

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. – М.: Междунар. отношения, 1989. – С. 545-549. 10. *Тацій В.Я., Тодыка Ю.Н.* Всеобщая декларация прав человека и проблемы становления конституционализма в Украине // Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – Вип. 36. – С. 3-12. 11. *Тимченко Л.Д.* Международное право: Учебник. – Х.: Консум, 1999. – 528 с. 12. Резолюция 53/31 Генеральной Ассамблеи ООН от 23.11.1998 г. // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_610&p=1.

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

УДК 342.25

А.М. Онупрієнко, канд. юрид. наук,
науковий співробітник НДІ
державного будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України, м. Харків

ДЕЛЕГУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИМ ОРГАНАМ ВЛАДИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

В умовах державотворення в Україні цілком правомірним, а в деяких випадках і просто необхідним є звертання до досвіду інших країн, у яких інститут місцевого самоврядування діє вже не одне десятиліття. Як зазначає відомий дослідник В. Остром, «майбутнє демократії залежить від розвитку колегіальності, коли люди, створюючи системи самоврядування стосовно конкретних умов часу й місця, доповнюють свій досвід досвідом інших» [13, с. 301]. Але, на думку іншого зарубіжного дослідника А. Нортон, у природі політичної системи найбільш проблематичним є аспект місцевого самоврядування. Це

також найважча сфера для запозичень. Такі технічні питання, як менеджмент, бюджетно-фінансові процеси тощо, необхідні для забезпечення окремих сфер послуг, є набагато доступнішими для запозичення з досвіду інших країн [19, с. 279].

Вивчення світового досвіду, із цього погляду, має не тільки актуальне теоретико-пізнавальне, а й прикладне, яскраво виражене значення. Воно дозволяє вести пошуки ідей і механізмів для вирішення проблем розвитку українського місцевого самоврядування.

Окремі аспекти взаємодії державних і самоврядних органів,

Проблеми конституційного права й державного будівництва

проблеми делегування державних повноважень місцевим органам влади в контексті світового й українського досвіду знайшли відбиття в наукових розробках, серед яких праці О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Ю.В. Делії, А.Р. Крусян [Див.: 2; 3; 5; 10] та інших науковців.

Водночас сьогодні залишається недостатньо дослідженим зарубіжний досвід суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевого самоврядування в комплексному загальнотеоретичному вигляді, що, безумовно, актуалізує обраний аспект даної проблематики. Тому основною метою даної статті є поглиблене вивчення й запозичення кращого й прийняттого світового досвіду щодо делегування державних повноважень місцевим органам влади.

Що стосується предмета дослідження, зазначимо, що в зарубіжній практиці державного й муніципального управління значного поширення одержав інститут делегування державних повноважень муніципальним органам. Нею накопичено й великий досвід реалізації державних функцій на місцевому рівні.

На думку дослідників, проблема тих чи інших державних повноважень місцевим органам дозволяє уникнути низки досить істотних проблем, розв'язання яких сприяє: а) можливості уникнути

зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду місцевими справами; б) забезпеченню участі населення в здійсненні владних повноважень, у політичному процесі; в) зближенню держави з громадянським суспільством; г) здійсненню раціоналізації й оптимізації муніципального управління в цілому та ін.

Дійсно, добре знайомі з положенням справ у відповідних муніципальних одиницях, органи місцевого самоврядування найчастіше здатні ефективніше й оперативніше центрального уряду вирішувати локальні питання. Це положення знайшло своє відбиття в *принципі субсидіарності*, який є однією з основ делегування. Дефініція субсидіарності закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. (ст. 4) [7].

Ідея субсидіарності пов'язана насамперед з розумінням суті сучасної держави як соціального інституту, функціонування якого неможливе без постійного процесу перерозподілу повноважень між управлінськими ланками різного рівня для скорочення дистанції між органом, що приймає рішення, і сферою дії останнього. Саме принцип субсидіарності міг би бути критерієм розумного перерозподілу повноважень.

Вигода й необхідність покладання державних повноважень

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

на органи місцевого самоврядування були усвідомлені законодавцями багатьох держав. Як наслідок – законодавство низки іноземних держав розрізняє *обов'язкові, доручені (делеговані) і факультативні (власні – добровільні) повноваження* місцевих органів влади [17, с. 111]. При цьому важливо зазначити, що переміщення державних повноважень за допомогою делегування не має на увазі трансформацію їх якісної характеристики – загальнодержавного значення. При делегуванні місцеві органи влади виступають лише як інструмент їх якісного вирішення відповідно до принципу субсидіарності.

У даному випадку питання можливості й доцільності делегування державних повноважень місцевим органам влади не викликає сумніву й не є основним. Більш важливим вбачається питання про сутнісні характеристики вимог, що пред'являються до процедури такого делегування.

Доручені (делеговані) повноваження місцевих органів передаються вищою владою на підставі спеціальних законів з можливим укладенням додаткових угод (договорів). У зарубіжному законодавстві є приклади укладення договорів про передачу матеріальних і фінансових ресурсів для здійснення повноважень, переданих за законом. За

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 [16].

Конституція Італії 1947 р. (ст. 5) закріпила трирівневу систему територіального устрою, в основу якої покладено 2 принципи – політичної децентралізації й автономії територіальних колективів у рамках єдиної держави. Така модель одержала найменування «обласна держава»; в її рамках здійснюється делегування повноважень місцевому самоврядуванню. Відповідно до статей 117 і 118 Конституції Італії [9, с. 268] в разі потреби центральні органи держави можуть делегувати областям інші (додаткові державні) повноваження у сфері управління на підставі закону. Область, у свою чергу, може передавати окремі державні повноваження також у сфері управління на муніципальний рівень – провінціям і комунам.

Англійський дослідник С.А. Кросс зазначає, що у Великій Британії Закон про місцеве самоврядування Англії й Уельсу 1972 р. передав окружному й районним (у Лондоні) муніципальним радам повноваження по забезпеченню функціонування деяких об'єктів державного зна-

Проблеми конституційного права й державного будівництва

чення й по вирішенню інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'яток культури, доріг державного значення, здоров'я тощо [Цит. за: 1, с. 31].

У Німеччині в компетенції органів місцевого самоврядування відповідно до традиційного комунального права також розрізняють завдання самостійні, які походять із самоврядування громад (власні завдання), і доручені – від комунальних органів муніципального управління. До доручених завдань (справ) зазвичай відносять функції, покладені законодавством земель. Це так звана делегована сфера впливу, до якої входять поліцейські функції, служба вуличного руху, будівельний і промисловий нагляд, нагляд за безпритульними, облік чисельності населення й ін. [15, с. 59].

У Швеції органи місцевого управління відповідальні не лише за свою локальну економіку й комунальні послуги, а й на основі спеціальних законів за соціальну допомогу, шкільну систему, медичне обслуговування й суспільну охорону здоров'я (так звані статутні питання), які є не місцевими, а державними функціями [12, с. 20, 21]. Аналогічним чином законодавство Фінляндії вирізняє так звані агентські функції, що впливають з наданих зверху доручень і також встановлюються

спеціальними законами [14, с. 148].

Японський Закон про місцеву автономію 1947 р. передбачає 3 групи функцій, виконуваних місцевими органами. Перша – це, власне, місцеві функції; друга – це адміністративні повноваження, під якими розуміються функції, що мають місцевий характер, але потребують при їх реалізації державного примусу й санкцій у випадку їх порушення з боку громадян; третя – це делеговані центральними відомствами повноваження, які йменуються агентські функції. Центральна влада зазвичай передає такі повноваження якому-небудь місцевому адміністративному органу на підставі спеціального закону, найчастіше главі виконавчої влади відповідного територіального підрозділу. Здійснюючи ці повноваження, місцевий орган функціонує винятково як агент держави [Див.: 8, с. 77-83].

Інститут розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на власні й делеговані можна розглянути й на прикладі Республіки Мексика. Так, ст. 115 її Конституції 1917 р. нарівні з власними виділяє й окремі державні повноваження, делеговані Основним законом органам місцевого самоврядування [6, с. 27-29].

Відповідно до ст. 9 Закону Латвії «Про самоврядування» ус-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

танови державного управління, якщо це передбачено в законах і правилах Кабінету Міністрів, можуть уповноважити самоврядування виконувати окремі функції установ державного управління, визначивши порядок їх виконання і здійснюючи нагляд за останнім.

До самої процедури делегування в зарубіжних країнах пред'являються досить жорсткі вимоги, що регламентують фінансово-матеріальний супровід, контроль, відповідальність за реалізацію державних повноважень, переданих місцевим органам влади [Див.: 11, с. 80, 81]. Дійсно, виконання органами місцевого самоврядування покладених державою розпоряджень пов'язано зі значними витратами. Отже, може виникнути загроза фінансовій самостійності, порушенню відносної комунальної автономії, що може викликати неможливість виконання власних функцій. Для запобігання цим та іншим несприятливим наслідкам у законодавстві зарубіжних країн, міжнародних правових актах закріплюється положення про обов'язковий супровід процедури делегування державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування передачею необхідних (у тому числі й фінансових) матеріальних ресурсів.

Повертаючись до досвіду Італії, зазначимо, що делегуван-

ня здійснюється на підставі закону й передбачає обов'язкову передачу фінансових засобів, а в необхідних випадках – персоналу або майна всім територіальним установам даного рівня або їх асоціаціям. При делегуванні повноважень попередньо проводяться консультації з представниками провінцій і комун. Як правило, делегування здійснюється щодо не окремих муніципалітетів, а всіх територіальних колективів одного рівня [4, с. 49]. Виділені засоби, необхідні для реалізації державних повноважень, розподіляються між провінціями й комунами виходячи з об'єктивних критеріїв – кількості жителів, показників соціально-економічного розвитку, характеру переданих функцій. Делегування здійснюється на певний строк і може бути припинено раніше у випадку серйозних відхилень від напрямків діяльності, встановлених областю. У такий спосіб при реалізації делегування як способу перерозподілу публічно-владних повноважень здійснюється контроль, метою якого є виявлення відхилень від установлених державою стандартів. У рамках італійської обласної реформи 1977 р. окремі адміністративні повноваження можуть передаватися державою безпосередньо комунам, однак область зберігає за собою право здійснювати програмування й координацію в

даній сфері.

У Німеччині покладання на громаду (комунальне самоврядування) певних державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку відбувається за законодавчим актом землі, яким обов'язково повинні бути врегульовані необхідні фінансові питання. Н.С. Тимофєєв підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що будуть нести відповідальність у випадку невиконання або неналежного виконання переданих повноважень [Див.: 15, с. 59]. Для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється так званий професійний нагляд, тобто постійний контроль з боку державних федеральних органів або служб земель. Треба також зазначити, що в цій країні щодо питань, які вважаються справами загальнодержавного значення й делеговані для виконання місцевим органам, будь-які вказівки й рекомендації урядових органів є за характером обов'язковими.

Реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування в Японії відбувається також під жорстким контролем з боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету). За

реалізацію агентських функцій місцевий адміністративний орган несе відповідальність не перед представницьким місцевим органом (радою), а перед відповідною державною контролюючою інстанцією [Див.: 8, с. 77-82].

Латвійське 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 [Див.: 18, с. 18-23, 30].

На підставі викладеної зарубіжної практики можна назвати такі загальні вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади:

1) передача провадиться відповідно до принципу субсидіарності;

2) передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законо-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

давчого акта з можливим укладенням додаткових угод і (або) договорів;

3) процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади;

4) передані повноваження при цьому зберігають свою державно-правову природу, органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, зберігають право давати вказівки (імперативні консультації) з приводу реалізації таких повноважень;

5) устанавлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевих органів влади в межах переданих фінан-

сових, матеріальних та інших ресурсів.

Тому при здійсненні в сучасних умовах України одного із завдань розвитку місцевого самоврядування, пов'язаного з наділенням муніципальних органів окремими державними повноваженнями, корисно враховувати еволюцію розвитку демократичного інституту місцевого самоврядування, практику вирішення подібних питань в інших країнах, а також взаємозалежне з усім цим, але досі дискусійне питання про природу останнього.

З огляду на надзвичайну важливість та актуальність наукового дослідження природи місцевої влади, світовий і вітчизняний досвід становлення й функціонування місцевих органів влади ставимо за мету в подальшому продовжити дослідження в даному напрямку.

Список літератури: 1. *Баранчиков В.А.* Муниципальное право: Учебник. – М.: Юнити; Закон и право, 2000. – 383 с. 2. *Батанов О.В.* Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25-29. 3. *Борденюк В.І.* Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25. 4. *Васильева Т.А.* Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного управления в странах Западной Европы / Сб. статей и обзоров: Сер.: Региональное управление и местное самоуправление. – М.: ИНИОН РАН, – 1993. – 128 с. 5. *Делія Ю.* Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. – 1999. – № 4. – С. 45-46. 6. *Еремян В.В.* Современный мексиканский муниципализм: Учеб. пособ. – М.: Изд-во УДН, 1996. – 90 с. 7. Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Зб. норм. актів. – Х.: Факт, 2000. – 400 с. 8. *Кодзи Тонами.* Местное самоуправление в Японии // Вестн. МГУ: Сер. 11: Право. – 1998. – № 5. – С. 77-83. 9. Конституція Італійської Республіки // Конституції зарубіжних стран / Сост. *Дубровин В.Н.* – М.: Юрлитинформ, 2001. – С. 69-92. 10. *Крусян А.Р.* Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине: Учеб. пособ. – Одесса: Юрид. лит., 2001. – 164 с. 11. *Лазарева Н.В.* Финансовые ресурсы органов местного самоуправления (история, структура, регулирование). – Ростов-н/Д: Рост. гос. экон. акад., 1999. – 127 с. 12. *Могунова М.* Амтроды, ландстинги, фюль-

кестинги (самоуправление по-скандинавски) // Российская Федерация. – 1996. – № 6. – С. 20-21. **13.** *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество: Пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. – М.: Арена, 1993. – 320 с. **14.** *Плэухэн А.* Исполнительная власть в Финляндии // Гос-во и право. – 1992. – № 7. – С. 147-151. **15.** *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право РФ: Науч. изд. – М.: Изд-во МГУ, 1982. – 137 с. **16.** Французская республика: Конституция и законодательные акты. – М.: Прогресс, 1989. – 448 с. **17.** *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Изд. гр. «ФОРУМ—ИНФРА-М», 1998. – 160 с. **18.** Local and Regional Governments in Latvia. – 2002, Second Edition, 2002. – 40 p. **19.** Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West. A. Coulson (ed.) Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar, 1995. – P. 279.

Надійшла до редакції 04.12.2008 р.

УДК 342.8

Т.В. Стешенко, канд. юрид. наук, доцент
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФОРМ РОБОТИ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

У сучасній юридичній науці переважає концепція, згідно з якою функції держави реалізуються в конкретних діях, виконуваних суб'єктами державної влади. Ці дії різноманітні й можуть бути зведені в більш-менш однорідні групи. Зовнішнє практичне вираження діяльності щодо реалізації функцій держави в конкретних умовах одержало найменування «форми здійснення державної влади».

Проблема форм діяльності органів публічної влади в сучасному державознавстві є дискусійною, про що свідчить роз-

маїтість думок стосовно питання про їх класифікацію. На нашу думку, найбільш обґрунтованою й конструктивною є позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) й організаційні (неправові) форми залежно від характеру породжуваних наслідків. Серед науковців, які досліджували дану проблематику, можна назвати М.І.Ставнійчук [7], О.Ф.Фрицького [9] та ін.

Правові форми становлять