

2. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896с.

3. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. – 13-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. – 520с.

4. Петришин О. В. Види державної служби: загальнотеоретичний підхід // Вісник Академії правових наук України. – Вип. 4 (23). – С. 125–126.

5. Битяк Ю. П. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні // Ю. П. Битяк // Вісн. Акад. правов. наук України. – 1998. – №2. – С. 72–82.

6. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с

Новак А. О. ¹

ПРАВОВА ПРИРОДА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної конституційно-правової моделі інституту місцевого самоврядування в Україні особливо важливими є питання чіткого визначення правової природи делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, їх місця та ролі в функціональному механізмі здійснення як муніципальної, так і публічної влади в цілому. Адже від розв'язання цієї проблематики залежить не лише зміцнення інституту місцевого самоврядування, але й утвердження збалансованих взаємовідносин органів державної та муніципальної влади, а також підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

У юридичній науці питання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, наданих органами виконавчої влади, вирішується неоднаково. Спеціальні дослідження у цій сфері мали місце у працях таких вчених, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, В. І. Борденюк, Л. М. Горбунова, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Б. М. Лазарев, С. Г. Серьогіна, В. М. Соловійов та ін.

¹ Асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Метою даної статті є з'ясування найважливіших аспектів правової природи делегованих повноважень, її головних юридичних рис, особливостей законодавчого врегулювання інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Повноваження є елементом компетенції і пов'язані з предметами відання, оскільки визначають міру можливої та необхідної поведінки суб'єктів компетенції в тих чи інших сферах суспільного життя, віднесених до їх відання [4; с. 71]. Тлумачний словник визначає «повноваження» як офіційно надане кому-небудь право якої-небудь діяльності, ведення справ [14]. Таким чином, повноваження є головним юридичним засобом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти здійснюють функції місцевого самоврядування.

Як зазначає П. М. Любченко, проблема законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування включає два аспекти: 1) розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; б) визначення власних і делегованих повноважень [12; с. 123].

Якщо розглядати перший аспект проблеми, то можна зазначити, що держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які, по-перше, впливають з колективних потреб жителів сіл, селищ, міст, тобто безпосередньо стосуються їхніх інтересів і, по-друге, можуть успішно самостійно вирішуватися територіальними громадами та обраними ними органами [3; с. 65]. Навіть ті питання, в яких досить виразно представлений інтерес держави, повинні вирішуватися органами, котрі найближче стоять до населення, тобто органами самоврядування. Це зумовлено тим, що децентралізоване ухвалення рішень, як зазначається у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування, зменшує перевантаження центру, а також поліпшує та прискорює урядові дії. Одночасно це виступає і важливою вимогою принципу субсидіарності як одного з основних в функціональній моделі організації муніципальної влади за європейською моделлю.

Делегування має давню історію, що бере свій початок з часів римського приватного права від протилежної вимоги в базовому агентському договорі: повноваження, які надані агенту, не можуть бути делеговані третій особі, так як це суперечить цілям, для виконання яких ці повноваження були надані принципалом. Перший цей принцип застосував в своїх наукових роботах Д. Локк: депутати парламенту, як агенти на-

роду, не можуть делегувати свої повноваження нікому [1]. У законодавстві України термін «делеговані повноваження» з'явився у 1992 році – він був застосований у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [2]. В цьому Законі було визначено коло повноважень, делегованих державою виконавчим органам сільських, селищних, міських Рад. Проте визначення терміна «делеговані повноваження» було нормативно закріплено лише у 1997 році у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме європейській практиці державотворення, про що свідчить ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [5]. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом із тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще структур державної виконавчої влади [8]. Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу в нашій державі, оскільки прямо передбачений статтею 143 Основного Закону [7].

В ч. 14 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування: делеговані повноваження – це, зокрема, повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом. Згідно з Законом на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад покладене здійснення широкого кола делегованих повноважень у різних сферах суспільних відносин: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури, і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, оборонної роботи, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. ст. 27–38). Але слід відмітити, що у якості делегованих названі повноваження, які виконавчим органам місцевих рад надані за-

коном, що не відповідає традиційному поняттю делегування, яке застосовується в теорії державного будівництва. М. І. Корнієнко вважає, що поділ повноважень місцевого самоврядування на «власні» та «делеговані» не несе в собі якесь серйозне концептуальне навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, де втілена державна воля народу [8].

На думку С. Г. Серьогіної, слід виключити із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік повноважень, які можуть делегуватись. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо [19].

З теоретичної точки зору вирізняються кілька форм надання повноважень органам місцевого самоврядування:

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 [12, с.128].

Встановлення виступає первинним способом визначення у законодавстві компетенції органу місцевого самоврядування, у той час як передача та делегування характеризують вторинний перерозподіл повноважень між органами публічної влади. В аспекті досліджуваної проблематики делегування можна розглядати як специфічний спосіб надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Делегування також необхідно відрізнити від доручень вищестоящого органу нижчестоящому, які є проявом звичайного керівництва, без внесення будь-яких змін до компетенції обох органів [11, с.252–253].

На сьогоднішній день вітчизняна законодавча техніка, на жаль, не чітко розмежовує дані поняття та інколи допускає їх підміну. Наприклад,

використовуючи терміни «передача» або «надання» повноважень, законодавець фактично передбачає їх делегування. Це простежується, зокрема, у частині третій ст. 143 Конституції України щодо наданих законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, у той час як статті 27–38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають коло делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Разом з цим передача і делегування повноважень мають принципово відмінні риси, які відбиваються на правовому та організаційному механізмі їх здійснення.

Юридична природа делегування повноважень, на нашу думку, характеризується наступними рисами: 1) акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; 2) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, чим має сам; 3) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; 4) після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; 5) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізовані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акту, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; е) переделегування повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування повинен чітко визначати предмет і об'єм делегування, перелік повноважень, принципи і критерії, яких необхідно дотримуватися при їх виконанні, форму контролю за здійсненням цих повноважень.

Аналіз способу закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наданих повноважень свідчить про те, що вони саме передаються органам місцевого самоврядування, а не делегуються їм [9]. У зв'язку з цим науковці слушно зауважують, що на практиці необхідно вміло застосовувати ці способи набуття повноважень, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання [10, с.17]. Крім того, можливі варіанти з «плаваючою» компетенцією, коли перелік повноважень не є вичерпним і немає чіткого закріплення функцій за конкретними органами: тут суб-

сидіарність 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, доповнюючи один одного, внаслідок чого забезпечуватиметься цілісна реалізація цілей і завдань відповідної управлінської діяльності.

Делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування може здійснюватися в Україні з урахуванням декількох вимог.

По-перше, в системі органів публічної влади делегування повноважень може мати місце у тому випадку, якщо така можливість прямо передбачена на законодавчому рівні. Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу – він прямо передбачений статтею 143 Основного Закону. Умови ж делегування не можуть носити довільний характер, а мають визначитися на законодавчому рівні. При цьому найбільш оптимальною є модель правової регламентації інституту делегування повноважень, яка передбачає прийняття окремого, базового закону про делегування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

По-друге, делегування повноважень повинно відповідати встановленій Конституцією України та законами України системі організації публічної влади, схемі розподілу функцій і повноважень між органами публічної влади різних рівнів та видів. Так, у відповідності з конституційною моделлю територіальної організації публічної влади делегування окремих повноважень органів виконавчої влади може застосовуватися на сільському, селищному, міському рівнях місцевого самоврядування.

По-третє, делегування повноважень є актом, конвенціональним за своєю природою, оскільки може бути інтерпретований як різновид публічно-правового договору, за яким легітимний носій повноваження погоджується на певний строк і на певних умовах надати його іншому органу влади, а останній бере на себе зобов'язання своїми діями реалізувати делеговане повноваження при дотриманні цих умов. Делеговане повноваження не може бути, у свою чергу, передделеговане ним будь-якій третій особі (умова неприпустимості субделегування). Застосування інституту делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування уможливорює те, що відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не

мають субординаційного характеру і передбачають паритетні способи взаємодії.

По-четверте, делегування повноважень має, як це прямо передбачено Конституцією, супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Про це йдеться у ст. 143 Конституції України, а також у ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує у першу чергу здійснення повноважень, а також продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому основних функцій. Недодержання цієї вимоги, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або часткового виконання таких повноважень в домірному наданим ресурсам обсязі [16, с.8].

По-п'яте, ще однією вимогою, пов'язаною з делегуванням органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, є можливість контролю з боку держави за їхньою реалізацією. Такий контроль за загальним правилом означає можливість відповідних державних органів спостерігати за реалізацією делегованих повноважень, надавати виконавцям обов'язкові для виконання вказівки, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, а й доцільності та ефективності, за необхідності скасовувати чи призупиняти дію таких рішень. Проте на сьогоднішній день чинне законодавство належним чином не регламентує організаційно-правовий механізм державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та не встановлює відповідальність за невиконання або неналежне виконання таких повноважень. Так, у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України, муніципальний орган лише оповіщається про невідповідність акта; а у разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам державного контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень не передбачено жодних заходів відповідальності. Це можна розцінювати, з одного боку, як забезпечення органів місцевого самоврядування від свавільного тиску на їх діяльність з боку держави, але з іншого – такий підхід законодавця заклав основу для навмисного невиконання делегованих повноважень, що знижує ефективність інституту делегованих повноважень.

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не має трактуватися як повне звільнення органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень. Повноваження, передані органами державної влади для реалізації органам місцевого самоврядування, продовжують зберігати своє державне значення [16, с. 9].

Виправданою є позиція стосовно того, що органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не можуть переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя [7, с. 6]. Насправді, простежується інше. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить 67 власних повноважень та аж 78 делегованих. З цього приводу, як зазначає П. Любченко, в Україні вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади. Оскільки обсяг цих повноважень складає майже половину, а в окремих випадках навіть більше половини, в їх компетенції, це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, а не виконавчі органи місцевих рад. Це не сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому [13, с. 77]. Отже, органи місцевого самоврядування змушені часом на шкоду своїм інтересам вирішувати державні завдання на своїй території.

Науковці висловлюють різні погляди з питань, чи потрібна згода сторін у процесі делегування та чи можливі односторонні дії. Існують думки як про обов'язкове виконання органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм без їхньої згоди, так і про необхідність попереднього погодження такої передачі з муніципальними органами [15, с. 185]. Договірні засади делегування виконавчим органам місцевих рад повноважень органів виконавчої влади сьогодні в законодавстві України не відображені. Це можна розцінювати як небажання держави надати можливість муніципальним органам відмовитися здійснювати ці повноваження, адже за наявності такої можливості держава втрачатиме наявний контроль за управлінською діяльністю цих органів.

Фрагментарність правового регулювання на рівні чинних законів особливостей делегування повноважень обумовила спробу комплексного законодавчого врегулювання зазначеного механізму. Такі спроби втілені у низці законопроектів, зокрема «Про делеговані повноваження»,

«Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», Кодексі про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальному кодексі), які були внесені на розгляд парламенту у 2000 р. народними депутатами України відповідно В. Бондаренком, Є. Жовтяком та Г. Антоньоною, Л. Кравчуком та Ю. Іоффе., а також два законопроекти 2008 року [6, с. 53–54]. Проте, жоден з них не пройшов процедури першого читання. Відсутність відповідного закону на сьогоднішній день дуже ускладнює процедуру як делегування, так і відкликання делегованих повноважень.

Для того, щоб на практиці не виникало питань щодо порядку делегування відповідних повноважень, щоб не обмежувалося волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вважаємо доцільним на законодавчому рівні закріпити положення, згідно з яким повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування не законом, а виключно на основі відповідного акта органу державної влади із зазначенням переліку повноважень, які делегуються, та механізму їх здійснення.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що делеговані повноваження органів місцевого самоврядування становлять сукупність державно-владних повноважень, що реалізуються органами місцевого самоврядування у визначених сферах суспільних відносин, та які тимчасово надаються їм на підставі Конституції, законів України, керуючись принципами доцільності та ефективності організації управлінської діяльності на місцевому рівні. Делегування повноважень слугує меті децентралізації публічної влади, наближенню механізму надання публічних послуг до громадян та підвищенню ефективності управління, сприяє найбільш повному та ефективному виконанню функцій і завдань муніципальної влади, реформі місцевого самоврядування, повноті вирішення, досягнення цілей і завдань держави та суспільства в цілому. Організаційні проблеми делегування окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування, матеріально-фінансового забезпечення їх виконання, а також аналіз елементів механізму делегування вимагають подальшого окремого дослідження.

Література:

1. Баймуратов М., Резниченко С. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – с. 91.

2. Борденюк В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 1996. – № 3 – с. 128
3. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С.62–73.
4. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право : (загальна частина) : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. – 158 с.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85р.// Віче. – 1993. – № 6. – с. 33–39.
6. Комашко М. Делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування: законодавчі аспекти / М. Комашко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – 12. – с. 53–55.
7. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносин з органами місцевого самоврядування // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2002. – Вип. 4. – С.3–14.
8. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль»// Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – с. 40.
9. Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями// Місцеве самоврядування. – 1997. – № 3–4. – с. 43.
10. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2013. – № 7. – с. 14–19.
11. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М.: Юрид.лит., 1972. – С. – 252–253.
12. Любченко П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування/ П. М. Любченко. – Х.: ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. – 224с.
13. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / Л. В. Ярчевська, П. М. Любченко, І. В. Жилінкова та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2005. – с. 64–82
14. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1993. – с. 571
15. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи / А. М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Вип. 12. – Х.: Право / ред. кол. Ю. П. Битяк, 2006. – с. 179–188.

16. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання / А. Онупрієнко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – 6. – с. 7–11.

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21. 05. 97р.// Відом. Верх. Ради України. – 1997. – № 24.

18. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992р. // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст.5.

19. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Вип. 1. – Харків: Право, 2001. – с. 117.

Окладна М. Г.¹

ПРАВОВА КУЛЬТУРА І ЇЇ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ ПРАВОПОРЯДКУ ЄС

Однією із визначних подій другої половини ХХ ст. є активне розгортання інтеграційних процесів, яке розпочалося в Західній Європі, а на початку ХХІ ст. поширилося на інші регіони світу. Розпочавшись в економічній сфері, європейська інтеграція майже одразу охопила й правову сферу. Вказана обставина обумовила істотну трансформацію правових систем не лише держав-членів Європейських Співтовариств/Європейського Союзу, але й правопорядку країн-кандидатів і навіть держав-сусідів [11, с.225–236]. Це, в свою чергу, значною мірою виправдовує той інтерес, який проявляє до проблем сучасного розвитку національних правових систем і правопорядку ЄС наукова громадськість.

Серед численних питань, що постали перед дослідниками євроінтеграції, особливої актуальності набувають питання, пов'язані з розвитком і функціонуванням в нових умовах національних правових культур, оскільки саме культура традиційно розглядається як найбільш статичне, консервативне явище правової дійсності. При цьому внаслідок складності і багатоаспектності проблематики правової культури окремі аспекти трансформації право-культурного простору, не дивлячись на важли-

¹ Кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого