

Проблеми делегування повноважень на місцях

Кулик М. І.

Студентка 2-го курсу

Факультет підготовки слідчих для органів внутрішніх справ

Важливою умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення рівноваги загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур - системи місцевого самоврядування як публічної влади територіальних громад і сформованих ними відповідних муніципальних органів та системи місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Удосконалення їх взаємовідносин, має будуватися не на принципах субординації (властивій державній управлінській вертикалі), а на принципах правової, організаційної, фінансової та матеріально-технічної самостійності органів місцевого самоврядування і спиратися на ефективне використання

інституту делегованих повноважень. Інститут делегованих повноважень має велике значення для функціонування місцевих органів влади, зумовленого принципами, цілями і завданнями локальної демократії. Відсутність фундаментальних досліджень інституту делегованих повноважень є значною перешкодою на шляху становлення, розвитку і взаємодії місцевих органів публічної влади. Отож для початку спробуємо надати тлумачення терміну «делеговані повноваження», який набув поширення у юридичній літературі та законодавстві. Сам термін «повноваження» полягає в сукупності прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їх посадових осіб залежить від місця яке займають в ієрархічній структурі відповідних органів. В теорії управління розрізняють кілька форм надання повноважень:

✓ Встановлення – це такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган у

Конституції і законах визнає компетенцію органів місцевого управління.

✓ Передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження одного органу виключається з його компетенції і включається до компетенції іншого органу.

✓ Делегування – (від лат. *delegation* – вислання) надання державним органом належного йому права вирішення питань на один раз, на деякий час або на невизначений термін.

Делегування потрібно відрізнити від передачі повноважень. При передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції одного органу і включається до компетенції другого. В свою чергу делегування – це надання права вирішувати те чи інше питання іншому органу без суттєвого втручання в його вирішення. Делегування повноважень – це двохсторонні імперативні відносини, в яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Отже, як вважає С.В. Шевчук, юридична природа делегування повноважень полягає в тому, що: 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади; 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється; 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється; 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження; 5) при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень; 6) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом; 7) якщо повноваження делегуються на певний час, то

припинення делегування не передбачає видання юридичного акту, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужуються автоматично). Якщо повноваження делегуються на невизначений час, вони можуть бути відізані в будь-який час за рішенням органу, що здійснював делегування повноважень; (Шевчук С.В. Делегування державних повноважень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. юрид. акад. Укр. – Харків, 1997. – 20 с.)

Але на сьогоднішній день існує багато недоліків щодо роботи цього інституту: відсутність чітко визначеного порядку та процедури делегування повноважень, безсистемність у розподілі зазначених повноважень, недостатнє фінансування, – часто призводить до неузгодженості, малоефективності та недбалого ставлення уповноваженого органу в здійсненні таких повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегує органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади у різних сферах життєдіяльності суспільства по галузях соціально-економічного розвитку та управління. Саме тому, доцільним є прийняття відповідного комплексного нормативного акту, який би в законодавчому порядку регламентував всі питання, пов'язані з делегуванням повноважень органів влади, як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях, як між різними гілками влади, так і в межах однієї гілки. Вважається, що таким нормативним актом має стати Закон України «Про делеговані повноваження», в якому має міститися:

По-перше варто визначити як, в яких формах має відбуватися делегування. Тут буде доречно врахувати думку вчених, які займалися вивченням і дослідженням цієї проблеми. Г.В. Бублик в своїй роботі посилаючись на проект Муніципального кодексу, виділяє дві форми делегування повноважень: нормативну та договірну.

Нормативна має здійснюватися шляхом видання нормативного акту і застосовуватися, коли суб'єктом делегування є органи місцевого самоврядування і органи виконавчої влади. Наприклад, у випадку, якщо рішення про делегування окремих повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування приймає Верховна Рада України, то делегування повноважень має здійснюватися на основі закону, який приймається Верховною Радою України; рішення про делегування окремих повноважень ради місцевому органу виконавчої влади або органу самоорганізації населення має приймати відповідна місцева рада у порядку, визначеному Муніципальним кодексом.

Договірна форма делегування повноважень передбачається у відносинах між органами місцевого самоврядування і не поширюється на відносини органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади. Рішення про делегування окремих повноважень органом місцевого самоврядування іншому органу місцевого самоврядування має прийматися шляхом укладання відповідного договору між радами. Деякі науковці

стверджують, що договір про делегування повноважень між органами місцевого самоврядування є адміністративним договором. Під ним розуміється вольові угоди, що пов'язують двох суб'єктів публічного права або суб'єкта публічного права і суб'єкта приватного права та які укладені для досягнення цілей, що являють собою суспільний (публічний) інтерес.

По-друге встановлення системи чіткого розподілу повноважень. На думку С.Г. Серьогіної «необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо» (Серьогіна С.Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2001. – Вип. 1. – С. 106-118). Доцільно було б встановити на законодавчому рівні невичерпний перелік повноважень, які можуть бути делеговані делегуючим суб'єктом, і вичерпний виключний перелік повноважень, які взагалі не можуть бути делеговані. При цьому, щодо перших, делегуючий суб'єкт має самостійно вирішувати і, відповідно, приймати рішення щодо необхідності делегування зазначених повноважень.

По-третє невирішеним є питання строків передачі делегованих повноважень. Необхідно нормативно закріпити можливість ієрархічно делегувати повноваження, в залежності від кола питань, що врегульовуються делегуванням повноважень, їх можна поділити на: а) повноваження, що делегуються для вирішення одного визначеного питання; б) повноваження, що делегуються на певний визначений строк; в) повноваження, що делегуються безстроково. Але з певними застереженнями, в останньому випадку, повинна зберігатися можливість повернення делегованих повноважень делегуючому суб'єкту. Строк делегування повноважень має бути визначений у відповідному акті делегування повноважень.

По-четверте процес делегування повноважень не може відбуватися без одночасного їх фінансування. При цьому, відповідно, якщо не відбувається фінансування делегованих повноважень, суб'єкти делегування не можуть нести відповідальність за невиконання делегованих повноважень. Проте, на сьогоднішній день, «держава фінансує здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного Бюджету України» (Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 143), але насправді доходи які надходять з Державного Бюджету є лише частиною доходів місцевого бюджету і їх використовують в сукупності з власними доходами місцевого бюджету на фінансування всіх видатків місцевих бюджетів. Оскільки фінансування делегованих повноважень на даний час є недостатнім, тому місцеві ради змушені спрямовувати на виконання делегованих повноважень власні надходження.

При цьому фактично зводючи нанівець фінансування виконання власних повноважень.

По-п'яте у разі спору між суб'єктами делегування повноважень щодо повернення делегованих повноважень органом, який раніше їх делегував, цей спір має вирішуватися також у відповідному адміністративному суді. Згідно із п. 3 ст. 17 КАСУ до компетенції адміністративних судів належить вирішення адміністративних справ стосовно спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Безумовно, проблема делегованих повноважень, не тільки постає на місцевому рівні, а й на вищому. Чітка робота місцевих органів впливає на процес і обсяг реалізації прав і свобод громадян, тому що стан реалізації прав і свобод людини прямо залежить від ефективності діяльності системи органів держави і системи органів місцевого самоврядування. Використання делегованих повноважень органами держави і місцевого самоврядування має спрямовуватися на максимальну реалізацію прав і свобод українських громадян.

Отже, підбиваючи підсумки, інститут делегування повноважень, як один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади, є важливим політико-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективної діяльності системи місцевих органів публічної влади.