
А. М. Онупрієнко, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи

Конституція України 1996 р. передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур, які є представниками двох гілок публічної влади, — системи місцевого самоврядування як публічної влади територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та системи місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. У цих самостійно діючих систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання щодо вирішення місцевих проблем, проте у них різна правова природа¹, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Однак, незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

¹ Функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політично-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політично-правову природу, є насамперед елементом громадянського суспільства.

Відтак значної ваги набуває питання взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці. Проблема такої взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади мала місце практично на всіх етапах розвитку місцевої влади. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних адміністрацій, їх збалансованості та необхідність оптимального правового регулювання.

Окремі аспекти проблеми взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, проблеми делегування знайшли відображення у наукових розробках, серед яких праці В. Б. Авер'янова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ю. В. Делії, В. М. Кампо, В. І. Чушенка¹ та інших науковців.

Метою даної статті є проведення аналізу окремих аспектів делегування державних повноважень місцевим органам влади. Мова піде про делегування повноважень саме органам місцевого самоврядування. Оскільки делегування повноважень місцевого самоврядування державним органам з наукової точки зору є нон-сенсом². Тому, вважаємо, позитивним моментом відмову від та-

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Компетенція органів виконавчої влади: загальна характеристика змісту // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 256; *Батанов О.* Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–29; *Борденюк В. І.* Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25; *Він же.* Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 44–59; *Він же.* Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 16–22; *Делія Ю.* Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання // Право України. – 2000. – № 6. – С. 32–33; *Кампо В. М.* Місцеве самоврядування в Україні – К.: Ін Юре, 1997. – С. 4, 5; *Куйбіда В., Чушенко В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. Збірник наукових праць: Серія юридична. Вип. 35. – Львів: ЛДУ, 2000. – С. 195–199.

² Див. наприклад: *Гراب В., Кампо В., Клебан С., Корнієнко М., Негода В., Пітцик М., Сибірцев В.* Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування // Віче. – 2003. – № 6. – С. 16.

кого делегування, хоч поки що й у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) від 08.12.2004 р.¹

До прийняття Конституції України 1996 р. органи державної виконавчої влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих Рад. Основний Закон вніс істотні зміни у це питання. На відміну від попередніх законодавчих актів передбачається, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування, тобто безпосередньо радам. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частини 3, 4 ст. 143 Конституції України).

У подальшому часткове закріплення здійснення делегованих повноважень одержало в Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, через недостатню урегульованість процедур делегування повноважень мала місце спроба прийняття спеціального окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», на нагальність прийняття якого неодноразово наголошувалося у наукових публікаціях².

¹ Постанова Верховної Ради України від 08. 12. 2004 р. – № 2223-IV «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України»: Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Реєстр. № 3207-1 // *Голос України*. – 2005. – № 5. – 13 січня.

² Див. наприклад: *Битяк Ю. П.* Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць*. – Вип. 4. – Х.: Право, 2002. – С. 3–14; *Торохтій Ю. З.* Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Х., 2005. – С. 125; *Константій О. В.* Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації та Україні: порівняльний аналіз // *Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 12 квітня 2002 р.* / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. – С. 60; *Деція Ю.* Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // *Право України*. – 1999. – № 4. – С. 45–46; *Янюк Н., Бориславська О.* Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень // *Право України*. – 2006. – № 6. – С. 22.

Делегування повноважень повинне, як це прямо передбачено Конституцією (ст. 143), супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Про що йдеться також у ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень тільки в межах наданих ресурсів¹.

Отже, при передачі матеріальних і фінансових засобів для здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень важливо враховувати їх домірність переданим повноваженням і їх достатність для реалізації даних повноважень. Від достатності переданих органам місцевого самоврядування зазначених засобів для здійснення окремих державних повноважень залежатимуть межі реалізації даних повноважень відповідними органами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення. Вимога домірності фінансових коштів органів місцевого самоврядування наданим їм конституцією чи законом повноваженням знайшла відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 9 ч. 2)².

З урахуванням вимог ст. 4 Хартії щодо відповідності цих повноважень можливостям та інтересам місцевого самоврядування необхідно виробити конкретні переліки державних повнова-

¹ З цього приводу див. напр.: *Граб В., Кампо В., Клебан С., Корнієнко М., Негода В., Пітцик М., Сибірцев В.* Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування. – С. 11-19; *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися // Літературна газета. – 1999. – № 54. – С. 87-93; Запроваджується інститут делегованих повноважень: Законопроект «Про делеговані повноваження» // Юридичний вісник України. – 2001. – № 23. – С. 7; *Уваров А. А.* О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 129.

² Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Зб. норм. актів. – Х.: Факт, 2000.

жень, які не можуть делегуватися органам місцевого самоврядування взагалі або делегуються в разовому порядку на певний строк, а також безстроково, інші умови здійснення цих повноважень та їх припинення.

На нашу думку, доречно, на підставі законодавства про делегування і законів про бюджет, що закріплюють обсяг фінансових засобів на здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, укладати договори між уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування про порядок і терміни фінансування органів місцевого самоврядування при здійсненні ними окремих державних повноважень, про відповідальність за несвоєчасну передачу і нецільове використання відповідних фінансових засобів.

Як правило, органи державної влади передають органам місцевого самоврядування повноваження, реалізація яких має безпосереднє відношення до інтересів місцевого населення. На думку С. Г. Серьогіної, з обох законів («Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві адміністрації») слід виключити переліки повноважень, які можуть делегуватися. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватися від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо¹. На нашу думку, слід також зазначити, що не допускається делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, якщо вони віднесені до питань адміністративно-територіального устрою; якщо делегування повноважень призведе до порушення прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції і законів України, територіальної цілісності України. Передбачити, що будь-яке питання, яке не увійде в окреслений простір, може бути передане у компетенцію муніципальних органів.

Ще одна умова, пов'язана з наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, полягає

¹ *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук. праць. – 2001. – Вип. 1. – С. 117.

в можливості контролю з боку держави за їх реалізацією. Такий контроль, за загальним правилом, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не лише законності, але й доцільності, а також скасовувати при необхідності такі рішення чи припиняти їх дію.

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами в різних країнах різний¹. В унітарних державах (Велика Британія, Франція, Італія, Японія) такий нагляд здійснюється центральним урядом. Так, в Англії муніципальними органами відає міністерство охорони навколишнього середовища, у Франції та в Італії – міністерство внутрішніх справ, в Японії – міністерство у справах місцевого самоврядування. Певні наглядові функції відносно муніципалітетів виконують й інші міністерства і центральні відомства, в першу чергу міністерства фінансів. У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації. Так, у США контроль здійснюють по відповідних галузях департаменти та інші адміністративні органи штатів, у ФРН — урядовий апарат земель. Разом з тим федеральні уряди нерідко в обхід конституційних положень впливають на діяльність місцевої влади, пускаючи в хід різні програми фінансової допомоги муніципалітетам, яку надають при умові виконання урядових вимог.

У деяких країнах, наприклад у скандинавських, у Великій Британії та ін., контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени (зі шведської «ombudsman» — представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про

¹ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спартак, 2003. – С. 70–72, 161–173, 182–183; Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореф... д-ра наук з держ. управління: 25. 00. 01 – Теорія та історія державного управління. – К., 2003. – 36 с.; Контроль центральных властей над местным управлением в странах современного мира (научно-аналитический обзор) // РЖ. Социальные и гуманитарные науки (отеч. и зарубежн. лит-ра). Сер. 4. Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 111–126.

відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень¹.

Розрізняються й форми державного нагляду. У ФРН, наприклад — у сфері власних повноважень громад він має винятково правовий характер, а в сфері переданих державою комунам для виконання повноважень це не лише правовий, але й галузевий нагляд — за способом виконання і фінансування завдань².

Для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування такого досвіду по контролю за реалізацією переданих на місцевий рівень державних повноважень. З питань же місцевого значення органи місцевого самоврядування повинні мати визначену в рамках законодавства певну свободу дії. Контроль з боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки за відповідністю законодавству дій місцевих органів влади.

Наділення (делегування) органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не повинне 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.

Різні погляди висловлюються науковцями 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 з ініціативи первинного власника за законом, так і про необхідність попереднього погодження такої передачі з муніципальними органами.

На нашу думку, згода потрібна, оскільки зменшується обсяг прав і обов'язків однієї сторони і збільшується у іншої. А для цьо-

¹ Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — 9-е изд., испр. и доп. — М.: ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ»», 2002. — С. 386–387; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. — М.: Спартак, 2003. — С. 173–181.

² Див.: Практические задачи и требования местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Под общей ред. Г. Люхтерхандт. — М.: Фонд Ф. Науманна, 1996. — С. 24–26.

го необхідна певна готовність. Органи державної влади повинні утримуватися від прийняття рішень про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у випадку, якщо з заперечень відповідних органів випливає об'єктивна неможливість виконання ними зазначених повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування не вправі шляхом прийняття юридично владного рішення відмовитися від наділення їх окремими державними повноваженнями в односторонньому порядку без вказівки об'єктивних причин такої відмови. У випадку прийняття органами державної влади рішення про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями при їхньому запереченні проти цього останні вправі оскаржити дане рішення в судовому порядку і виконувати його в тому обсязі, у якому воно забезпечено матеріальними і фінансовими ресурсами.

У цьому плані встановлення об'єктивної можливості виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування має бути головною умовою їхнього делегування. Функціональна готовність органів місцевого самоврядування до виконання тих чи інших повноважень повинна бути додатковим критерієм прийняття відповідних рішень.

З цього приводу слушною є думка деяких вчених щодо необхідності передбачити проведення обов'язкових консультацій у процесі підготовки і прийняття рішень органів державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, якщо це стосується інтересів останніх¹.

Що стосується обмеження делегування строком, то ми вважаємо, що в ряді випадків це виправдано.

Основний принцип делегування повноважень — досягнення ефективної реалізації переданих державних повноважень не повинно завдавати шкоди вирішенню питань місцевого значення². Отже, іншою проблемою є те, що часто обсяг делегованих повноважень перевищує обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К., 1999. — С. 218–219.

² Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю. — М., 2001. — С. 197.

Про необхідність звести делегування до мінімуму наголошувалося в низці наукових праць. Цілком обґрунтованою, на наш погляд, є позиція В. І. Борденюка: «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»¹. Дійсно, на практиці сталося навпаки. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить 67 власних самоврядних повноважень, а делегованих — аж 78. З цього приводу, як зазначає П. М. Любченко, в Україні вся без винятків система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади. Враховуючи, що обсяг цих повноважень становить майже половину, а в окремих випадках навіть більше половини в їх компетенції, це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, ніж як органи виконавчі органи місцевих рад. Очевидно, що це не сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому².

Іншими словами, органи місцевого самоврядування змушені часом на шкоду своїм інтересам вирішувати державні завдання на своїй території і найчастіше завдання фінансово незабезпечені. Тим більше, що дане положення не повною мірою відповідає принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування, зафіксованим у Конституції України.

Одним зі способів вирішення зазначених проблем є прийняття закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи в правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів.

¹ Борденюк В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України // Коментар до Конституції України / Ред. кол.: В. Ф. Опришко (голова), Л. Є. Горьовий, М. І. Корнієнко та ін. — К.: Ін-т закон-ва Верховної Ради України, 1996. — С. 321.

² Див.: Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / Л. В. Ярічевська, П. М. Любченко, І. В. Жилінкова та ін.; За ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2005. — С. 77.

У той же час ми вважаємо, що з цілого ряду поточних питань органам місцевого самоврядування і органам управління доцільно використовувати більш оперативні форми. Так, якщо характер взаємодії у певній сфері вимагає детального визначення прав, обов'язків і відповідальності, а також пов'язаний з виділенням матеріально-фінансових коштів, кращою формою взаємодії є договір (угода). Відповідно п. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. По суті можна зазначити, що в нашому випадку договір набуває значення важливого засобу саморегуляції відносин партнерів.

На думку дослідників такі договори й угоди доречно підписувати главам виконавчих органів влади, але в ряді випадків, встановлених законом, вони можуть набирати сили тільки після затвердження з боку представницьких органів влади і після їхнього офіційного опублікування в засобах масової інформації¹.

Підводячи підсумок можна зазначити, що проблеми передачі і реалізації окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування є актуальними і вимагають подальшого дослідження, від їх ефективного вирішення залежатиме не тільки удосконалення механізму передачі і виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування, сама реформа місцевого самоврядування, але й повнота вирішення, досягнення цілей і завдань держави та суспільства в цілому.

¹ Див. напр.: Местное самоуправление: Учебное пособие / Э. Ф. Лауэр. 2003 // Джерело інформації: Сайт «Все о праве – компас в мире юриспруденции»: <http://www.allpravo.ru/library/doc114p/instrum115/>