

**Anna Novak,**

*Yaroslav Mudryi National Law University,*

*Graduate Student of the Department of State Construction*

## ***System of executive power bodies' authority delegated to the local government in Ukraine***

**Abstract:** In the article there is studied a system of authority of executive power delegated to the bodies the local government in Ukraine. There are covered problems of correspondence of the proper and delegated authority of the bodies of the local government and also examined feasible ways of solving of these problems. There is conducted analysis of approaches to systematization and systematizing according to main criteria of the authority of the executive power delegated to the bodies of the local government.

**Keywords:** delegated authority, proper authority, system of the delegated authority, authority of the local government bodies, executive power authority.

**Анна Новак,**

*Национальный юридический университет*

*им. Ярослава Мудрого, аспирант кафедры*

*государственного строительства*

## ***Система делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти в Украине***

**Аннотация:** В статье исследуется система делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти в Украине. Освещаются проблемы соотношения собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления, а также рассматриваются возможные пути решения таких проблем. Проводится анализ подходов к систематиза-

ции и систематизация по основным критериям делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** делегированные полномочия, собственные полномочия, система делегированных полномочий, полномочия органов местного самоуправления, полномочия исполнительной власти.

Среди актуальных теоретических и практических проблем формирования института делегированных полномочий местного самоуправления в Украине особенно важны вопросы систематизации таких полномочий, определения их места в общей системе полномочий органов местного самоуправления. От правильной и четкой классификации делегированных полномочий зависит не только укрепление института местного самоуправления, но и утверждение сбалансированных отношений между органами исполнительной и муниципальной власти, а также повышение эффективности управления на местном уровне. Отсутствие единой законодательно установленной системы делегированных полномочий органов местного самоуправления определяет актуальность темы исследования, особенно в контексте реформы децентрализации власти в Украине.

В юридической науке вопросами делегированных полномочий органов местного самоуправления и отдельными аспектами их систематизации занимались такие ученые, как: В.Б. Аверьянов, А.В. Батанов, В.И. Борденюк, Ю.В. Делия, В.Н. Кампо, Н.И. Корниенко, П.Н. Любченко, А.Ю. Лялюк, А.Н. Онуприенко, С.Г. Серегина, И.П. Сторожук и др. Наличие наработок по теме делегирования полномочий не исключает необходимости дальнейших научных исследований и поиска возможных путей решения существующих проблем.

Целью данной статьи является исследование основных критериев и подходов к систематизации полномочий органов исполнительной власти, делегированных органам местного самоуправления. В этой связи можно выделить следующие задачи статьи: рассмотреть систему полномочий органов местного самоуправления, определить место делегированных полномочий в этой системе, выявить проблемы соотношения полномочий органов местного самоуправления, предложить пути их решения, выработать критерии и провести классификацию делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти.

В конституционно-правовой практике основным объектом делегирования являются полномочия. В научной литературе предлагаются различные критерии классификации полномочий местного самоуправления – по субъектам, характеру, объему и содержанию полномочий, в зависимости от вида компетенции и т.п. Однако, в большинстве случаев исследователи, решая вопрос систематизации полномочий органов местного самоуправления, используют подход, заложенный в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» - по предметной подведомственности, то есть юридически значимому определению той сферы общественных отношений, в которых эти полномочия реализуются [1]. Поэтому выделение групп полномочий основывается на установленной в базовом законе схеме – делегированные органам местного самоуправления полномочия в сферах: а) социально-экономического и культурного развития, планирования и учета; б) бюджета, финансов и цен; в) управления коммунальной собственностью; г) жилищно-коммунального хозяйства, бытового, торгового обслуживания, общественного питания, транспорта и связи; д) строительства; е) образования, здравоохранения, культуры, физкультуры и спорта; ж) регулирования земельных отношений и охраны окружающей природной среды; з) социальной защиты населения; и) внешнеэкономической деятельности; к) оборонной работы; л) решения вопросов административно-территориального устройства; м) регистрации места жительства физических лиц; н) обеспечения законности, правопорядка, охраны прав, свобод и законных интересов граждан; о) предоставления бесплатной первичной правовой помощи; п) награждения государственными наградами Украины.

Использование в качестве критерия систематизации полномочий лишь предметной подведомственности, на наш взгляд, не позволяет всесторонне и полно раскрыть содержание компетенции местного самоуправления. Считаем, что наиболее обоснованной и отражающей многогранность компетенции, является следующая классификация полномочий: 1) по юридической природе – собственные и делегированные полномочия; 2) по способу осуществления – единоначальные и коллегиальные полномочия; 3) по сфере реализации – политические, экономические, социальные и т.д.; 4) по назначению – основные и вспомогательные полномочия; 5) по форме закрепления – конституционные, законодательные, муниципально-правовые, в том числе уставные; 8) по времени реализации – постоянные и временные полномочия.

При этом первая из приведенных классификационных групп – собственные и делегированные полномочия – носит законодательный характер. Собственные полномочия – это полномочия, закрепленные нормами муниципального права за субъектами местного самоуправления, по решению вопросов местного значения, которые непосредственно касаются жизнедеятельности территориальной громады и соответствуют ее управленческим и финансовым возможностям. Делегированные же полномочия предлагается определять как полномочия органов исполнительной власти, которые предоставляются органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, которые передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных, областных советов [2, с. 384–385].

Оправданной является позиция В.И. Борденюка относительно того, что органам местного самоуправления должна передаваться только незначительная часть полномочий органов исполнительной власти. По крайней мере, они не могут превышать собственные полномочия органов местного самоуправления, основное социальное назначение которых заключается в решении вопросов местного значения [3, с. 321]. На самом деле, прослеживается иная ситуация. Число делегированных полномочий органов исполнительной власти, установленных Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» превышает число собственных. Такая же ситуация прослеживается и в других, отраслевых законах Украины. По этому поводу П.Н. Любченко отмечает, что в Украине вся система исполнительных органов местных советов задействована в процессе реализации полномочий органов исполнительной власти. Поскольку объем этих полномочий составляет почти половину компетенции, а в отдельных случаях даже больше, это дает основания характеризовать их в большей степени как органы государственной власти, а не исполнительные органы местных советов. Это не способствует развитию местного самоуправления в целом [4, с. 77]. Действительно, органы местного самоуправления вынуждены, порой в ущерб местным интересам, решать государственные задачи на своей территории.

В связи с этим число делегированных полномочий органов исполнительной власти требует своего пересмотра не только в количественном, но и, главным образом, в качественном отношении. Значительное число так называемых

«делегированных» полномочий фактически приобрели характер собственных и с точки зрения их политико-правовой природы, и с учетом их материально-финансового обеспечения. Поэтому вполне обоснованным считаем пересмотр отнесения тех или иных полномочий, предусмотренных ст.ст. 27-39 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [1], к собственным и делегированным с передачей значительного числа последних в собственную компетенцию местного самоуправления.

Такой подход в большей мере отвечал бы и положениям Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной парламентом Украины [5]. Статья 4 данного международно-правового документа гарантирует, что полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления, должны быть полными и исключительными. Механизм же делегирования центральными или местными органами полномочий муниципальным органам определен как факультативный и своего рода вспомогательный. Кроме того, предусмотренная Хартией возможность адаптировать реализацию делегированных полномочий к местным условиям и особенностям свидетельствует о приоритетности местных интересов и собственной компетенции местного самоуправления.

В то же время, с учетом международно-правовых стандартов необходимой является выработка системы так называемых «государственных прерогатив» - полномочий, которые вообще не могут делегироваться от органов исполнительной власти органам местного самоуправления (полномочия по обеспечению национальной безопасности, охране государственной тайны и т.д. [6, с. 117]), а также порядка осуществления делегированных полномочий, контроля их исполнения и прекращения [7, с. 182-183]. Комплексное и последовательное решение данных задач возможно на основе нормативного закрепления принципов делегирования органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти как концептуальной базы перераспределения отраслевой компетенции между органами публичной власти на территориальном уровне.

Одним из основных критериев систематизации делегированных полномочий органов местного самоуправления является их классификация в зависимости от органа исполнительной власти, полномочия которого делегируются. Системно-структурная организация исполнительной власти в Украине представляет собой иерархическую систему государственных органов, возглавляемую Правительством Украины – Кабинетом Министров Украины. Второй уро-

вень системы образуют центральные органы исполнительной власти – министерства и иные центральные органы исполнительной власти, а нижний уровень – местные государственные администрации. Следовательно, согласно этого критерия делегированные полномочия условно можно разделить на те, которые делегируются от: 1) Кабинета Министров Украины; 2) центральных органов исполнительной власти, и подразделяются на те, которые делегируются от: 2.1) министерств; 2.2) государственных служб; 2.3) государственных агентств; 2.4) государственных инспекций; 3) местных государственных администраций.

Как показывает отечественная государственно-правовая практика, наиболее распространенным является делегирование полномочий центральных органов исполнительной власти, что позволяет решить сразу несколько важных задач. Во-первых, только некоторые центральные органы исполнительной власти в Украине имеют свои территориальные органы (Национальная полиция Украины, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, Государственная миграционная служба Украины и т.д.), тогда как большинство таких органов не имеют. Поэтому функционально-компетенционную роль территориальных органов последних выполняют либо местные государственные администрации, либо исполнительные органы местных советов в качестве делегированных полномочий органов исполнительной власти.

Во-вторых, такое делегирование позволяет «разгрузить» от значительного количества полномочий, связанных прежде всего с предоставлением административных услуг физическим и юридическим лицам, органы исполнительной власти. Как пример можем привести Постановление Кабинета Министров Украины от 2 марта 2016 г. № 207, которым утверждены Правила регистрации места проживания и Порядок передачи органами регистрации информации в Единый государственный демографический реестр [8].

В-третьих, такое делегирование полномочий в рамках конституционного процесса децентрализации власти в Украине позволяет решить еще одну задачу – преодолеть отдаленность государственной власти от членов территориальной громады, от их насущных потребностей. Таким образом, обеспечивается приближение, прежде всего территориальное, по предоставлению важных административных услуг жителям сел, поселков и городов. Это, в свою оче-

редь, должно способствовать, повышению уровня авторитета и доверия к государству в целом со стороны населения.

Следующий выделяемый в муниципально-правовой науке критерий классификации делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти носит в настоящее время доктринальный характер. И.П. Сторожук предлагает разделять делегированные полномочия на полномочия, которые делегируются на ограниченный или неограниченный срок [9, с. 234]. На основании данного критерия целесообразно подразделять полномочия, делегированные на: 1) неопределенный срок (бессрочные); 2) определенный срок (срочные), которые, в свою очередь, можно подразделить на: 2.1) краткосрочные (до 1 года); 2.2) долгосрочные (от 1 до 5 лет или на время каденции органа местного самоуправления).

Отсутствие выхода в практическую плоскость вопроса делегирования полномочий обусловлено в настоящее время использованием исключительно императивного способа делегирования – оно осуществляется лишь законом. Вместе с тем, реализация муниципальной реформы на основе децентрализации власти ставит задачу применения и диспозитивных способов делегирования полномочий на основании заключения публично-правовых договоров. Делегирование полномочий на неопределенный срок должно иметь место в тех случаях, когда субъект государственной власти, уверен в том, что орган, которому делегируются полномочия, способен выполнять такие полномочия эффективно и в полном объеме. Делегировать полномочия на определенный срок целесообразно тогда, когда возникает необходимость оперативного решения конкретной задачи для достижения конкретной цели. Срок, на который делегируются полномочия, должен быть четко определен в соответствующем договоре, а предмет его – отнесен на согласование сторон.

Еще одним важным критерием систематизации делегированных полномочий можно назвать объектную сферу реализации компетенции. Согласно ему выделяем следующие группы делегированных органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти: 1) экономические; 2) социальные; 3) административно-управленческие; 4) культурно-духовные; 5) экологические. Расположение их в вышеупомянутой системе в таком порядке не случайно. Чрезвычайно важными для территориальной громады являются именно экономическая и социальная сферы, поскольку они непосредственно

затрагивают повседневные интересы членов территориальной громады, влияют на уровень их материального достатка. Поэтому органы местного самоуправления, которые представляют интересы громады, заинтересованы в увеличении перечня и расширении содержания полномочий именно в этих сферах.

В заключение хотелось бы отметить, что делегированные органам местного самоуправления отдельные полномочия органов исполнительной власти в своей совокупности составляют определенную систему. Все без исключения ее элементы находятся в диалектической связи между собой. Сложность этой системы свидетельствует о многогранности указанных полномочий, а в целом она предоставляет широкие возможности в применении таких полномочий в повседневной деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления по удовлетворению потребностей территориальной громады, решению проблем на подведомственной им территории. Поэтому система делегированных полномочий должна стать платформой для обеспечения реальной автономии местного самоуправления и обеспечения его самодостаточности во всех сферах жизнедеятельности территориальных громад.

#### Список литературы:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П.М. Любченко. – Х.: Вид. «ФІНН», 2012. – 496 с.
3. Борденюк В.І. Коментар до ст. 143 Конституції України // Коментар до Конституції України / Ред. кол.: В.Ф. Опришко, Л.Є. Горьовий, М.І. Корнієнко та ін. – К.: Ін-т зак-ва ВРУ, 1996. – 376 с.
4. Любченко П.М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місьцеве самоврядування в умовах демократичної держави / Л.В. Ярічевська, П.М. Любченко, І.В. Жилінкова та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2005. – с. 64-82.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985, ратиф. Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

6. Серьогіна С.Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Вип.1. – Х: Право, 2001. – с. 106-118.
7. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи / А.М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 12. – Х.: Право, 2006. – с. 179-188.
8. Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру: Постанова КМУ від 02.03.2016 № 207 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/207-2016-%D0%BF> – с. 1108.
9. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005 – № 4(16) – с. 231-236 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.univer.km.ua](http://www.univer.km.ua).