів місцевого самоврядування не як делегованих, яких є аж 74, а як власних (самоврядних) із необхідним фінансовим, матеріальним та іншим забезпеченням виконання (реалізації) ними таких повноважень;

– по-третє, чітке визначення об'єктів державної та локальної діяльності, що дозволить більш чітко розмежувати державні та самоврядні інтереси;

– по-четверте, чітке закріплення форм власності та повноважень щодо розпорядження такою власністю. Зокрема, й досі неврегульованими залишаються питання реалізації права комунальної власності, а саме: не визначено перелік об'єктів права комунальної власності виключно громадського користування, що не підлягає приватизації, продажу, або відчуженню в будь-який інший спосіб; фактично нереалізованим залишається право комунальної власності на фінансові ресурси, оскільки держава щороку втручається в процес формування доходів, перерозподіляє їх фінансові ресурси фактично на свій розсуд. У зв'язку з цим ми поділяємо думку С. Крижанівського про те, що оскільки відповідний закон про комунальну власність досі не прийнятий, а також невизначена норма щодо повноважень обласних і районних рад, такий стан залишає можливість для свавілля з боку відповідних органів у вирішенні питань передачі певних об'єктів до комунальної власності [11, с. 262–268]. На нашу думку, органи державної влади мають володіти, користуватись та розпоряджатись майном, яке є державною власністю, а органи самоврядування повинні мати всі права щодо комунальної власності. На жаль, сьогодні органи місцевого самоврядування фактично позбавлені можливості розпоряджатися належною їм власністю через її невизначений статус;

– по-п'яте, підвищення політичної та юридичної відповідальності самоврядних органів та органів державної влади за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи;

– по-шосте, забезпечення реалізації усіх можливих форм вирішення спірних питань, пов'язаних із розмежуванням функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– по-сьоме, чітке визначення процедури передачі делегованих функцій та повноважень. Така передача має оформлятися адміністративним договором. Оскільки в ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування законом, а сам порядок надання таких повноважень детально не врегульовано, що

викликає цілий ряд непорозумінь та правових колізій, компетенційних спорів тощо, пропонуємо в зазначеному Законі передбачити окрему статтю з назвою «Порядок надання делегованих функцій та повноважень» у такій редакції: «Правовим актом передачі (надання) делегованих функцій та повноважень є адміністративний договір, у якому зазначаються: 1) конкретний вид функцій та відповідних повноважень щодо їх реалізації, які планується делегувати; 2) мета та обґрунтування такого делегування; 3) органи, які є сторонами правовідносин, пов'язаних з делегуванням; 4) терміни дії делегованих функцій та повноважень; 5) дата початку їх виконання; 6) нормативи забезпечення матеріальними і фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення делегованих функцій та повноважень; 7) органи (посадові особи), які будуть здійснювати контроль за виконанням делегованих функцій та повноважень; 8) перелік підготовчих заходів і заходів методичного забезпечення, необхідних для організації і здійснення делегованих функцій та повноважень; 9) підстави та порядок припинення реалізації делегованих повноважень; 10) порядок та періодичність звітності про виконання (реалізацію) делегованих функцій та повноважень; 11) порядок вирішення спірних питань; 12) підстави і види відповідальності органів і посадових осіб за невиконання або неналежне виконання наданих їм делегованих функцій та повноважень; 13) підстави і види відповідальності органу державної влади за незабезпечення необхідних умов для виконання органом місцевого самоврядування переданих повноважень; 14) інші обставини, необхідні для вирішення питань, пов'язаних із специфікою окремих функцій та повноважень, які планується делегувати».

Список літератури: 1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. 2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190. 3. Про органи самоорганізації населення. Закон України // Офіційний вісник України. 2001. № 32. Ст. 1419. 4. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. 2001. № 10. 5. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Х., 2001. 6. Шевчук С. В. Делегування державних повноважень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 1997. 7. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 8. Муніципальне право України / За ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. К., 2001. 9. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. 10. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2001. Вип. 1. 11. Крижанівський С. Місцеве самоврядування: шлях до соціального партнерства // Збірник наукових праць Академії державного управління. К., 1999.

Надійшла до редколегії 05.05.07