

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОЛІЗІЙНІ ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ

PLENARY POWERS OF PUBLIC AND ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTHORITIES: COLLISION QUESTIONS OF DELEGATION

Ленгер Я.І.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету

Стаття присвячена дослідженню основних принципів, що є необхідними для розуміння та правильного здійснення делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування задля повного забезпечення реалізації завдань та функцій держави, а також виконання місцевими державними адміністраціями окремих повноважень органів місцевого самоврядування при забезпеченні інтересів територіальної громади. Це забезпечить ефективне і наближене до громадян управління державними справами (як у центрі, так і на місцях) та дозволить уникнути колізій, що можуть виникати в процесі такого здійснення.

Ключові слова: повноваження, делегування, принципи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.

Статья посвящена исследованию основных принципов, которые являются необходимыми для понимания и правильного осуществления делегирования полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления ради полного обеспечения реализации заданий и функций государства, а также выполнения местными государственными администрациями отдельных полномочий органов местного самоуправления, при обеспечении интересов территориального общества. Это обеспечит эффективное и приближенное к гражданам управление государственными делами (как в центре, так и на местах) и позволит избежать коллизий, которые могут возникать в процессе такого осуществления.

Ключевые слова: полномочия, делегирование, принципы, органы государственной власти, органы местного самоуправления, местные государственные администрации.

The article is devoted research of basic principles, which are a necessity for understanding and correct realization of delegation of plenary powers from public authorities the organs of local self-government for the sake of the complete providing of realization of tasks and functions of the state, and also implementation of separate plenary powers of organs of local self-government local state administrations, at providing of interests of territorial society. It will provide the effective and close to the citizens management of state affairs (as both in a center and on places) and will allow to avoid collisions which canaries up in the process of such realization.

Key words: plenary powers, delegation, principles, public authorities, organs of local self-government, local state administrations.

Актуальність дослідження. У сучасних умовах до системи політико-правових цінностей, вироблених людством, належить чимало принципів та вимог, на основі яких має будуватися демократична організація державної влади. Серед таких принципів ключова роль належить принципу демократичної децентралізації державної влади на рівень відповідних територіальних колективів та обраних ними органів, на які покладається вирішення на засадах відносної автономії певної частини державних справ, які нерідко кваліфікуються як питання місцевого значення.

Не є винятком у цьому відношенні і Конституція України, яка, відображаючи прагнення українського народу на розвиток та зміцнення держави, закріпила принцип, згідно з яким в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7) [1, с. 3].

Україна на сьогоднішній день здійснює активний пошук оптимальних форм муніципального будівництва, а також методів поєднання інтересів держави та територіальної громади. У зв'язку з цим особливої актуальності набирає проблема взаємовідносин державних органів та органів місцевого самоврядуван-

ня, осмислення загальнотеоретичних та практичних аспектів взаємодії держави та місцевого управління та її втілення в законодавчу практику. Для реалізації відповідних завдань держави, які вважаються питаннями місцевого значення, органи місцевого самоврядування наділені Конституцією та законами України певним колом повноважень.

Аналіз останніх джерел та публікацій. Проблематика повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади досить ретельно розглядалася у вітчизняній конституційній та муніципально-правовій літературі з точки зору окремих її аспектів. У юридичній науці питання про визначення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та закріплення їх основних принципів делегування вирішується неоднозначно. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі видатні вчені, як В.Б. Аверьянов, С.І. Головатий, І.В. Зозуля, А.М. Колодій, В.М. Соловйов, О.В. Батанов та інші.

Метою статті є аналіз принципів делегування повноважень органів державної влади органам міс-

цевого самоврядування та передачі частини своїх повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям.

Виклад основного матеріалу. Повноваження органу місцевого самоврядування визначається як нерозривна єдність їх прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті, та є необхідними для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами. Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначила, що повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [3]. Відповідно, Конституція визначає основні напрями діяльності місцевого самоврядування в країні. Так, ч. 1 ст. 143 містить перелік найважливіших питань місцевого значення, віднесених до відання територіальних громад села, селища, міста та утворених ними органів місцевого самоврядування [1, с. 14]. Однак зазначений перелік не є остаточним, оскільки територіальні громади та їх органи можуть вирішувати й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх відання.

Аналогічно вирішує це питання і ч. 2 вказаної статті, яка визначає основні повноваження органів місцевого самоврядування так званого вторинного рівня, тобто районних і обласних рад, які, крім питань, передбачених цією нормою, можуть також вирішувати й інші питання, віднесені до їх відання [1, с. 14].

Законодавець визначає питання місцевого значення і питання державного значення. Наскільки це закріплення і перелік питань є вичерпними, на сьогоднішній день не до кінця досліджено. Можуть виникати двоякі розуміння та дублювання повноважень, що зазначені в Конституції України та тих, що закріплені в законі про місцеве самоврядування.

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, зокрема на Закон про місцеве самоврядування.

Отже, наскільки будуть широкими і реальними повноваження органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, в якому напрямку розвиватиметься законодавство України.

Відповідальність за вирішення значної частки державних справ, формально визначених як питання місцевого значення, було перекладено на органи місцевого самоврядування, які через відсутність необхідних матеріальних та фінансових ресурсів не можуть забезпечити належної реалізації наданих їм «власних» повноважень. Крім того, є ще й делеговані, за виконання яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Принцип самостійності належним чином не є дотриманий і як наслідок, порушені гарантії їх діяльності. Відсутня

повна самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, що призвело до розтринькування ресурсів та об'єктив комунальної власності, що, в свою чергу, негативно позначилося на соціально-культурному, транспортному та іншому обслуговуванні населення [4, с. 7].

Але цей поділ на власні та державні справи є умовним, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нестійкою.

Тому кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. Таким чином, мають розмежовуватися повноваження між первинним і вторинним рівнями самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення.

Під делегуванням окремих державних повноважень, в свою чергу, розуміється разове на визначений або невизначений строк надання окремих державних повноважень для реалізації їх органами місцевого самоврядування.

Зокрема, ч. 3 ст. 143 передбачає, що «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а відповідно до ч. 6 ст. 118 Конституції «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами».

Конституція застосовує термін «делегування» лише стосовно повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (обласними і районними радами) відповідним державним адміністраціям (ст. 119 Конституції). В ст. 143 Основного Закону йдеться про «надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади» органам місцевого самоврядування. Крім того, в цій статті делегованими визнаються не лише повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування, але і навпаки. Так, виходячи зі змісту ст. 143 Конституції України, можна зрозуміти, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з вирішенням питань місцевого значення [1, с. 15]. А із закону випливає навпаки: 68 власних повноважень проти 78 делегованих.

Можна виділити основні принципи, відповідно до яких здійснюється делегування повноважень.

1) Принцип законності. Органи державної влади вправі наділяти органи місцевого самоврядування тільки державними повноваженнями, що належать

цим органам. Так само органи місцевого самоврядування можуть передати місцевим державним адміністраціям тільки належні їм, відповідно до закону, повноваження. Таке наділення повинно відбуватися відповідно до основних положень законодавства [5, с. 56]. Наділення окремими державними повноваженнями не повинно порушувати або обмежувати права та гарантії місцевого самоврядування, а також права та основні свободи громадян на здійснення такого права, що визначаються Конституцією та Законами України.

2) Соціально-економічна обґрунтованість делегування. Відповідне наділення здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому обов'язково повинна враховуватись можливість та реальна здатність їх здійснення органами місцевого самоврядування. Врахування останніх є дуже важливим питанням. Оскільки у випадку об'єктивної неможливості їх здійснення відповідним органом місцевого самоврядування, наприклад, у разі відсутності відповідних кадрів, інфраструктури, такі владні повноваження взагалі недоцільно передавати органам місцевого самоврядування. Краще залишити їх в компетенції органів державної влади або створити нову необхідну структуру або орган для їх здійснення.

3) Принцип додатковості. Відповідно до нього делеговані повноваження не повинні створювати перешкоди для вирішення органами, яким вони делеговані, або питань місцевого значення, або виключної компетенції та погіршувати соціально-економічний стан адміністративно-територіальної одиниці.

4) Принцип матеріально-фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Відповідно до нього наділення органів місцевого самоврядування проводиться з обов'язковою передачею матеріальних та фінансових ресурсів, що необхідні для їх здійснення. Крім того, органи державної влади гарантують органам місцевого самоврядування матеріально-фінансову забезпеченість делегованих повноважень. Наділення без передачі такого не допускається. Органи місцевого самоврядування виконують передані повноваження в тій мірі, в якій вони забезпечені матеріальними та фінансовими ресурсами.

5) Принцип врахування інтересів держави та адміністративно-територіальної одиниці, а також принцип врахування інтересів населення, що проживає на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це неодмінна умова при наділенні та виконанні делегованих повноважень, оскільки такі інтереси не повинні суперечити один одному. При виконанні повноважень органами місцевого самоврядування насамперед враховуються інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (якщо розглядати питання більш докладно, то інтереси відповідної територіальної громади). У випадку суперечностей таких законодавство України не містить ефективного механізму врахування їх першочерговості, а також способу врегулювання відповідних спорів. Тож у випадку делегування повноважень спільність інтересів повинна бути врахована на всі 100 відсотків.

6) Принцип гласності. Він передбачає обов'язковість інформування населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці про обсяг делегованих повноважень та їх фінансової забезпеченості [5, с. 57].

7) Принцип підконтрольності здійснення переданих повноважень. Відповідно до нього органи державної влади, що наділили державними повноваженнями органи місцевого самоврядування, здійснюють контроль за законністю їх дій та актів, що їх прийняли під час такого виконання. Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органами виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації, у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що виокремлення загальних принципів делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а також передачі органами місцевого самоврядування частини своїх повноважень місцевим державним адміністраціям сприяють запобіганню колізіям, що можуть виникати в ході реалізації своєї компетенції як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – Ст. 48.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К., 2007. – 573 с.
5. Зозуля І.В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І.В. Зозуля // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 55–63.