

УДК 342.553

Олександр Крупчан,

кандидат юридичних наук, доцент, академік НАПрН України,
директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ШЛЯХОМ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті розглядаються порядок формування компетенції органів місцевого самоврядування, як органів публічної влади, шляхом делегування повноважень від органів державної влади, зокрема на підставі адміністративного договору.

Ключові слова: публічний орган, органи місцевого самоврядування, делеговані повноваження, адміністративний договір.

Система місцевих органів публічної влади є утворенням, що складається із державних органів виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та органів місцевого самоврядування. На цьому рівні місцевих органів публічної влади відбувається реальне поєднання різних форм і методів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування певних територій. Зрозуміло, що організаційно-правова природа державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування різні, власне, ефективність діяльності названих місцевих органів публічної влади залежить від обсягу компетенції і відповідних повноважень.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Враховуючи це, слід стверджувати, що державна влада та влада місцевого самоврядування є похідними від однієї влади народу, як публічної влади і, відповідно, є її самостійними різновидами. Проте думки вчених з цього питання не збігаються.

Так, місцеве самоврядування розглядається як державна влада особливого роду [1], або ж децентралізована державна адміністрація, виконувана локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в

межах закону [2]. Окремі вчені вважають, що місцеве самоврядування є децентралізованою формою державного управління і влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади [3], або ж однією із форм демократичної децентралізації виконавчої влади, суть якої полягає у звичайному розподілі повноважень щодо здійснення завдань і функцій виконавчої влади. Відмінною ознакою місцевого самоврядування є лише те, що воно здійснюється на засадах відносної (більшої або меншої) автономії, яка визначається з урахуванням політичних, економічних, національних, географічних та інших чинників [4].

На противагу висловленим у юридичній літературі позиціям, вважаємо, що місцеве самоврядування є різновидом публічної влади, яка існує поряд із державною владою, але незалежно від неї, і яка діє, відповідно, і в рамках законів. Така думка не позбавлена підтримки, зокрема стверджується, що за своєю природою місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян. Місцеве самоврядування є пристосованою до потреб територіальних громад формою автономного здійснення публічної влади, яку держава заохочує і контролює відповідно до Конституції і законів України.

Зазначену думку поділяє й російський вчений В. С. Чиркін, який вважає, що місцеве самоврядування, як і державна влада, являє собою публічну владу, але це публічна влада територіального колективу, сукупності людей, що спільно проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці [5].

Необхідно додати, що місцева влада втілює місцеві інтереси територіальних громад, на відміну від державної влади, що втілює загальнонаціональні інтереси. Місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. До його характерних ознак відносять демократизм, зокрема виборність органів цього інституту; децентралізованість його системи (побудова з урахуванням наближеності органів місцевого самоврядування до населення сіл, селищ і міст); самостійність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування Конституцією України [6].

З огляду на публічний характер місцевого самоврядування, неможливо вести мову про абсолютний поділ і відокремлення державних функцій від самоврядних. З цього приводу дуже точною є думка, відповідно до якої майже немає питань тільки місцевих і тільки державних, оскільки в житті всі вони тісно переплітаються, особливо сьогодні, коли все наше життя одержавлене, а до побудови громадянського суспільства і правової держави ще дуже далеко [7]. Для правильного розуміння місця органів самоврядування необхідно з'ясувати природу їх владних повноважень та визначитись із характером повноважень зазначених органів у системі публічної влади, головним чином, набутих шляхом делегування. Демократичність суспільства вимірюється рівнем участі громадян у політичному житті, тому передача якомога більшої частини повноважень на місце наближує таку перспективу.

Муніципальна влада має низку ознак, притаманних державній владі, до яких належать: чітко виражений інституціоналізований характер (місцеве самоврядування є загальнообов'язковим інститу-

том, з рішенням якого не може не рахуватися населення території, в межах якої воно здійснюється); наявність специфічного апарату, який здійснює цю владу; універсальність, всезагальність; встановлення та збір податків та ін. [8].

Крім того, територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є переважно громадянами держави. Необхідно також враховувати й інші обставини: місцеві справи вирішуються, хоч і самостійно, але в руслі єдиної державної політики; рішення органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання на їх території всіма, кому вони адресовані; органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; в них є відповідний комплекс повноважень державно-владного характеру, без якого неможливе державне управління на певній території; вони не мають «компетенції встановлювати свою компетенцію», тобто не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, на відміну від держави, оскільки місцеве співтовариство не наділене суверенітетом держави.

Однак зазначені органи не мають законодавчих повноважень, тобто не мають права видавати «місцеві закони», заміняючи закони загальні, що є досить важливим критерієм відмежування місцевого самоврядування від державної, зокрема законодавчої, влади. Органи місцевого самоврядування, у свою чергу, наділені нормотворчою функцією, яка реалізується шляхом видання нормативних актів, які не мають сили законів, за своєю природою, а є підзаконними та локальними [9].

Виконання органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень жодним чином не дає підстав для включення органів місцевого самоврядування до системи органів державної влади, оскільки органи місцевого самоврядування реалізують зазначені повноваження на власний розсуд у межах і відповідно до законів.

Незважаючи на таку природу муніципальної влади, існуючий сьогодні конституційний поділ державної влади і місцевого самоврядування на дві самостійні публічно-владні системи має під

собою практичну основу. При всіх індивідуальних особливостях, притаманних місцевому самоврядуванню в різних державах, відмічаються безспірні суттєві ознаки, які йому властиві та відрізняють його від центральної виконавчої влади [10]. Головна різниця полягає в характері влади, адже центральна виконавча влада, як влада публічна, є владою суверенною і верховною щодо місцевого самоврядування, і як система органів іманентно здатна до власної перебудови, може сама по собі реформуватись, а органи місцевого самоврядування — влада підзаконна, що діє в порядку та в межах, вказаних цією верховною владою.

Діяльність місцевого самоврядування і держави хоч має публічний, правовий характер, але рівень і масштаби цієї діяльності дуже різні. Для місцевого самоврядування характерний збіг об'єкта і суб'єкта управління, а для державного управління — ні, а інколи спостерігається і протиставлення суб'єкта й об'єкта управління. Крім того, суб'єктом управління є не державні органи чи посадові особи, які призначаються зверху, а виборні представники місцевих громад. Відбувається перетворення місцевої громади з учасника управління на його первинний суб'єкт.

Значний обсяг виконавчої влади здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим комітетам місцевих рад делеговано повноваження щодо реалізації функцій державної виконавчої влади, зокрема такі: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; здійснення, згідно із законом, контролю за додержанням цін та тарифів; здійснення контролю за додержанням законодавства щодо захисту прав споживачів; облік, відповідно до закону, житлового фонду, здійснення контролю за його використанням тощо.

Місцеве самоврядування хоч і є відносно самостійним, але це не відриває від держави і не протиставляє їй, оскільки територіальні громади, їх органи та посадові особи самостійно реалізують надані їм повноваження. Таким чином, йдеться про правові межі автономності

місцевого самоврядування, а не про його повну незалежність від усієї системи владарювання. Абсолютна самостійність суперечила б, насамперед, інтересам самого місцевого самоврядування, яке немислиме без державної підтримки, без відповідних державних гарантій.

Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. Гарантуючи місцеве самоврядування, Конституція України тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а в політичній сфері розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження, тобто мають «власні» і «делеговані», що знайшло своє закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо при вирішенні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то при вирішенні «делегованих» — під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [11].

Загалом, існують наступні способи набуття повноважень: *встановлення компетенції* — нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; *централізація* — здійснення функцій лише центральними органами; *децентралізація* — передача частини функцій нижчим і місцевим органам; *деконцентрація* — розподіл функцій управління по «горизонталі» і «вертикалі», включаючи функціональні аспекти; *делегування* — узгоджена взаємна передача повноважень органам різного рівня; *субсидіарність* — взаємодоповнююча діяльність різних ланок влади і управління.

У зв'язку з цим, слушно зауважити, що на практиці необхідно вміло застосовувати ці способи у певному співвідношенні, що дозволить правильно виконувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання [12]. Крім того, можливі варіанти з «плаваючою» компетенцією, коли перелік повноважень не є вичерпним і немає належного чіткого закріплення функцій за конкретними органами: тут субсидіарність виступає як принцип «кращого рівня». Навіть якщо у різних суб'єктів (публічних органів) існує номінально одна й та сама функція, то відповідно до принципу субсидіарності вони будуть здійснювати різні її аспекти або «частини», доповнюючи одна одну, внаслідок чого буде отримана цілісна реалізація цілей і завдань даної функції [13].

На думку Ю. Н. Розенфельда, під децентралізацією розуміється формування органів, що здійснюють управління територіальними частинами держави незалежно від центральних органів. Відповідно, децентралізація передбачає певну самостійність територіальних органів з точки зору їх повноважень [14].

В. І. Борденюк зауважує, що децентралізацію державної влади слід відрізняти від делегування повноважень органам місцевого самоврядування. За децентралізації відповідні повноваження первісно належать їм за законом. Делегованими повноваженнями є ті повноваження, які первісно закріплені за відповідним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право, в силу того ж закону, передавати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [15].

Певним чином погоджуємось із зазначеною точкою зору, проте вважаємо, що делегування повноважень є однією із форм децентралізації влади. Вважаємо, що децентралізація — це поступове делегування частини державних повноважень місцевим органам влади. Ефективною децентралізація може бути лише тоді, коли державні повноваження делегуються місцевим органам, що не є організаційно підпорядкованими органам державної влади. В сучасних демократичних державах децентралізація у ви-

рішенні певних державних завдань дозволяє реально враховувати індивідуальні потреби громадян, пристосовуючи надання суспільних благ та послуг як до потреб окремих громадян, так і мешканців різних регіонів.

Слід погодитись і щодо найбільш типових форм встановлення повноважень, а саме: на рівні Конституції України; на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади; на договірному рівні; на рівні делегування повноважень одним органом публічної влади іншому [16].

Щодо делегованих повноважень, то на рівні Конституції України встановлюється можливість визначених органів публічної влади делегувати повноваження. Вичерпний перелік державних повноважень, що делегуються певним органам публічної влади, встановлений на рівні законів України. Тобто визначено імперативний характер делегування повноважень.

Вважаємо, що доцільним було б встановити перелік державних повноважень, що не можуть бути делеговані ні в якому разі, а питання стосовно делегування інших повноважень передати на розгляд органу, до компетенції якого зазначені повноваження віднесені. А отже, законом мають визначатися повноваження, що можуть бути делеговані за рішенням відповідного органу публічної влади.

Враховуючи соціальну спрямованість та добровільний характер природи делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень має супроводжуватись підписанням адміністративного договору.

Нормативні договори відрізняються встановленням правил тривалого застосування для широкого кола адресатів, які повинні відповідно до них: видавати правові акти (постанови та ін.), укладати угоди, здійснювати юридично значущі дії [17].

Вважаємо, що процес делегування повноважень повинен супроводжуватись укладенням адміністративних договорів, незалежно від того, між якими суб'єктами відбувається процес делегування повноважень.

Ю. П. Битяк та О. В. Константий вважають, що «адміністративний договір — це правовий акт управління, що встанов-

люється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити в собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер)» [18].

Враховуючи викладене, а також позицію віднесення органів місцевого самоврядування до системи місцевих органів публічної влади, які, відповідно, наділені правами та обов'язками стосовно певної території, а отже, несуть відповідні владні управлінські функції на цьому місцевому рівні, вважається за доцільне надати уточнення зазначеного визначення адміністративних договорів у частині суб'єктів — вважається, що обов'язковим суб'єктом адміністративного договору є орган публічної влади.

Процес укладення і виконання адміністративного договору супроводжується проходженням чотирьох основних стадій:

1) попередня стадія — на цій стадії приймається рішення про укладення договору, обирається (обираються) контрагент(и) договору, відбувається узгодження основних позицій договору;

2) стадія укладення договору — відбувається безпосереднє укладення договору;

3) виконання договору — відбувається реалізація прав та виконання обов'язків по договору;

4) припинення договору — на цій стадії відбувається припинення виконання договору внаслідок або закінчення строку дії договору, або внаслідок вольової дії делегуючого суб'єкта через невиконання чи неналежне виконання зобов'язань за договором.

Вважаємо, що делегування повноважень є важливим способом набуття повноважень, оскільки дає можливість

швидкого реагування на процес врегулювання певних соціальних, економічних та інших відносин, що виникають у суспільстві, адже повноваження надаються саме тому органу (організації), який може найкраще їх використати для досягнення найбільш позитивного результату.

Таким чином, делегування повноважень, як один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади. Він реалізується у двох формах — нормативній і договірній.

Система місцевих органів публічної влади є складним явищем, оскільки до цієї системи входять елементи, серед яких: одні — мають чисто державну природу (місцеві державні адміністрації), інші — мають чисто громадську природу (органи місцевого самоврядування). При цьому всі зв'язки між елементами цієї системи тягнуть до врівноваження, балансу загальнодержавних і місцевих інтересів. І саме в цій площині мають відбуватися всі процеси делегування повноважень.

З огляду на вищеведене процес делегування повноважень можна розглядати як реалізацію інституту децентралізації публічної влади. При цьому делеговані повноваження можуть розглядатися як реальні, так і потенційні. Реальними вони будуть тоді, коли будуть фактично здійснюватися, тобто тоді, коли будуть забезпечені відповідними фінансовими, матеріально-технічними та іншими ресурсами. Потенційними вони будуть за умови відсутності таких ресурсів, хоча і при тому, що вони будуть надані відповідними органами за законом чи договором.

ПРИМІТКИ

1. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США / Г. В. Барабашев // Государство и право. — 1993. — № 8. — С. 44—52.

2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. — Мюнхен, 1963. — С. 193.

3. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. М. Шаповал // Право України. — 2002. — № 3. — С. 48—54.

4. Вавженчук С. Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. Я. Вавженчук. — Х., 2008. — С. 18.
5. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М. : Юристъ, 2002. — С. 421.
6. Озерська А. В. Правові аспекти функціонування органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування / А. В. Озерська // Економіка, фінанси, право. — 2004. — № 6. — С. 16—19.
7. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування: яким воно має бути? / М. І. Корнієнко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993. — С. 280.
8. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учебник. — 2-е изд. / Е. С. Шугрина. — М. : Дело, 2000. — С. 16.
9. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади І. Дробуш // Право України. — 2001. — № 10. — С. 20—25.
10. Кампо В. М. Українські реформи: політика і право / В. М. Кампо. — К. : ІРЕЗ, 1995. — С. 20.
11. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні / М. Корнієнко, М. Теплюк, З. Гладун [та ін.]. — Ужгород, 1997. — С. 28.
12. Корнієнко М. І. Зазнач. праця.
13. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — С. 61—65.
14. Розенфельд Ю. Н. Политико-правовые проблемы децентрализации государственной власти / Ю. Н. Розенфельд // Проблемы усовершенствования правового регулирования местного самоуправления в Украине / за ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х. : Ін-т державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004. — С. 121—124.
15. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. — 2005. — № 1. — С. 21—25.
16. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. — К. : Ін Юре, 1997. — С. 29.
17. Тихомиров Ю. А. Современная теория административного права / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. — 2004. — № 11. — С. 10—18.
18. Битяк Ю. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константиї // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 3 (26). — С. 101—109.

Крупчан Александр. Формирование компетенции местных органов публичной власти путем делегирования полномочий.

В статье рассматриваются порядок формирования компетенции органов местного самоуправления, как органов публичной власти, путем делегирования полномочий от органов государственной власти, в частности на основании административного договора.

Ключевые слова: *государственный орган, органы местного самоуправления, делегированные полномочия, административный договор.*

Krupchan Olexandr. Formation of the competence of the local public authorities by delegation.

The article discusses the procedure of forming the competence of local authorities as public authorities, by delegation powers of state authorities, particularly on the basis of an administrative contract.

Key words: *public bodies, local authorities, delegated powers, the administrative contract.*