

## ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ

*Розкриваються історичні витoki та передумови появи інституту «делегування повноважень». Аналізуються різні підходи вітчизняних дослідників в сфері права та державного управління щодо визначення сутності та механізму реалізації делегування повноважень. Встановлено, що делегування як специфічний спосіб надання повноважень передбачає існування відносин між органом що надає та органом який приймає повноваження до реалізації. Розкрито відмінності між «делегуванням повноважень» та «передачею повноважень». Встановлено, що розподіл функцій і повноважень між елементами системи місцевого самоврядування здійснюється з огляду на оптимальне її функціонування та ефективне виконання покладених на неї завдань. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення делегування повноважень в системі місцевого самоврядування. Розкрито основні недоліки та напрями підвищення ефективності делегування повноважень в системі місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування, делегування повноважень, функції, розподіл повноважень.

### **Давидова В. А. Делегирование полномочий в системе местного самоуправления в Украине: определение сущности**

*Раскрываются исторические истоки и причины возникновения института «делегирование полномочий». Анализируются различные подходы отечественных исследователей в области права и государственного управления по определению сущности и механизма реализации делегирования полномочий. Установлено, что делегирование как специфический способ предоставления полномочий предполагает существование отношений между органом предоставляющим и органом, который принимает полномочия к исполнению. Раскрыты различия между «делегированием полномочий» и «передачей полномочий». Установлено, что распределение функций и полномочий между элементами системы местного самоуправления осуществляется с учетом оптимального ее функционирования и эффективного выполнения возложенных на нее задач. Проанализированы нормативно-правовое обеспечение делегирования полномочий в системе местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, делегирование полномочий, функции, распределение полномочий.

**Davydova Viktoria. Delegation of authority in the system of local government in Ukraine: determination of essence**

*The thesis deal with the problems of optimization the delegation of authority to the local government system in Ukraine. It was revealed the origins and historical prerequisites of "delegation of authority". Different approaches to local researchers in the field of law and public administration the nature and mechanism of implementation of delegation of authority were determined. It was established that the delegation as a specific way of empowerment implies the existence of relationship between the body and giving the body that accepts the authority to implement them with further support. The differences between such procedures as "delegation of authority" and "transfer of authority" were disclosed. The place procedures for delegating powers in the relations in the sphere of local government was identified. It was established that the allocation of functions and powers between the elements of local government carried out due to the optimal functioning and efficient performance of its tasks. Analysis of regulatory procedures to ensure the delegation of authority in local government was done. The Law of Ukraine "On local government in Ukraine" and "On the self-government bodies of population" were analyzed. The basic weaknesses and areas of increasing the effectiveness of the delegation of authority to the local government system in Ukraine were disclosed.*

**Keywords:** *local government, delegation of authority, functions, division of authority.*

На сучасному етапі розвитку системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні надзвичайно гостро постає проблема пошуку оптимальних шляхів реалізації державної політики територіального розвитку. В цьому контексті закріплення на рівні нормативно-правових актів обсягів повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади регіонального і територіального рівня не є достатнім. Більш нагальною є потреба пошуку такої оптимальної моделі перерозподілу повноважень за якої досягнення цілей територіального розвитку відбуватиметься якомога швидко та в межах наявних ресурсів. Останнє повинно відбуватися не лише з рівня держави на рівень місцевого самоврядування, але і в самій системі місцевого самоврядування в Україні.

На теоретичному рівні проблематиці делегування повноважень в системі місцевого управління присвячено чимало наукових досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних авторів. Зокрема це такі вчені як С.В. Шевчук, В.І. Борденюк, П.М. Любченко, І.П. Сторожук, В.В. Мамонова, О.О. Дармограй, В.І. Шарий, Г.В. Одінцова,

В.В. Кравченко, Л.В. Ярічевска та ін. Серед зарубіжних авторів із зазначеної проблематики слід назвати розробки С. Моріса, Г. Вілконса, Дж. Колінза. Наукове опрацювання проблем функціонування та взаємодії органів місцевого управління проводиться вченими різних галузей, крім теорії державного управління це – теорія держави і права, конституційне право, державне будівництво, адміністративне, муніципальне право. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених проблематиці делегування повноважень, дослідження проводились переважно в контексті перерозподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Щодо делегування повноважень як елемента відносин між суб'єктами власне системи місцевого самоврядування, слід зазначити, що дана проблема не була предметом наукового розгляду.

Якщо звернутися до етимології терміна «делегування», то можна встановити, що він походить від латинського слова «*delegare*», яке перекладається як «посилати, призначати». Від нього походить іменник «делегат», що означає «наділений повноваженнями». В сучасній українській мові також зустрічається слово «делегувати». Глумачний словник сучасної української мови визначає делегування як передачу функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання<sup>1</sup>.

Інститут делегування повноважень виник ще за часів Римської імперії, закони якої передбачали можливість делегування повноважень з одночасною заборонаю їх подальшого переделегування, а першим, хто застосував цей принцип у своїх наукових поглядах і роботах був філософ Джон Локк, який давав відповідну характеристику повноваженням як інструменту і вказував на можливість їх делегування<sup>2</sup>.

Щоб досконально розкрити зміст категорії делегування повноважень, розглянемо підходи вітчизняних науковців щодо визначення сутності делегування.

П.М. Любченко та М. Корнієнко визначають делегування як специфічний спосіб надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обв'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції

першого органу. Делегування повноважень не є формою їх повного передання на рівень того, кому вони делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, який їх делегував і який не втрачає при цьому права на прийняття рішень з питань, що входять до сфери делегування. Акт про делегування повинен точно визначати предмет і об'єм делегації, перелік повноважень, принципів і критеріїв, яких необхідно дотримуватись, форму контролю в ході здійснення цих повноважень. Делегування повноважень необхідно відрізнити від доручень органів вищих інстанцій нижчим, які є виявом звичайного керівництва, без внесення будь-яких змін до компетенції обох органів.

Досліджуючи проблему делегування в системі місцевого самоврядування О.О. Дармограй якраз акцентує увагу на тому, що в практиці постійно спостерігається підміна власне делегування повноважень розподілом функцій по ієрархії управління. Він зазначає, що делегування полягає у передачі одному органу або структурній одиниці одного й того ж органу, з волі іншого органу або керівника, частини закріплених за ним повноважень<sup>3</sup>.

Схожість у підходах до визначення сутності делегування повноважень у І.П. Сторожук і П.М. Любченко полягає в тому, що вони визначають делегування повноважень як двохсторонні імперативні правовідносини, 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<sup>4</sup>.

М. Корнієнко вважає, що в основі делегування повноважень можуть бути як двохсторонні імперативні, так і договірні правовідносини, в яких один орган, що має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший орган має належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, компетенція першого органу є джерелом додаткової компетенції другого органу.

Натомість Г.В. Бублик визначаючи делегування повноважень як процес передачі власних повноважень делегуючого суб'єкта делегованому суб'єкту, акцентує увагу на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування, а також укладенні адміністративного договору для оформлення цих правовідносин<sup>5</sup>.

Схожість позицій І.П. Сторожук і С.В. Шевчук<sup>6</sup> в тому, що делегування означає, як правило, надання повноважень на певний час

із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває право контролю за станом і наслідками виконання делегованих повноважень. Він повинен фінансувати із власних коштів їх здійснення або передавати у користування необхідні для цього майнові об'єкти. Думку щодо передачі відповідних фінансових і матеріальних ресурсів поділяє і Г.В. Бублик.

В.І. Шарий зазначає, що доскональна детермінація повноважень, які передаються від одного органу в системі місцевого самоврядування до іншого не так важлива, наскільки важливим є сам механізм делегування. Організаційна, функціональна та правова складові такого механізму повинні визначати не просто загальні контури здійснення делегування, а сам алгоритм, формуючи процедурність уніфіковану та універсалізовану для всієї системи місцевого самоврядування країни<sup>7</sup>.

Окремо в проблемі делегування повноважень розкривається і проблема відповідальності. Так, Ю.В. Ковбасюк та К.О. Ващенко зауважують, що наділення законодавцем повноваженнями не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування, передбачає наявність не одного, а кількох суб'єктів відповідальності – рад та їх виконавчих органів. При цьому відповідальність районних і обласних рад зумовлюється, з одного боку, тим, що частка їх повноважень є похідною від сільської, селищної, міської рад, а з другого – необхідністю делегування частки своїх повноважень районними і обласними державними адміністраціями<sup>8</sup>. Це яскраво демонструє неефективність системи розподілу та делегування повноважень. Більше того, такий розподіл відповідальності пояснює існування двох різних процедур «делегування повноважень» та «передачі повноважень». У другому випадку відповідальність за їх реалізацією залишається на суб'єкті, який наділений цими повноваженнями по законодавству.

Для розкриття поняття делегування в системі місцевого самоврядування варто розкрити сутність системи місцевого самоврядування.

Існують два основних підходи до тлумачення поняття «система місцевого самоврядування». Перший із них, правовий, ґрунтується на статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»,

згідно з нормами якої до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, більш поширений у наукових колах, викладений у працях сучасних учених, зокрема В.В. Мамонової. Так, на її думку, «система місцевого самоврядування» (англ. System of local self-government) – впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їх реалізації<sup>9</sup>.

Сучасна система місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги багатьох дослідників і це не випадково. Адже ґрунтовних досліджень вимагають не тільки прикладні аспекти функціонування цієї системи, які зумовлені терміновістю реалізації тих чи інших варіантів реформування місцевого самоврядування в Україні. Глибокого вивчення потребують сутнісні характеристики самої природи місцевого самоврядування та її головної ознаки – фактору системності.

З позиції В.В. Мамонової: «Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів»<sup>10</sup>. Цю думку поділяє також О.С. Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: «однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементарній характеристиці місцевого самоврядування слід чітко розрізняти по-перше, систему

місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст<sup>11</sup>.

Система місцевого самоврядування має будуватись так, щоб забезпечити здійснення визначених законодавством і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій. Розподіл функцій і повноважень між елементами цієї системи здійснюється з огляду на оптимальне її функціонування в цілому та найефективніше здійснення функцій та повноважень.

На сьогодні інститут делегування повноважень в системі місцевого самоврядування в Україні ще не набув розвинених форм, як це має місце в Західних країнах, де він впроваджений вже багато років і відповідно набуто певний досвід, відображений у правових формах, що дозволяють ефективно застосовувати його на практиці. На сьогоднішній день законодавче закріплення делегування повноважень в системі місцевого самоврядування відсутнє.

У чинному законодавстві України делегування повноважень закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема ст. 1 вказаного Закону дає нам визначення делегованих повноважень, а саме – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Подібне трактування не передбачає можливість передачі повноважень з одного рівня місцевого самоврядування на інший<sup>12</sup>.

Аналізуючи далі законодавство України у сфері місцевого самоврядування, знаходимо законодавче закріплення поняття делегування повноважень в Законі України «Про органи самоорганізації населення», який визначає делеговані повноваження органу самоорганізації населення як повноваження сільської, селищної, міської,

районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення. Але, на жаль, ні вказаний Закон, ні Конституція України, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить чітких відповідей на питання про те, які конкретно повноваження місцевої ради можуть бути делеговані органам самоорганізації населення, коли і ким може підніматись питання про наділення додатковими повноваженнями органу самоорганізації населення, які особливості розгляду таких питань в місцевій раді тощо. Законодавець лише фрагментарно розкрив саму можливість такого делегування, не вдаючись в деталізацію<sup>13</sup>.

Разом з тим, концептуально важливим є Указ Президента «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»».

Так, одним із пріоритетів, які визначає даний Указ, встановлюється забезпечення спроможності місцевого самоврядування та реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування<sup>14</sup>.

Відтак, декларуючи необхідність і неухильність євроінтеграційного шляху розвитку України, а відтак і перебудови системи місцевого самоврядування у відповідності із європейськими стандартами Президент України заклав потребу у розробці дієвих процедурних елементів здійснення такого самоврядування. І одним із таких елементів як раз і є делегування повноважень в системі органів місцевого самоврядування.

В контексті впорядкування організаційного та правового забезпечення делегування повноважень в системі місцевого самоврядування в Україні заслуговує уваги проект закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (№344), який чітко визначає, що делеговані повноваження – ситуаційно, тимчасово або безстроково передані у відповідності із законом (делегування законом) або договором (делегування договором) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування окремі повноваження або частина повноважень, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або іншого органу місцевого самоврядування. Відтак делегування є будь-якою формою передачі повноважень. До того ж воно закріплюється відповідним договором про делегування по-



вноважень – актом про делегування повноважень, заснований на взаємній згоді сторін, що беруть участь у них, укладений для оптимальної реалізації владних функцій, що закріплені за суб'єктами права делегування повноважень<sup>15</sup>.

За результатами проведеного аналізу слід зауважити, що делегування повноважень в системі місцевого самоврядування – це передача повноважень від одного суб'єкта місцевого самоврядування, що має власну компетенцію, визначену нормативними актами, до іншого, який має належну правоздатність на одержання і реалізацію цих повноважень, (базуючись на принципі субсидіарності) з метою найбільш оптимального його реалізації, на підставі договору.

Основними засадами делегування повноважень в системі місцевого самоврядування мають бути такі: а) акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; б) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має сам; в) після делегування повноважень компетенція делегуючого не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; г) делеговані повноваження можуть бути в будь-який ас відкликані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта; компетенція органа, якому делегувалися повноваження, звужуються автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; д) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, тому що це суперечить намірам органу, що делегував повноваження.

1. *Тлумачний* словник сучасної української мови. URL: <http://eslovnik.com> 2. *Баймуратов М., Резниченко С.* Нормативно-правовий договір як источник конституционного права Украины // Юридический вестник. 1998. № 1. С. 91. 3. *Дармограй О. О.* Делегування повноважень – важлива складова розвитку стилю державно-управлінської діяльності // Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_13). 4. *Сторожук І. П.* Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні // Університетські наукові записки. 2005. № 4. С. 231-2366 5. *Бублик Г. В.* Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський національний економічний університет, 2005. С. 16. 6. *Шевчук С.В.*

Делегування державних повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук:12.00.01. – Харків: НЮАУ ім. Я. Мудрого, 1997. – С. 20. **7. Шарий В. І.** Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства: автореф. дис. ... д-ра наук с держ. управління. Київ: Б.в., 2013. С. 36. **8. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації**: наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. С. 128. **9. Мамонтова В.**, Вишлова-Пилева. Концепція “Good governance” в Україні: особливості механізму виконання завдань”: зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. Донецьк: “Державне управління”, 2011. Вип. 194. Т. XII. **10.** Там само. **11. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник** / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ; Вид-во “Фенікс”, 2010. С. 400. **12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.** URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> **13. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.** URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> **14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»:** Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р> **15. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Проекту Закону України №344.** URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...31553](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...31553)

**Davydova Viktoria. Delegation of authority in the system of local government in Ukraine: determination of essence**

The article deals with the problems of optimization mechanism delegation of powers in the system of local government in Ukraine. The historical origins and prerequisites institute "delegation of powers" have been revealed. The problem of finding optimal ways to implement the state policy of territorial development is extremely acute at the present stage of development of local government and administrative-territorial reform in Ukraine. It has been stated that the local government system should be built so that the implementation by the legislation and assigned to local government functions are ensured.

The distribution of functions and powers between the elements of the system is conducted due to the optimal functioning as a whole and efficient implementation of the functions and powers.

The differences between such procedures as "delegation of authority" and "transfer of authority" have been revealed. The place of procedure for delegating powers has been determined in the system of relations in the sphere of local government. It has been established that the allocation of functions and powers between the elements of local government is carried out due to the optimal functioning and efficient performance of its tasks.

The legal and regulatory procedures to ensure the delegation of powers in local government have been analysed. It has been concluded that the delegation of powers

to the local government system is the transfer of power from one entity of local government with its jurisdiction defined by regulations, to another having adequate capacity to obtain and realize of these powers, with a view to its most optimal implementation based on administrative agreement. The Law of Ukraine "On local government in Ukraine" and "On the BSP" have been studied. The main weaknesses and areas of increasing the efficiency of the delegation of powers in the system of local government in Ukraine have been revealed.

**Keywords:** local government, delegation of authority, functions, division of authority.