

## **ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

**Чепель Анна Андріївна**

*студент-магістр*

*юридичного факультету*

*Харківського національного університету*

*імені В. Н. Каразіна*

*e-mail: anyuta.chepel@mail.ru*

***Ключові слова:** органи публічної влади, делегування повноважень, надання повноважень, адміністративний договір, фінансування здійснення делегованих повноважень.*

Публічна влада на місцевому рівні має дуалістичну природу. Вона здійснюється з одного боку місцевими державними адміністраціями, як органами державної виконавчої влади, а з іншого – органами місцевого самоврядування. При цьому слід відзначити, що однією з характерних особливостей функціонування органів публічної влади на місцевому рівні є реалізація, окрім власних (самоврядних), ще й так званих делегованих повноважень, визначення яких ускладнюється тим, що феномен делегування повноважень в українському законодавстві з'явився порівняно нещодавно.

Так, тлумачний словник сучасної української мови визначає делегування як передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. [12]

У статті 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається, що делеговані повноваження 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. [5] Звідси висновок про те, що носіями повноважень, які можуть делегуватися, виступають як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування. А самі делеговані повноваження при цьому мають розглядатися у двох взаємопов'язаних ракурсах – з одного боку як повноваження, які в імперативному порядку на підставі закону передаються органам місцевого самоврядування від місцевих органів виконавчої влади, а з іншого боку – як повноваження, які у диспозитивному порядку можуть передаватися районними та обласними радами на підставі їх рішень місцевим органам державної виконавчої влади.

Взагалі поняття «делегування» повноважень на теоретичному рівні визначається як передача одним органом повноважень, які йому надані законом, за власним рішенням іншому органу (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). На відміну від «надання» повноважень, яке характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого, «делегування» повноважень є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання. [8; с.197] Тому слід докладніше зупинитися на дослідженні ознак делегування повноважень. При тому що різні вчені формують різний перелік необхідних ознак такого делегування.

Так, професор П.М. Любченко стверджує на тому, що делегування повноважень має вміщувати наступні ознаки. По-перше, акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом. По-друге, делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, тобто орган не може делегувати більше, чим має сам. По-третє, право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі. По-четверте, після делегування повноважень компетенція делегуючого органа не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок одержаних додатково повноважень. По-п'яте, делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані, якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття відповідного юридичного акту. [7; с. 15]

Г.В. Бублик вважає, що делегування має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; повинно супроводжуватися укладенням адміністративного договору; має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та / або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, що делегує повноваження; делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень. [2; с. 9]

А.М. Онупрієнко виділяє такі ознаки як-то передача делегованих повноважень має проводитися відповідно до принципу субсидіарності, а передані повноваження зберігають свою державно-правову природу (щодо повноважень делегованих державою органам місцевого самоврядування). [10; с. 13]

Таким чином, делегування повноважень має відбуватися шляхом укладання адміністративного договору між суб'єктами делегування, до кола яких слід віднести не лише тих суб'єктів які делегують повноваження, а й тих, які одержують делеговані повноваження, а ними в одних випадках є органи місцевого самоврядування, коли держава делегує їм повноваження органів виконавчої влади, а в інших випадках – місцеві державні адміністрації, коли делегуються повноваження органами місцевого самоврядування. Визначення суб'єктів одержання делегованих повноважень вказує на правові форми делегування таких повноважень, бо в одному випадку це є закон, а в іншому – рішення районних та обласних рад. [13; с. 312]

Так, Ж.В. Завальна у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу на те, що адміністративним договором можуть врегульовуватися також відносини, які виникають у процесі реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям. А сам адміністративний договір вона визначає як договір, який укладається між суб'єктами владних повноважень, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними. [4; с. 6, 14]

Хоча в даному випадку, на нашу думку, більш вдалим буде визначення К.К. Афанасьєва, який вважає, що «адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління із приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність», тим самим наголошує на його добровільності та рівності сторін. [1; с. 23]

Ще однією важливою проблемою є проблема фінансування здійснення делегованих повноважень, оскільки орган, який делегує повноваження повинен забезпечити фінансово-матеріальною базою той орган, якому він ці повноваження делегує. Відтак, для фінансування державних делегованих повноважень у місцевих бюджетах передбачаються закріплені доходи, а для фінансування власних повноважень – власні доходи. Держава делегувала повноваження місцевим радам, закріпила у Бюджетному кодексі України фінансування делегованих повноважень, шляхом встановлення закріплених доходів. [3] Але закріплені доходи, так само, як і власні доходи, є лише одним з джерел доходів місцевого бюджету, і вони спільно використовуються на фінансування всіх видатків місцевих бюджетів. Зважаючи на те, що фінансування делегованих повноважень на даний момент є недостатнім, місцеві ради змушені спрямовувати на виконання делегованих повноважень власні надходження, при цьому коштів на фінансування виконання власних повноважень фактично не залишається. Відповідно, у більшості випадків місцеві ради змушені власні надходження витратити на забезпечення фінансування державних функцій. Таке «перетягування» доходів на виконання делегованих державних повноважень фактично руйнує самоврядування, бо на місцях без фінансових ресурсів залишаються безсилим в управлінні комунальним господарством та здійсненні власних соціальних програм. Що особливо цікаво, так це те, що з боку органів виконавчої влади організовано досить жорсткий контроль за виконанням делегованих державних повноважень при тому, що фактично відсутнє належне фінансування. Треба розуміти, що ефективна реалізація делегованих повноважень можлива лише тоді, коли держава зможе реально забезпечувати їх фінансування. [11]

Так, слід звернути увагу на те що, у зарубіжному законодавстві подібні питання фінансування делегованих повноважень вирішуються подекуди дещо по-іншому. Відповідно є приклади укладення договорів про передачу матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих за законом. Як приклад, можна навести Закон Французької Республіки № 83-8 від 7 січня 1983 р. «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами й державою», який визначає порядок (у тому числі договірний) передачі вказаних повноважень [14]. Латвійське ж законодавство встановлює вимоги щодо одночасної передачі засобів на здійснення державних повноважень та організації контролю за їх виконанням. Крім того, згідно зі ст. 11 Закону Латвії «Про самоврядування», Кабінет міністрів може доручити органам самоуправління виконання одноразових завдань з одночасною передачею фінансових засобів, необхідних для цього. Однак, якщо органи самоврядування згодні, вони можуть вирішувати одноразові завдання й на власні засоби. Реалізація доручених самоуправлінням таких завдань організує відповідне самоврядування, і вона ж відповідає за останнє [9; с. 33].

В Україні на сьогодні, за діючим законодавством лише орган самоорганізації населення, а саме збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, наділені правом звернутися до відповідної місцевої ради про виключення з числа делегованих органу самоорганізації населення повноваження, не забезпеченого фінансами та майном. [6] Таким чином, у пункті 4 статті 15 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» закріпив вельми необхідне і важливе для нормального функціонування органу самоорганізації населення положення, тим самим, звільнивши його від необхідності здійснення тих делегованих повноважень, фінансування яких відсутнє. На нашу думку, це – позитивне зрушення на шляху до розбудови ефективної системи функціонування органів публічної влади на місцевому рівні. З огляду на вище зазначене, маємо констатувати необхідність подібного закріплення на законодавчому рівні можливості органів місцевого самоврядування відмовитися від виконання тих делегованих місцевими органами виконавчої влади повноважень, фінансування яких відсутнє або ж проводиться у недостатній мірі.

Звідси необхідно зробити висновок про те, що на разі в Україні має місце подвійне делегування, яке здійснюється з одного боку місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування на підставі закону в імперативному порядку, а з іншого – органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям на підставі їх рішень у диспозитивному порядку. Процес делегування повноважень ускладнюється рядом факторів, серед яких неоднозначність тлумачення суті делегування, проблеми при визначенні форм та способів делегування, неналежне матеріально-фінансове забезпечення делегування тощо.

Відповідно до цього маємо констатувати, що інститут делегування повноважень в Україні потребує реформування. Вбачається необхідним встановити більш чітке та повне розмежування повноважень та компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, законодавчо визначити, які повноваження можуть делегуватися, які ні, визначити механізми їх фінансування та можливу відповідальність у разі невиконання. Необхідне вироблення ідеї однозначного розуміння поняття «делегування повноважень», його розмежування з поняттям «надання повноважень». Однак, не дивлячись на суттєві недоліки цього інституту, його розуміння та законодавчого закріплення, слід відзначити його демократичну спрямованість на забезпечення ефективної взаємодії між органами публічної влади на місцевому рівні, як умову побудови демократичної, соціальної, правової держави.

## **Література:**

- 1.Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи / К.К. Афанасьєв. – Луганськ, 2004. – 320 с.
- 2.Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: (12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) / Г.В. Бублик; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 20 с.
- 3.Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №50-51.
- 4.Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування[Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) / Ж. В. Завальна; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 29 с.
- 5.Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24.
- 6.Закон України «Про органи самоорганізації населення» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №48.
- 7.Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук : (12.00.02 – конституційне право) / П.М. Любченко; НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 17 с.
- 8.Мельник О. В. Делегування повноважень у державному управлінні: деякі проблеми законодавчого регулювання / Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю, Київ, 28 травня 2010 р.) / – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. – С. 197-198.
- 9.Онупрієнко А.М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід [Текст] / А.М. Онупрієнко // Проблеми законності. – 2009. – № 102 – С. 28-35.
- 10.Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: (12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень) / А.М. Онупрієнко; НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
- 11.Приходько В. Інститут делегування повноважень як основа правових відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування [Текст] / В. Приходько //Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 1 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Prihodko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Prihodko.pdf)
- 12.Тлумачний словник сучасної української мови – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lingvo.ua/uk/Interpret/uk/%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F?searchDestLang=uk>
- 13 Устименко В. А., Нестеров Г. Г. Правове забезпечення механізму передачі делегованих компетенцій органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Устименко, Г. Нестеров // Вісник Донецького національного університету, сер. В: Економіка і право. – 2011. – № 2 – С. 312-316.
- 14Французская республика: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с.

***Науковий керівник:** завідувач кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права ХНУ імені В.Н. Каразіна, к.ю.н., доцент Воронов Марк Миколайович.*