

УДК 342.922

О.А. Терещук,

аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права,
Львівський національний університет імені Івана Франка

МЕХАНІЗМ ДЕЛЕГУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА ЛАТВІЇ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню механізму делегування в діяльності місцевих органів публічної адміністрації Республіки Польща та Латвійської республіки. На основі аналізу правових актів автор характеризує засади організації публічної адміністрації на місцевому рівні у Польщі та Латвії; визначає види делегування, які використовуються місцевими органами публічної адміністрації цих країн; розкриває зміст елементів механізму делегування та виокремлює його ключові ознаки, які можуть бути імплементовані в українське законодавство задля удосконалення діяльності публічної адміністрації.

Ключові слова: механізм делегування; місцеві органи публічної адміністрації; місцеве самоврядування; повноваження; функції.

Постановка проблеми. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1] серед шляхів реформування місцевого самоврядування передбачено розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Однак досягнення поставлених цілей неможливе без удосконалення механізму делегування повноважень на місцевому рівні публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи можливі способи реформування місцевого самоврядування в Україні, науковці часто звертаються до зарубіжного досвіду проведення адміністративних

змін. Зокрема цій проблемі присвячені роботи М.О. Баймуратова, О.М. Бориславської, С.Г. Серьогіної, А.Ф. Ткачука та ін. Однак автори переважно зосереджують увагу на компаративному аналізі інституту місцевого самоврядування як такого чи компетенції його органів. Наведений підхід дозволяє сформулювати загальне уявлення про моделі організації муніципальної влади та її взаємодії із державними органами, але залишає поза увагою висвітлення конкретних механізмів діяльності публічної адміністрації на місцевому рівні, зокрема делегування повноважень.

Тому **метою** статті є компаративне дослідження механізму делегування в діяльності місцевих органів публічної адміністрації Польщі та Латвії. Вибір досвіду вказаних держав як сфери дослідження обґрунтовується їх історичною та правовою близькістю до України, а також успіхами в організації місцевої адміністрації. Мета обу-

мовила постановку таких завданнях: 1) охарактеризувати засади організації публічної адміністрації на місцевому рівні у Польщі та Латвії; 2) визначити види делегування, які використовуються місцевими органами публічної адміністрації цих країн; 3) аналізуючи законодавство Республіки Польща та Латвійської республіки, розкрити зміст елементів механізму делегування; 4) виокремити ключові ознаки досліджуваного механізму, які можуть бути імплементовані в українське законодавство для удосконалення діяльності публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Організація місцевого самоврядування, як правило, визначається адміністративно-територіальним устроєм держави. Таким чином у Польщі муніципальна влада діє на рівні гміни, повіту та воєводства. Правовою основою її діяльності є Конституція Республіки Польща [2], Закони Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» 1990 року [3], «Про повітове самоврядування» 1998 року [4], «Про воєводське самоврядування» 1998 року [5], «Про публічні фінанси» 2009 року [6], «Про доходи місцевого самоврядування» 2003 року [7].

Зasadничим принципом самоврядування є конституційне визнання гміни основою місцевого самоврядування. Повіт і воєводство не є одиницями вищими понад гміну. Тому органи воєводського самоврядування не можна вважати контролюючими чи наглядовими інституціями щодо повіту чи гміни [8, с. 271].

Державна адміністрація на місцевому рівні представлена воєводою, який визнається представником Ради Міністрів (уряду). Правова регламентація його діяльності закріплена у Законі Республіки Польща «Про воєводу та урядову адміністрацію у воє-

водстві» 2009 року [9]. Окрім нього на рівні воєводства, а також повіту державне адміністрування здійснюють органи об'єднаної та необ'єднаної адміністрації. До функцій воєводи віднесено здійснення загального нагляду за законністю діяльності одиниць місцевого самоврядування.

Натомість у Латвії муніципальна влада реалізується лише на місцевому рівні, оскільки регіональні органи самоврядування не створені. Правовою основою діяльності є Закон Латвійської республіки «Про місцеве самоврядування» 1994 року [10]. Нагляд за діяльністю самоврядування здійснює Міністерство захисту навколишнього середовища та регіонального розвитку.

Окреслюючи правові межі діяльності місцевого самоврядування, польський законодавець послуговується поняттям «завдання» та застосовує його щодо одиниць самоврядування: гміни, повіту, воєводства, а не щодо їх органів. Натомість компетенція щодо реалізації завдань належить конкретному органу: старості, раді, війтові і т.д. Наведене використання правової термінології: завдання для опису сфери діяльності одиниць місцевого самоврядування; компетенція — задля характеристики діяльності їх органів, вбачається обґрунтованим з огляду на існуючу наукову позицію, яка пропонує розуміти завдання, як фактор, що зумовлює компетенцію органу публічної адміністрації, а відтак має вищий ступінь узагальнення.

Одиниці місцевого самоврядування в Польщі виконують власні завдання, а також можуть наділятися окремими завданнями із сфери урядової адміністрації. Конституцією встановлено, що одиницям місцевого самоврядування законом може делегуватися виконання публічних завдань, якщо це зумовлено

обґрунтованими потребами держави; закон визначає порядок передачі та спосіб виконання делегованих завдань [2]. Таким чином, вже на підставі конституційних норм завдання структур місцевого самоврядування поділені на дві групи: власні та делеговані.

Відповідно до законодавства [3] урядові завдання можуть делегуватися гміні на підставі угоди (*porozumienia*) із органами державної адміністрації. Також гміна може виконувати завдання із компетенції повіту чи воєводства на підставі угоди із цими одиницями місцевого самоврядування. Делегування таких повноважень відбувається за обґрунтованим запитом гміни на умовах, передбачених в угоді.

У законодавчих актах, які регулюють діяльність місцевого самоврядування на рівні повіту та воєводства, відсутній поділ завдань цих рівнів на власні і делеговані, хоча деякі їх норми торкаються таких завдань. Зокрема Законом Республіки Польща «Про повітове самоврядування» 1998 року [4] передбачено, що закон може визначати деякі повітові справи як завдання урядової адміністрації, що виконуються повітом. На підставі законодавчої норми на повіт може бути накладено завдання щодо організації приготування та проведення загальних виборів, референдумів. Такі ж повноваження, але в межах воєводства можуть делегуватись на підставі закону одиницям самоврядування воєводства [5].

Поруч із цим, одиниці місцевого самоврядування можуть шляхом укладення договору (*umowa*) делегувати виконання власних завдань невідладним суб'єктам згідно із Законом Республіки Польща «Про діяльність суспільної користі та волонтерство» 2009 року [11]. Таким чином муніци-

пальні утворення, будучи суб'єктами виконання делегованих урядових завдань, можуть набувати статусу суб'єктів делегування власних завдань.

Об'єктом делегування є виконання того чи іншого завдання, що має загальнодержавний характер. Такі завдання визначаються в окремих законодавчих актах, що відповідає принципу законності діяльності публічної адміністрації. Як приклади делегованих завдань, які здійснюються гміною можна назвати: реєстрацію актів цивільного стану, реалізацію завдань цивільної оборони — навчання мешканців гміни у сфері загальної самооборони, організацію і фінансування послуг із догляду та спеціальних послуг за місцем проживання осіб із психічними розладами та ін.

На основі наведеного можемо провести класифікацію механізму делегування, який використовується в діяльності місцевої публічної адміністрації Польщі. За учасниками: 1) між урядовою адміністрацією та місцевим самоврядуванням; 2) між одиницями місцевого самоврядування; 3) між одиницями місцевого самоврядування та невідладними суб'єктами. За способом правового оформлення: 1) законом; 2) договірними умовами. За строком 1) безстроково (при законодавчому делегуванні); 2) із визначеним строком (як правило, при договірному делегуванні).

На місцевому рівні публічної адміністрації Латвійської республіки існують подібні види делегування. Відповідно до Закону Латвійської республіки «Про місцеве самоврядування» 1994 року [10] органи державної адміністрації можуть уповноважити органи місцевого самоврядування реалізувати свої окремі функції. Правовою підставою такого

уповноваження є закон або акт Кабінету Міністрів. Органи місцевого самоврядування не можуть в подальшому делегувати такі функції.

Окрім делегування адміністративних **функцій**, законодавство встановлює можливість делегування урядом виконання окремих адміністративних **завдань**, яке відбувається відповідно до процедур, встановлених у законі Латвійської республіки «Про структуру державної адміністрації» 2003 року [12]. Таким чином органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами виконання делегованих функцій державної адміністрації, а також її окремих завдань.

Поруч із цим відповідно до приписів Закону Латвійської Республіки «Про структуру державної адміністрації» 2003 року [12] місцеве самоврядування вправі делегувати адміністративне завдання приватній особі чи іншій публічній особі, у випадку, якщо останні спроможні ефективніше його реалізувати. Правовою формою делегування адміністративних завдань приватним особам є нормативний акт органу, або договір, якщо це передбачено нормативним актом.

Законодавством Латвійської республіки одночасно із делегуванням функцій державної адміністрації встановлено гарантію їх ресурсного забезпечення. Держава повністю відшкодовує витрати місцевого самоврядування, спричинені реалізацією державної компетенції. Саме тому після прийняття державного бюджету на муніципальні органи не можуть покладатися жодні фінансові зобов'язання, якщо джерела коштів для їх забезпечення не були визначені [13]. Натомість реалізація делегованих завдань забезпечується Кабінетом міністрів, або із власних джерел місцевого самоврядування (у випадку згоди останніх) [10].

Польським законодавством встановлено гарантії фінансового забезпечення завдань делегованих як законом, так шляхом укладення угоди. Детальні правила та терміни передавання відповідних фінансових ресурсів визначаються законом чи угодою про делегування. Відповідно до приписів законів Польщі «Про доходи одиниць місцевого самоврядування» [7] та «Про публічні фінанси» [6] завдання із сфери урядової адміністрації, виконання яких законом делеговано одиниці місцевого самоврядування фінансуються з державного бюджету шляхом надання цільової дотації на фінансування чи дофінансування таких завдань. За загальним правилом цільова дотація передається одиницям місцевого самоврядування воєводою у терміни, що забезпечують повне і своєчасне виконання делегованих завдань. Однак такі дотації можуть також передаватись в терміни, передбачені окремими нормами, через інших суб'єктів, зокрема керівника територіального виборчого бюро чи уповноважених ним осіб — на фінансування завдань, пов'язаних із веденням реєстру виборців чи організацією і проведенням виборів і референдумів; директором статистичних урядів — на фінансування завдань, пов'язаних з організацією переписів населення і сільськогосподарської продукції.

У випадку невиконання умов щодо передавання цільової дотації, одиниця місцевого самоврядування вправі звернутися до суду задля стягнення таких коштів із відповідними відсотками. Вищий адміністративний суд Польщі, вирішуючи питання можливості фінансування реалізації делегованих завдань із власних доходів самоврядування, наголосив, що нездатність воєводи забезпечити муніципальну структуру коштами потрібними для

повного та своєчасного виконання делегованих завдань є підставою для отримання таких засобів у судовому процесі [14].

Безпосередньому укладенню угоди передуює постановлення радою гміни, повіту чи сеймиком воєводства ухвали про прийняття завдань від інших одиниць місцевого самоврядування або від урядової адміністрації [3]. Текст угоди є додатком до наведеної ухвали. Зміни у компетенції органів публічної адміністрації повинні бути донесені до відома громадян. Тому законодавством встановлено вимогу опубліковувати в офіційному виданні воєводства угод про виконання публічних завдань, укладених як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та органами урядової адміністрації [15]. За загальним правилом такі угоди набувають чинності через чотирнадцять днів після їх оприлюднення, якщо в них не вказано пізніший термін.

Окремим видом делегування можна назвати правовідносини між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями на підставі Закону Республіки Польща «Про діяльність суспільної користі та волонтерство» [11]. Предметом таких правовідносин, є виконання публічних завдань, надання публічних послуг позбавлене владного характеру. Згаданим законом визначено, що діяльність суспільної користі є соціально вигідною діяльністю неурядових організацій у сфері публічних завдань, закріплених в законі. Делегування таких завдань може відбуватися шляхом передання їх виконання разом із наданням дотації на їх фінансування або ж шляхом допомоги у виконанні завдань разом із дофінансуванням їх реалізації. Кожному із цих способів передуює відкритий конкурс пропозицій

(оферт), хоча існують випадки, коли він не проводиться. Після конкурсу укладається договір про делегування, вимоги до змісту якого визначені у законодавстві.

Відповідно до латвійського законодавства укладенню договору про делегування адміністративних завдань передуює прийняття рішення відповідним органом публічної адміністрації (членом уряду, у підпорядкуванні якого перебуває суб'єкт делегування, органом місцевого самоврядування, урядом — у разі делегування на строк понад три роки). У законі «Про структуру державної адміністрації» [12] наведено перелік умов, які повинні міститись у такому договорі. Договір про делегування адміністративних завдань, а також інша інформація щодо делегування публікується на сайті суб'єкта делегування чи вищестоящого органу.

Незалежно від правового оформлення делегування законодавчими приписами чи договірними умовами, невід'ємним елементом досліджуваного механізму є контроль. Законом «Про контроль в урядовій адміністрації» [16] встановлено, що його приписи стосуються діяльності органів місцевого самоврядування у сфері реалізації завдань урядової адміністрації, а також виконання іншими суб'єктами завдань урядової адміністрації в частині фінансування останніх із державного бюджету. Контроль має на меті оцінку діяльності підконтрольного суб'єкта, проведена на підставі встановлення фактичного стану із застосуванням критеріїв законності, економічності, доцільності та ретельності.

Реалізуючи делеговані адміністративні функції та завдання, органи місцевого самоврядування Латвійської республіки діють від імені

держави та підпорядковуються уряду. Держава відповідає за правомірність та ефективність виконання делегованих функцій та завдань державної адміністрації [10]. Загальний нагляд за діяльністю місцевого самоврядування здійснює Міністерство захисту навколишнього середовища та регіонального розвитку.

Висновки. На підставі наведеного можемо виокремити такі ключові ознаки латвійської та польської моделей делегування, які можуть бути імплементовані в законодавстві України: 1) нормативне закріплення процедури делегування як механізму, що може використовуватись між різними суб'єктами публічної адміністрації; 2) обумовленість делегування можливістю підвищення ефектив-

ності публічного адміністрування; 3) закріплення передачі фінансових ресурсів місцевому самоврядуванню як умови делегування урядових завдань (створення належної матеріальної, фінансової бази для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень визначено як шлях реформування місцевого самоврядування в Україні [1]); 4) встановлення обов'язку органу публічної адміністрації відповідати за належну реалізацію його повноважень незалежно від способу їх реалізації: самостійно чи шляхом делегування; 5) спрямованість контролю урядової адміністрації на перевірку ефективності реалізації делегованих завдань, в тому числі правомірності витрати коштів на їх виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>.
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091571240>.
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>.
8. Granat Mirosław Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach: / Warszawa: LexisNexis Polska, 2010. 364 s.
9. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20090310206>.
10. Likums Par pašvaldībām 19.05.1994. URL: https://likumi.lv/doc.php?id=57255&version_date=01.01.2009.
11. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030960873>.
12. Valsts pārvaldes iekārtas likums 01.01.2003. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=63545>.
13. Likums par budžetu un finanšu vadību 24.03.1994. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=58057>.
14. II GSK 2218/14 – Wyrok NSA 2015-09-15 / Naczelny Sąd Administracyjny. URL: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B8A67EDF8>.

15. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20000620718>.

16. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20111851092>.

Терещук О.

Механизм делегирования в деятельности местных органов публичной администрации: опыт Польши и Литвы.

Аннотация. Статья посвящена исследованию механизма делегирования в деятельности местных органов публичной администрации Республики Польша и Латвийской республики. На основе анализа правовых актов автор характеризует основы организации публичной администрации на местном уровне в Польше и Латвии; определяет виды делегирования, которые используются местными органами публичной администрации этих стран; раскрывает содержание элементов механизма делегирования и выделяет его ключевые признаки, которые могут быть закреплены в украинском законодательстве для усовершенствования деятельности публичной администрации.

Ключевые слова: механизм делегирования; местные органы публичной администрации; местное самоуправление; полномочия; функции.

O. Tereshchuk

The mechanism of authorities' delegation in activity of local public administration: the experience of Poland and Latvia.

Summary. This research is devoted to the issue of authorities' delegation in the activities of the local public administration of Poland and Latvia. Based on the analysis of legal acts the author describes the principles of organization of public administration at the local level in Poland and Latvia; defines the types of delegation used by local public administration in these countries; reveals the content of the mechanism delegations' elements and selects its key features that can be implemented in the Ukrainian legislation to the improvement of public administration.

Keywords: the mechanism of authorities' delegation; local public administration; local governments; authority; function.

