

УДК 342.1(477):352.07

А. О. Новак, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування в Україні

У статті проаналізовані наукові позиції стосовно визначення поняття «компетенція» та розглянуто її структуру. Відмежовано делегування повноважень від інших способів встановлення компетенції. Проведено аналіз наявних визначень «делегованих повноважень» у чинному законодавстві України, у наукових колах та окреслено його особливі риси. Зроблено відповідні висновки щодо питання визначення місця делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, делеговані повноваження, компетенція, повноваження, предмети відання.

Розглядаючи делеговані повноваження органів виконавчої влади у структурі компетенції органів місцевого самоврядування, неможливо оминати теоретичні та практичні проблеми визначення компетенції органів місцевого самоврядування. Проб-

лема визначення характеру, обсягу та меж компетенції місцевого самоврядування, без перебільшення, є ключовою для з'ясування усієї правової основи цього суспільного інституту та його подальшого розвитку. Варто зазначити, що теоретичне і практичне осмислення питання компетенції місцевого самоврядування в Україні потребує суттєвого перегляду, оскільки на сьогодні ми все ще перебуваємо в полоні пострадянських стереотипів. Досить часто дискутуються окремі формальні або теоретичні питання без огляду на суть місцевого самоврядування як права територіальної громади.

В юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «делеговані повноваження» тощо. Відсутність нормативних визначень цих термінів обумовлює різний підхід науковців до їхнього розуміння. Окремі аспекти взаємодії державних і самоврядних органів під час здійснення делегованих повноважень, проблеми визначення структури компетенції та місця в ній делегованих повноважень 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. Любченка, О. Ю. Лялюка, А. М. Нікончука, А. М. Онупрієнко та ін.

У рамках дослідження необхідно з'ясувати місце делегованих державних повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього можна виділити такі завдання статті: розглянути різні аспекти поняття «компетенція» та «делегування повноважень», які виділяють у наукових колах та у разі наявності їхні нормативні визначення; проаналізувати наукові позиції стосовно структури компетенції та місця в ній делегованих повноважень; відмежувати делеговані повноваження від інших суміжних понять; визначити особливі риси делегування повноважень органам місцевого самоврядування на підставі чинного законодавства України, а також дослідити співвідношення власних і делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування і запропонувати можливі шляхи вирішення виявлених проблем.

Термін «компетенція» походить від латинського *competentia* (від *competo* – «взаємно прагну»; «відповідаю», «підходжу»), в широкому значенні ним позначають коло повноважень певної організації, органу, особи або коло питань, в яких відповідна особа має знання та досвід. У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» означає комплекс предметів відання та повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган влади здійснює свою діяльність [1, с. 175].

Водночас у наукових колах ведеться дискусія щодо структури компетенції, а також визначення самого цього терміна. Обґрунтованою вважаємо позицію вчених, які у структурі компетенції виділяють предмети відання, а також права і обов'язки (владні повноваження) [2, с. 32–33]. П. М. Любченко визначає компетенцію місцевого самоврядування як сукупність закріплених Конституцією і законами України предметів відання і повноважень територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення [3, с. 361–363].

Отже, компетенція місцевого самоврядування – це категорія, яка характеризує статус підсистеми публічної влади, включає в себе закріплені Конституцією і законами України предмети відання і повноваження територіальної громади, її органів і посадових осіб, інших суб'єктів, які забезпечують здійснення місцевого самоврядування [4, с. 343]. Вона є складною, комплексною категорією, зміст якої ширший і більш загальний, ніж зміст категорії повноваження: вони співвідносяться як частина і ціле [5, с. 225]. Енциклопедичне визначення повноважень як елементу компетенції передбачає, що це – сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [6, с. 590]. П. М. Любченко визначає повноваження як забезпечені законом вид і міра впливу уповноваженого суб'єкта

місцевого самоврядування, направлена на фізичних та юридичних осіб з метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів або досягнення соціально-корисного результату в цілому для територіальної громади [4, с. 332].

Проблема законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування, вказує П. М. Любченко, включає два аспекти: 1) розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; 2) визначення власних і делегованих повноважень [7, с. 123].

Делегування повноважень можна розглядати в трьох основних аспектах – як спосіб правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування; як особливу групу муніципально-правових відносин; як форму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Усі вказані аспекти мають взаємопов'язаний характер, оскільки, будучи одним з основних способів правового впливу держави на зміст функціонування муніципальної влади, делегування втілюється у конкретних правових відносинах між органами державної влади і органами місцевого самоврядування та становить особливий управлінський зв'язок між цими органами у механізмі здійснення публічної влади.

У рамках дослідження нас цікавить саме перший аспект. Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування – як спосіб правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування – визначає найбільш поширений підхід наукових розробок даної проблематики.

Для характеристики способів формування компетенції органів місцевого самоврядування в науці муніципального права виокремлюються:

а) встановлення – такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган в конституції і законах визначає компетенцію місцевого самоврядування;

б) передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження державного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції органу місцевого самоврядування;

в) делегування – надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк [7, с. 128].

Хоча треба зазначити, що термінологічної єдності для характеристики способів формування компетенції місцевого самоврядування на сьогоднішній день немає. Так, часто замість терміна «делегування» застосовуються такі дефініції, як «передання», «надання», «наділення», «уповноваження», «інкорпорація»; «передані» та «делеговані» повноваження вживаються як синонімічні поняття або як форми надання органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень. Такий стан не сприяє формуванню доктринальних основ та виробленню стійких концептуальних підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування.

Певною мірою підстави для таких термінологічних «маніпулювань» надав сам законодавець, ототожнивши делеговані і так звані «надані повноваження». З точки зору формально-юридичного підходу законодавець хоча і використовує термін «делеговані повноваження» у тексті чинної редакції Конституції України (п. 7 ч. 1 ст. 119), але у змісті ч. 3 ст. 143 Конституції України цей термін не вживає. Так, Конституція України у зазначеній статті передбачає, що органам місцевого самоврядування «можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [8]. Але використання терміна «надані повноваження», виходячи із його семантичного значення, передбачає їхню передачу у власну компетенцію органів місцевого самоврядування. Водночас у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовується вже термін «делеговані повноваження».

Згідно з ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону «делеговані повноваження – це 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» [9]. Отже, законодавець використав

поняття «наданих» та «делегованих» повноважень як синонімічні, тим самим зумовивши правову специфіку делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, яка простежується при співвідношенні їх як із загально-теоретичним розумінням делегованих повноважень, так і власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

З аналізу чинного законодавства України до особливих рис делегування повноважень органам місцевого самоврядування можна віднести такі:

1) суб'єкт делегування та носій повноважень, що делегуються, не співпадають. Будучи за своєю суттю повноваженнями органів виконавчої влади, вони делегуються законодавцем, який, функціонуючи на засадах поділу державної влади, фактично вирішує питання розподілу компетенції по вертикалі публічного управління як у межах системи органів виконавчої влади, так і за нею;

2) повноваження делегуються абстрактному колу суб'єктів місцевого самоврядування. Як первинний носій повноважень, що делегуються, так і органи місцевого самоврядування, які отримують такі повноваження, у законодавстві України не конкретизовані. Фактично делегування повноважень адресується широкому колу виконавчих органів місцевих рад;

3) при делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування відповідні повноваження вилучаються з компетенції первинного їх носія. При діючому способі делегування повноважень вони виключаються з компетенції органу виконавчої влади і на період їх здійснення стають частиною компетенції органу місцевого самоврядування. В іншому випадку априорі створювалася б колізія правового регулювання компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, закладалися дублювання та конкуренція їх повноважень;

4) делегування повноважень органам місцевого самоврядування не передбачає прийняття правозастосовного акта про таке делегування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (за виключенням ст. 37), не вимагає прийняття додаткових юридичних рішень щодо покладення на органи місцевого самоврядування зазначених повноважень;

5) делегування повноважень має імперативний характер, оскільки рішення про таке делегування приймається у вигляді закону, а отже, питання про факультативність або певну умовність здійснення делегованих повноважень не повинно виникати;

6) делегування повноважень здійснюється на постійних засадах. Дана риса зумовлена терміном дії закону, яким повноваження делегуються органам місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» має постійний характер, а тому строк делегування повноважень не обмежений. Такі повноваження мають здійснюватися до моменту їх вилучення з компетенції органів місцевого самоврядування шляхом внесення змін до вказаного Закону.

Аналіз законодавства свідчить, що частка делегованих державних повноважень у структурі повноважень органів місцевого самоврядування складає аж 60–70%, на відміну від власних. З цього приводу, як зазначає П. М. Любченко, в Україні вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади, а це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, а не виконавчі органи місцевих рад [10, с. 77]. Дійсно, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зафіксовано 68 власних повноважень виконавчих комітетів місцевих рад і 78 делегованих. З цього приводу висловлюється думка, що це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується місцеве самоврядування [11, с. 54], у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійснення функцій місцевого самоврядування [12, с. 233].

Вирішити окреслену проблему, на думку багатьох вчених, можна шляхом трансформації ряду повноважень органів місцевого самоврядування із «делегованих» до «власних». Але у такому разі державні органи втрачають можливість здійснення контролю за реалізацією відповідних повноважень. До того ж в цьому разі залишається питання щодо фінансового забезпечення таких повноважень. Тому доцільно передавати на місцевий

рівень тільки ті повноваження, які згідно з принципом субсидіарності можуть бути краще там реалізовані і не потребують державного нагляду за їхнім здійсненням.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити, що делегування повноважень є одним із способів формування компетенції органів місцевого самоврядування. Одночасно він – необхідний елемент механізму діяльності державної влади, що дає можливість швидкого реагування на процес врегулювання певних соціальних, економічних та інших суспільних відносин, адже повноваження надаються саме тому органу, який може найкраще їх використати для досягнення найбільш позитивного результату [13, с. 94]. Адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов можуть сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому важливо, щоб органи місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень, коли це можливо, мали право брати до уваги місцеві обставини [14, с. 40]. Недооцінка ж значення та ролі делегованих повноважень може призвести до дублювання повноважень, невизначеності функцій різних органів влади, втручання у діяльність один одного, порушення автономії місцевого самоврядування, централізації державного управління.

Список використаних джерел

1. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Київ, 2001. – 352 с.
2. Яворский В. Д. Теоретические аспекты правового регулирования компетенций местных органов исполнительной власти и самоуправления / В. Д. Яворский, П. Н. Любченко // Проблемы законности. – Харків, 1997. – Вип. 32. – С. 31–36.
3. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Харків : ФІНН, 2012. – 496 с.
4. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. – Харків : ТОВ «Одіссей», 2004. – 393 с.

5. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — Київ : Ін-т держави і права НАНУ, 2005. — Вип. 29. — С. 221–228.
6. Шемшученко Ю. С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. — Київ, 1998–2004. — Т. 4: Н-П. — 2002. — 717 с.
7. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П. М. Любченко. — Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. — 224 с.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
10. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / за ред. Ю. П. Битяка. — Харків, 2005. — С. 64–82.
11. Ковбас І. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування / І. Ковбас, С. Бондар // Jurnalul juridic național: teorie și practică. — 2016. — С. 52–55.
12. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Унів. зап. — 2005. — № 4 (16). — С. 231–236.
13. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. В. Бублик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2005. — 178 с.
14. Фролов О. О. Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / О. О. Фролов // Держ. буд-во та місц. самоврядування. — 2015. — Вип. 30. — С. 40–48.

А. А. Новак

**Делегированные полномочия органов исполнительной власти
в структуре компетенции органов местного самоуправления в Украине**

В статье проанализированы научные позиции относительно определения понятия «компетенция» и рассмотрена ее структура. Разграничено делегирование полномочий от других способов установления компетенции.

Проведен анализ существующих определений «делегированных полномочий» в действующем законодательстве Украины, в научных кругах и обозначены их особые черты. Сделаны соответствующие выводы по вопросу определения делегированных полномочий в структуре компетенции органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, делегированные полномочия, компетенция, полномочия, предметы ведения.

A. Novak

Delegated powers of the executive authority in the structure of competence of bodies of local government in Ukraine

Studying delegated powers of the executive authority in the structure of competence of bodies of local government, it is impossible to omit theoretical and practical problems of determining competence of the bodies of the local government. The question of defining of the character, capacity and limits of the competence of the local government is the key one for establishment of the legal basis of this public institute and its further development. It should be noted that theoretical and practical understanding of the question of competence of the local government in Ukraine requires significant reconsideration, because today we are still hold captive by the post-Soviet stereotypes. Quite often certain formal or theoretical questions are discussed without considering the essence of the local government as the right of the local community.

In the legal literature the terms «competence of the bodies of the local government», «authority of the bodies of the local government», «delegated powers», etc., are widely used. Lack of normative definitions of these terms causes different approaches of scientists to their interpretation. Some aspects of interaction of state and local government's bodies, when carrying out their delegated powers, issues of determining structure of the competence and place of the delegated powers in it were considered in scientific works of O. V. Batanova, V. I. Bordeniuk, G. V. Bublyk, Y. V. Delia, T. O. Karabin, O. D. Krupchan, P. M. Kiubchenko, O. Y. Lialiuka, A. M. Nikonchuk, A. M. Onupriienko and others.

Within the frame of the study the place of the delegated state powers in the structure of the competence of the bodies of the local government will be determined. And scientific states concerning the definition of the notion of «competence» will be analyzed and its structure will be considered. The line will be drawn between the delegated powers and other means of establishing of competence. The

analysis was conducted of the existing definitions of the «delegated powers» in the current legislation of Ukraine in scientific circles, and the special characteristics of delegating of powers to the bodies of the local government will be outlined on the basis of the legislation of Ukraine. As a result of all that there were suggested feasible steps to solve the identified problems.

Special attention should be drawn to the differentiation of the ways, by which competence of the bodies of the local government is formed, as today there is no terminological unity of their characterization. In the legislation the misconception of the terms takes place quite often, that impacts the change of the ways of establishing of the competence. Such situation does not contribute to formation of the doctrine basis and development of firm conceptual approaches to the definition of competence of the bodies of the local government.

The institute of delegating of powers is a necessary element of the mechanism of activity of the state government, it gives an opportunity of prompt reaction to the process of regulation of certain social, economic and other relations, which arise in society, because powers is given to the body, which can use it most efficiently in order to achieve the most positive results.

Underestimation of the value of the delegated powers in the structure of the competence of the bodies of the local government can result in duplication of powers, ambiguity of function of various authorities, intrusion by one authority into activity of another, violation of autonomy of local government and centralization of state government.

Keywords: *bodies of local government, bodies of executive authority, delegated authorities, competence, authorities, powers, objects of authority.*