

отметить, что при разработке последней предполагался такой раздел, однако в результате конституция была принята без учета этой главы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Соловьев В. С. Сочинения: В 2 т. Т. 2. М.: Наука, 1989. 738 с.
2. Берченко Г.В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Х: НЮАУ, 2012. 24 с.
3. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА-М, 1999. 552 с.
4. Кин Дж. Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 400 с.
5. Коэн Дж., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: «Весь Мир», 2003. 784 с.
6. Корельский В. М., Перевалов В. Д. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. 616 с.
7. Бондаренко Е.О. Понятие гражданского общества и его структура в современной политической науке. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-grazhdanskogo-obschestva-i-ego-struktura-v-sovremennoy-politicheskoy-nauke.pdf>

УДК 342.25: 352.07-048.94

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стешенко Т. В.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Я. Мудрого,
м. Харків

Бондаревич М. П.,

студентка 2 гр. господарсько-правового факультету
Національного юридичного університету
імені Я. Мудрого,
м. Харків

Анотація: у статті проаналізовано проблеми правового регулювання процесу делегування повноважень органів публічної влади в Україні, що обумовлені перехідним статусом українського суспільства. Досліджено роль процесу делегування повноважень у взаємодії місцевих органів публічної влади, формуванні їх компетенції. З'ясовано, що неналежний рівень правової регуляції процесу делегування повноважень місцевими органами публічної влади посилює її централізацію.

Ключові слова повноваження; делеговані повноваження; місцеві органи публічної влади; розмежування компетенції місцевих органів публічної влади; децентралізація влади.

Аннотация: в статье проанализированы проблемы правового регулирования процесса делегирования полномочий органов публичной власти в Украине, которые обусловлены переходным статусом украинского общества. Исследована роль процесса делегирования полномочий во взаимодействии местных органов публичной власти, формировании их компетенций. Выяснено, что ненадлежащий уровень правовой регуляции процесса делегирования полномочий местными органами публичной власти усиливает её централизацию.

Ключевые слова полномочия; делегированные полномочия; местные органы публичной власти; разграничение компетенций местных органов публичной власти; децентрализация власти.

Annotation: the problems of legal regulation of the process of delegation of the powers of public authorities in Ukraine, which are conditioned with the transitional status of Ukrainian society are analyzed in the article. The role of the process of delegation of the powers in the interaction of local bodies of public authorities, the formation of their competences are researched. It has been found out that improper level of the legal regulation of the process of delegation of the powers by the local bodies of public authorities strengthens the centralization of power.

Key words powers; delegated powers; local bodies of public authority; delimitation of the competences of the municipal authorities; decentralization of power.

Постановка проблеми. Українське суспільство сьогодні долає прірву між тоталітарним минулим і демократичним майбутнім. Перехідний стан обумовлює інтенсивність, розбалансованість, ускладнення перебігу всіх без винятку соціальних процесів. Розвиток інформаційних технологій, глобалізаційні процеси також додають динамічності ритму сучасного життя. За таких умов швидкість рефлексійних реакцій і відповідних дій виявляється

важливою перевагою. Повною мірою це стосується проблеми мобільності органів публічної влади, яка вирішується за рахунок практики делегування повноважень. Зазначене актуалізує дослідження процесу делегування повноважень, зокрема проблем його правового регулювання в Україні.

Аналіз публікацій. У правовому полі світових держав практика делегування повноважень набирає поширення з XIX століття. Сьогодні у законодавстві більшості західноєвропейських країн процес делегування повноважень сформований як інститут. Так, в Англії делегування повноважень здійснюється усіма ланками урядового апарату, починаючи з органів місцевого управління. Натомість, у США і Франції основними суб'єктами делегування повноважень є Президент і глави виконавчих департаментів, прем'єр-міністр і міністри, тобто, представники виключно вищої виконавчої влади. У Франції адміністративні акти, що фіксують делегування повноважень, у більшості випадків, мають силу закону. У США також вони мають силу актів Конгресу, а значить, силу закону. У Великобританії питому вагу адміністративних актів, що фіксують делегування повноважень, складають підзаконні акти.

У цілому оцінка ефективності інституту делегування повноважень не є однозначною. Науковці зазначають, що процес делегування повноважень надає гнучкості (є альтернативою для внесення змін) чинному законодавству; «розвантажує» парламент, дозволяючи приймати більш фахові, конкретні нормативні акти, що пояснюється високим рівнем професійних компетенцій спеціалістів відповідної галузі [1]. Разом з тим, треба враховувати і ускладнення, які виникають внаслідок делегування повноважень: децентрація законодавчих функцій парламенту; розширення повноважень адміністративних органів, збільшення бюрократії на фоні слабких можливостей контролю з боку судової, законодавчої влади та громадянського суспільства. Основною вимогою до процесу делегування законодавства є динамічність його правової регуляції.

У законодавстві України термін «делеговані повноваження» вперше був закріплений у 1992 році, з прийняттям Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [2]. Регуляція процесу делегування Верховною Радою України законодавчих повноважень Кабінету Міністрів України на конституційному рівні відбулась доповненням Конституції України від 19.12.1992 року статтею 97-1 і внесенням змін та доповнень до статей 106, 114-5 і 120. Їх прийняття було обумовлене стрімкими змінами, які відбувались у процесі переходу України від командно-адміністративної системи управління до ринкової економіки. Зазначеним вище законом передбачалась можливість Верховної Ради України двома третинами голосів від загальної кількості народних депутатів України делегувати Кабінетові Міністрів України на певний строк повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з окремих питань, визначених п. 13 ст. 97 Конституції України від 19.12.1992 р.

У Концепції адміністративної реформи в Україні [3] делеговані повноваження визначені як функції, повноваження (права і обов'язки), що їх набуває певний суб'єкт (орган чи посадова особа) шляхом передачі йому для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі норми закону. Термін «делегування» визначається як передача функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Передбачається, що делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти.

Очевидно, що в законотворчій діяльності України процес делегування повноважень не сформований як певний інститут, хоча, за зауваженням багатьох науковців, сьогодні грає вельми значущу роль особливо в процесі взаємодії органів державного управління і органів місцевого самоврядування.

Вивченням процесу реалізації делегованих повноважень займались В. Авер'янов, О. Батанов, В. Борденюк, Г. Бублік, В. Кампо, А. Новак, В. Чушенко та Т. Яценко. В контексті дослідження проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади питання делегованих повноважень розглядали М. Корнієнко, М. Пухтинський, Ю. Деля, А. Крусян, П. Ткачук, Ю.Тодика, В. Шаповал, Б. Свирський. Велику кількість своїх наукових праць присвятили визначенню особливостей забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування Б. Андресюк, В. Кравченко, М. Пітцик, О. Сушинський та інші.

Дослідження практики впровадження делегованих повноважень виявляється похідним питанням вирішення проблеми взаємодії органів публічної влади. Однак в умовах перехідного стану, в якому перебуває Україна, крокуючи шляхом демократизації, усвідомлення функцій, ролі і потенційних можливостей процесу делегування повноважень є вельми важливим завданням, один із способів вирішення якого полягає у вивченні практики делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади.

Метою статті є дослідження проблем правової регуляції процесу делегування повноважень місцевими органами публічної влади в Україні. *Виклад основного матеріалу.* Аналіз досліджень питання приводить до висновку, що делеговані повноваження виконують функцію механізму взаємодії органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування. Основні засади взаємодії місцевих органів влади визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 року [4] і в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 року [5], які встановлюють правові засади функціонування місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, визначають їх систему, розкривають повноваження цих органів, регулюють питання, пов'язані з реалізацією ними своїх повноважень, а також встановлюють можливість делегування повноважень.

Механізм делегування повноважень виявляється важливим інструментом взаємодії органів публічної влади в Україні. Але якщо в західноєвропейських країнах передача тих чи інших державних повноважень органам місцевого самоврядування полегшує внесення змін до чинного законодавства, активізує участь населення в політичному процесі, сприяє розвитку громадянського суспільства, оптимізує муніципальне управління [6, с. 29], то в українських реаліях (нечітке розмежування компетенцій державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування,

відсутність обов'язкового фінансування делегованих повноважень і добровільного характеру їх прийняття тощо) процес делегування повноважень органами державного представництва органам місцевого самоврядування виявляє себе як механізм централізації державної влади. Т. Тарасенко [7, с. 283] пояснює це таким чином: побудовою територіальної влади в Україні за принципом деконцентрації, що представлений функціонуванням державних адміністрацій на всіх рівнях та кволим самоврядуванням. О. Мороз зауважує, що місцеве самоврядування в Україні формувалося «згори», а не на вимогу суспільства. Тому з трьох варіантів його організації (представницькі органи та їх виконавчі комітети; збори, сходи; різноманітні територіальні громадські комітети) в Україні функціонує лише один елемент системи місцевого самоврядування – місцеві ради та їх виконавчі комітети. Причину слабкості територіальних громад автор знаходить у тривалому періоді тоталітарного правління, протягом якого було «розмито» навички самоорганізації та ініціативи, а також суттєво деформовано основи самоідентифікації [8, с. 5]. Отже, те, що делегування повноважень між органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням спрацьовує як механізм централізації державної влади, пояснюється об'єктивною причиною: перехідним станом, в якому перебуває українське суспільство. Вихід з цього стану трактується одночасно декількома шляхами: розвитком громадянського суспільства; налагодженням механізму взаємодії між державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування; реалізацією децентралізації як принципу державного управління.

Стосовно налагодження механізму взаємодії між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування вітчизняними науковцями запропоновано багато слушних пропозицій. Так А. Онупрієнко зауважує, що треба передбачити право органів місцевого самоврядування відмовлятися від виконання делегованих їм повноважень державними органами у випадку відсутності їх фінансування. А також чітко встановити відповідальність за невиконання делегованих повноважень, оскільки п. 1 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою [9, с. 182]. Н. Гончарук, зазначає, що у законах «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування дублюються: повністю – 16, частково – 12, власних повноважень виконавчих органів рад, що стосуються вирішення питань місцевого значення – 67, а делегованих, що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення – аж 80» [10]. Слід зазначити, що закріплення статусу делегованих за значною частиною повноважень органів місцевого самоврядування не відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування [11]. Згадаємо, що одну з найважливіших засад інституту делегування повноважень у країнах ЄС становить принцип субсидіарності.

Важливим кроком правової реформи в Україні стала прийнята Урядом України навесні 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12], що визначає територіальну основу органів місцевого самоврядування трьома рівнями: базовий (громада), районний, регіональний; передбачає створення виконавчих органів обласних і районних рад, а також конкретизує функції місцевих державних адміністрацій та перелік послуг, які вони надають територіальним громадам; передбачає зміну статусу державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації територіальних органів виконавчої влади на відповідній території. Вважаємо, якщо ці кроки буде повністю реалізовано в ході процесу децентралізації, то українське суспільство зазнає суттєвих змін.

Важливою функцією процесу делегування повноважень є формування компетенцій органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Проблема розмежування повноважень і визначення компетенцій органів державної влади і органів місцевого самоврядування виникла практично з моменту формування самих цих органів. Останні дослідження [13, с. 299] засвідчують, що вона так і залишається не вирішеною. Аналіз переліку повноважень, що делегуються на певний строк, чи певну кількість раз дозволяє усвідомити необхідність оновлення тих чи інших функцій, обов'язків визначених органів влади. Внаслідок чого стає можливою трансформація деяких делегованих повноважень одного органу влади у власні (самовладні) повноваження іншого органу влади, а також розмежування і співвідношення компетенції органів місцевої публічної влади.

Так А. Онупрієнко пропонує з урахуванням вимог ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [11] і відповідності повноважень можливостям та інтересам місцевого самоврядування виробити конкретні переліки державних повноважень, 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 [9, с. 182]. На думку С. Серьогіної [14], з обох законів («Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні 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 тощо. Очевидно, що повною мірою використати процес делегування повноважень для формування компетенцій певних органів влади можливо тоді, коли він сам буде законодавчо врегульований (визначені принципи, умови та порядок їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень).

При цьому слід врахувати позитивну практику зарубіжних країн, в яких акти делегованого законодавства – адміністративні рішення-прецеденти та адміністративні договори визнаються джерелами права і використовуються як механізм делегування повноважень. Так, делеговані повноваження місцевих органів у ряді країн-членів ЄС передаються на підставі спеціальних законів з можливістю укладання додаткових угод [15, с. 6]. Українським законодавством також передбачена можливість укладання адміністративних договорів, однак вони стосуються

здійснення спільних програм між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування (п. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Висновки. Сьогодні інститут делегованих повноважень є необхідним для нормального функціонування місцевих органів публічної влади. Хоча процес делегування повноважень призначений налагоджувати взаємодію органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, але, не будучи достатньо врегульованим, він стає джерелом конфліктів і компетенційних спорів. Надмірна кількість делегованих повноважень, за відсутності належного правового регулювання механізмів їх передачі, реалізації, контролю, відповідальності призводить до виникнення непорозумінь і компетенційних спорів. В умовах нерозвинутого громадянського суспільства в Україні, процес делегування повноважень посилює централізацію державної влади: державні адміністрації обтяжують органи місцевого самоврядування дорученнями, нав'язуючи їм невідповідні компетенції, звужуючи тим самим простір їх самореалізації. Оскільки законодавчо не визначені принципи, умови та порядок делегування повноважень, форми контролю за їх виконанням, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання, або неналежне виконання делегованих повноважень не можливо вважати наявним інститут делегованого законодавства в Україні. Формування інституту делегованого законодавства вимагає пошуку його форм й перегляду умов його застосування.

Ретельне дослідження змісту повноважень, що делегуються місцевими органами публічної влади протягом певного часу, дозволить ефективно вирішувати проблему розмежування і ефективного співвідношення їх компетенції шляхом переходу деяких делегованих повноважень одних суб'єктів публічної влади до розряду власних повноважень інших.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дзыбова С. Г. Інститут делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского Государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 131-134.
2. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»: Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28 (14.07.92). – Ст. 387.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України 22 липня 1998 року №810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua
6. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. – Вип. 102. – Харків: НЮАУ імені Я. Мудрого, 2009. – С. 28–35.
7. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні самоврядування в Україні / Т. Тарасенко // Державне самоуправління та місцеве самоврядування, 2014. – Вип. 2(21). – С. 277-286.
8. Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії / О. Ю. Мороз // Демократичне врядування. науковий вісник 2008, – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf
9. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми і перспективи / А. М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування [Текст]. – Харків, 2006. – Вип. 12 – С. 179-188.
10. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти / Наталія Гончарук, Леонід Прокопенко // Публічне управління [Текст]. – 2011. – № 1. – С. 32.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Зб. норм. актів. – Харків: Факт, 2000.
12. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
13. Малик Я. До питання про взаємодію органів державної влади і органів місцевого самоврядування в Україні / Я. Малик // Ефективність державного управління Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 43 – С. 295-302.
14. Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / С.Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – 2001. – Вип. 1. – С. 117.
15. Новак А. О. Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні і СС / А. О. Новак // Теорія і практика правазнавства – електрон. наукове фахове видання, 2014. – Вип. 2(6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/06/