



ПРИНЦИПЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Анна НОВАК,

аспирант кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article studies the system of principles of delegating of authority of executive power to the bodies of the local government. It examines a degree to specification of such principles in the Law of Ukraine in effect and international legal acts. The classification of the principles is conducted and their role in implementation of the delegated authority is defined. There are offered feasible legal ways of solving of the identified problems and efficient implementation of the delegated state authority by the bodies of the local government.

Key words: principles, subsidiarity, decentralization, delegation of authority, local self governance, executive power.

Аннотация

В статье исследуется система принципов делегирования полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления. Рассматривается степень конкретизации таких принципов в действующем украинском законодательстве и международно-правовых актах. Проводится классификация принципов и определяется их роль при осуществлении делегированных полномочий. Предлагаются возможные юридические способы решения выявленных проблем для эффективной реализации делегированных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Ключевые слова: принципы, субсидиарность, децентрализация, делегирование полномочий, местное самоуправление, исполнительная власть.

Постановка проблемы. Как неотъемлемая составляющая процесса правового регулирования, принципы права задают на концептуальном уровне направления формирования и развития важнейших государственно-правовых институтов. Делегирование полномочий от органов исполнительной власти органам местного самоуправления является тем институтом, который позволяет не только оптимизировать механизм осуществления государственной власти и местного самоуправления в стране, но и повысить качество публично-властного управления, приблизить территориальный уровень предоставления административных услуг к их потребителям. В связи с этим важной задачей государственно-правовой политики становится определение и законодательное закрепление ключевых идей, подходов к правовому регулированию и осуществлению делегирования полномочий в сфере местного самоуправления. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время в данной сфере существует значительное число проблем правотворческого и правоприменительного характера, связанных, в том числе, и с нечеткостью правового закрепления системы принципов делегирования полномочий.

Актуальность темы исследования. Конституционная и муници-

пальная реформы, процессы децентрализации власти в Украине ставят задачи модернизации всей системы территориальной организации власти и механизма ее осуществления на основе европейских стандартов и отечественного опыта государственного и муниципального строительства. Уточнение законодательного закрепления, систематизация принципов делегирования полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления будут способствовать выработке четкой государственно-правовой политики в данной сфере, повышению качества правового регулирования, разрешению компетенционных конфликтов между местными органами публичной власти, а также расширению правозможностей деятельности территориальных общин.

Состояние исследования. Для нашего исследования принципов делегирования полномочий органам местного самоуправления наиболее значимыми являются научные разработки таких отечественных и зарубежных ученых, как А.В. Батанов, Г.В. Бублик, И.В. Зозуля, В.В. Карпенко, А.М. Колодий, П.Н. Любченко, А.Н. Онуприенко, М.Ф. Орзих, С.Г. Серегина, И.П. Сторожук, И.П. Тарасов и др. Значительное число научных публикаций свидетель-

ствует об актуальности избранной тематики, но в то же время – и о незавершенности комплексного и системного анализа принципов делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.

Целью статьи является исследование системы принципов делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти как концептуальной основы оптимизации функционально-компетенционной составляющей территориальной организации власти в Украине.

В контексте данного исследования предполагается рассмотреть различные критерии классификации принципов делегирования полномочий доктринального, законодательного, международно-правового характера; раскрыть содержание основных принципов и определить их значение в организации и осуществлении публичной власти; выявить недостатки правового регулирования и предложить пути их устранения в рамках конституционной и муниципальной реформ в Украине.

Изложение основного материала. Право не может существовать и развиваться без важнейших отправных положений, определяющих его назначение и тенденции развития [2, с. 23]. Делегирование полномо-



чий органов исполнительной власти органам местного самоуправления должно иметь собственную систему отправных норм-принципов, которые помогут раскрыть основные направления данного процесса. Границы применения института делегирования полномочий в Украине определяются, прежде всего, принципами или основаниями, на которых происходит перераспределение полномочий от одного субъекта властной деятельности к другому [3, с. 682].

По своему назначению принципы – основополагающие идеи государственной деятельности, которые воплощаются в жизнь путем законотворчества, правореализации и правоприменения. А.М. Колодий отмечает, что методологическое значение принципов заключается в том, что они позволяют человеку двигаться в познании любых явлений, в том числе и правовых, «не наугад», а рационально и осознанно, с использованием определенной методологии [4, с. 27]. При этом, обращает внимание И.П. Тарасов, нормы-принципы принадлежат к классу метанорм, применяются не индивидом или частным лицом, а государством или должностными лицами [2, с. 29].

Исходя из изложенного, считаем необходимым определять принципы делегирования органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти как основные руководящие идеи и законодательно закрепленные положения, которые отражают закономерности и определяют основные направления деятельности по перераспределению полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с целью повышения эффективности и рациональности осуществления публичной власти на территориальном уровне.

Система принципов делегирования органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти имеет разноуровневый характер. Государствоведческой наукой разработано множество критериев классификации принципов. Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает классификация, предложенная И.П. Тарасовым, согласно которой принципы можно подразделить

на: а) универсальные (общеправовые), б) международные и конституционные; в) межотраслевые и отраслевые [5, с. 30]. Кроме того, учеными выделяется группа специальных принципов правового регулирования компетенции органов местного самоуправления и отдельно – группа принципов делегирования полномочий. Так, Г.В. Бублик называет принципы законности, демократизма, альтернативности (предусматривающий решение вопросов о делегировании полномочий с использованием двух его форм – нормативной и договорной), возвратности делегированных полномочий органам исполнительной власти [6, с. 7]. А.И. Радченко расширяет эту систему такими принципами, как добровольность, обоснованность, осуществление контроля реализации делегированных полномочий, временность делегирования [3, с. 682].

Следует отметить, что названная система включает в себя принципы, носящие не только законодательный, но и доктринальный, а также управленческий характер, будучи выработанными наукой либо практикой публичного управления. В законодательстве Украины непосредственно закреплены лишь некоторые из принципов делегирования органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти, в частности такие универсальные (общеправовые) принципы, как верховенство права, законность, демократизм, гуманизм, равенство перед законом и пр. Рассмотрим их роль и значение в механизме делегирования полномочий, организации и осуществления публичной власти на территориальном уровне.

Принцип верховенства права носит не только универсальный, но и конституционный характер, будучи закрепленным в ст. 8 Конституции Украины [1]. Его действие распространяется на все органы государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц. Как указал Конституционный Суд Украины в своем Решении № 15-рп / 2004 от 02.11.2004 г., верховенство права требует от государства его воплощения в правотворческую и правоприменительную деятельность, в частности в законы, которые по сво-

ему содержанию должны быть проникнуты идеями социальной справедливости, свободы, равенства и т.д. [7]. Для делегирования полномочий крайне важным является то, что оно не должно носить характер самоцели или осуществляться лишь для «перекладки» бремени решения тех или иных социально-экономических задач на органы местного самоуправления. Главной целью делегирования должно являться обеспечение наиболее полной реализации прав, свобод, законных интересов граждан, повышение эффективности деятельности по их жизнеобеспечению.

Как отмечает С. Головатый, согласно идее верховенства права государственную власть следует осуществлять в соответствии с правом. А это означает, что для осуществления полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо «разрешение» права [8, с. 1452]. Реализация принципа верховенства права в процессе делегирования полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления должна происходить на основании положений ч. 2 ст. 19 Конституции Украины, где говорится о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией Украины и законами Украины [1].

Принцип законности является основой верховенства права. По мнению Л.М. Горбуновой, исследовавшей содержание и действие этого принципа в деятельности органов исполнительной власти, – это прогрессивное общественно-правовое явление, призванное способствовать общественному прогрессу, реализации общечеловеческих ценностей и стандартов демократического правового государства [9, с. 21]. Г. Бребан отмечает, что элементами принципа законности является не только обязанность органов действовать в соответствии с законом, но и обязанность проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона [10, с. 171]. Следовательно, принцип законности требует формирования и реализации



делегированных органам местного самоуправления полномочий на основе и в пределах действующего законодательства, но при этом предоставляет «пространство» для обоснованной инициативности при их исполнении. Органы местного самоуправления должны иметь возможность адаптировать осуществление делегированных им органами исполнительной власти полномочий к местным условиям. В качестве международно-правовой гарантии это требование предусмотрено ч. 5 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной парламентом Украины 15.07.1997 г. [17].

Одной из составляющей принципа законности, которую отдельные ученые выделяют в самостоятельный принцип [11, с. 82], является принцип единства. Он требует обеспечения единого направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рамках законодательства, а также обеспечения равных государственных гарантий при реализации полномочий. Соблюдение данного принципа при делегировании полномочий органов исполнительной власти и их реализации предполагает достижение и органами государственной власти, и муниципальными органами целей и задач единой государственной политики.

Важное прикладное значение имеет группа специальных принципов делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти – принципы разграничения полномочий, децентрализации, финансового и материального обеспечения, подконтрольности и подотчетности в осуществлении делегированных полномочий и др.

Необходимо отметить, что принцип разграничения полномочий в нашей стране не нашел своего конституционного закрепления – таковое, как правило, имеет место в конституциях федеративных государств как основа функционально-компетенционного разграничения уровней государственной власти. В европейских унитарных странах закрепление его на высшем, конституционном уровне не имеет такой актуальности в силу, с одной стороны, единства государственной

политики, а с другой, – гарантированной автономии муниципальных органов в решении вопросов, отнесенных к их ведению. Как предусмотрено ч. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления имеют полное право свободно решать любой вопрос, не изъятый из сферы их компетенции и решение которого не поручено какому-либо другому органу [17]. Для отечественной муниципально-правовой практики нормативное закрепление принципа разграничения полномочий имело бы важное значение с точки зрения устранения негативных фактов дублирования или конкуренции компетенции муниципальных органов и местных органов исполнительной власти, в том числе путем делегирования отдельных полномочий органам исполнительной власти органам местного самоуправления. Справедливости ради следует отметить, что при действующей модели правового регулирования компетенции органов публичной власти принцип разграничения полномочий рассматривается как одна из составляющих принципа законности.

Указанный принцип тесно связан с принципом децентрализации власти, основываясь на нем. Существовавшая в Украине централизованная модель организации и осуществления публичной власти в последние годы в ходе конституционной, административной, муниципальной реформ подвергается коренному преобразованию, в том числе на основе данного принципа. Принцип децентрализации нашел свое закрепление в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине [18], а также предусмотрен проектом Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (в части децентрализации власти)» (рег. №2217а) [16] в качестве одного из руководящих начал административно-территориального устройства государства. Делегирование полномочий выступает одним из способов децентрализации власти наряду с передачей части собственных полномочий органам исполнительной власти в собственную компетенцию муниципальных органов, которые не подчинены им.

По словам А.М. Никончука, именно децентрализация выступает одним из способов оптимизации государственного управления [12, с. 5]. На основании этого принципа вектор делегирования полномочий имеет центростремительный характер, направленный на усиление функционально-компетенционной составляющей статуса муниципальных структур. В современных условиях перехода от централизованной модели организации публичной власти к децентрализованной осуществляемая путем делегирования полномочий децентрализация государственной власти выступает скорее способом формирования того объема полномочий местного самоуправления, который должен принадлежать ему в соответствии с принципом subsidiarity.

Статья 143 Конституции Украины закрепляет принципы материально-финансового обеспечения и подконтрольности органов местного самоуправления соответствующим органам исполнительной власти при осуществлении ими делегированных полномочий [1]. Принимая на себя дополнительные обязательства, ответственность и управленческие риски, органы местного самоуправления пользуются правовыми, организационными и материально-финансовыми гарантиями надлежащего обеспечения выполнения делегированных полномочий. Им должны быть предоставлены необходимые кадровые, информационные, бюджетно-финансовые и другие ресурсы, необходимые для осуществления делегированных полномочий. Реализуя такие полномочия по решению тех или иных задач государственной политики, муниципальные органы ответственны за проделанную работу и достигнутые результаты управленческой деятельности. При этом осуществляемый уполномоченными государственными органами контроль в большей мере должен быть ориентирован на реализацию корректирующей функции. Законодательно должны устанавливаться компенсационные организационно-правовые механизмы, предусматривающие устранение недостатков управления и предоставление дополнительной управленческой помощи органам местного самоуправления



при ненадлежащем исполнении делегированных полномочий без их непосредственного изъятия.

Особое место в правовом регулировании делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти занимают международные нормы-принципы, в частности устанавливаемые Европейской хартией местного самоуправления [17]. В качестве таковых следует назвать принципы субсидиарности, пропорциональности, полноты и исключительности полномочий.

Принцип субсидиарности определяет необходимость осуществления публичных полномочий преимущественно теми органами, которые имеют наиболее близкие связи с гражданами. Разграничение полномочий между органами местного самоуправления различных территориальных уровней должно осуществляться не только на основе субсидиарности, но и с учетом эффективности и экономичности их реализации, наиболее полного удовлетворения потребностей и интересов территориальных общин. Принципы децентрализации власти и субсидиарности, характеризуя разные, по сути даже «встречные», процессы формирования компетенции местного самоуправления, вместе с тем направлены на обеспечение ее полноты, исключительности и эффективности. В процессе делегирования полномочий, как руководящее начало их перераспределения, принцип субсидиарности предполагает приближение организационно-правового механизма предоставления административных услуг к их потребителям. А следовательно, требует учета социально-экономической специфики территорий, обеспечения положительного экономического эффекта и экономии публичных ресурсов, поскольку в противном случае реализация таких же полномочий государственными органами может требовать гораздо больших затрат (материальных, человеческих, временных) [13, с. 60].

Принцип пропорциональности определяет, что объем финансовых ресурсов органов местного самоуправления должен соответствовать полномочиям, предоставленным им

конституцией или законом. Изменение компетенции органов местного самоуправления может иметь место только с одновременными соответствующими изменениями в распределении финансовых ресурсов. Данные положения выступают важной гарантией материально-финансовой самостоятельности местного самоуправления, поэтому устанавливаются отдельными европейскими государствами на конституционном уровне (ст. 167 Конституции Польши, ст. 72–24 Конституции Франции). Как указывает И.В. Зозуля, принцип пропорциональности подразумевает и организационные требования к делегированию полномочий органам местного самоуправления – действия и решения этих органов должны быть своевременными, рациональными и направленными на достижение общей цели делегирования [13, с. 60]. Применение же данного принципа способствует, во-первых, четкому определению цели делегирования, во-вторых, дает возможность определить, кто наиболее эффективно и в кратчайшие сроки сможет выполнить поставленную задачу.

В отечественном законодательном процессе ранее предпринимались попытки закрепить специальные принципы делегирования полномочий. Так, проект Муниципального кодекса Украины (рег. № 6287 от 13.12.2000 г.) в ст. 224 предусматривал принципы: законности; сочетания общегосударственных и местных интересов; субсидиарности; запрета субделегирования полномочий; экономической целесообразности; финансового и материального обеспечения выполнения делегированных полномочий; ответственности, подконтрольности и подотчетности за выполнение делегированных полномочий; добровольности выполнения делегированных полномочий, кроме полномочий, делегированных законом [14].

Анализ предложенной системы принципов позволяет концептуально согласиться с ней с учетом ряда замечаний. Так, добровольность выполнения может быть реализована при использовании лишь договорного способа делегирования органам местного самоуправления отдельных

полномочий органов исполнительной власти. Убеждены, что введение его в отечественную муниципально-правовую практику является важной и необходимой мерой децентрализации власти и оптимизации распределения полномочий между уровнями ее территориальной организации. Кроме того, на наш взгляд, следует расширить указанную систему такими принципами, как: альтернативность (делегирование на основе договора или закона); временность делегирования; пропорциональность материально-финансовых ресурсов; принцип дополненности: делегированные полномочия не должны препятствовать исполнению собственных полномочий органов местного самоуправления; принцип учета интересов населения муниципальных образований: делегирование полномочий не должно нарушать права и законные интересы граждан.

Выводы. Современная организация власти в Украине находится на этапе модернизации, но все еще остается далекой от стандартов демократических государств, предусматривающих полномочное местное самоуправление. Эффективность правовой политики в сфере делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти не может быть обеспечена без четкой концептуальной базы всей правовой основы делегирования, роль которой выполняют правовые принципы. Принципы делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти можно определить как основные руководящие идеи и законодательно закрепленные положения, которые отражают закономерности и определяют основные направления деятельности по перераспределению полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с целью повышения эффективности и рациональности осуществления публичной власти на территориальном уровне.

Роль принципов при делегировании и осуществлении полномочий органами местного самоуправления определяется тем, что они: а) выступают ориентиром в нормотворческой



деятельности, позволяя совершенствовать законодательство по вопросам компетенции местного самоуправления [15, с. 39]; 2) определяют порядок распределения и/или разграничения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти и алгоритм взаимодействия между этими органами; 3) позволяют четко определить объем, пределы полномочий каждого из органов власти.

Принципы делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти должны предусматриваться специальным законодательством, в котором особое значение приобретает закон о делегировании полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Кроме того, усовершенствованию правовой политики в этой сфере будет способствовать и уточнение конституционно-правовых основ делегирования полномочий. Изучение проблем правового регулирования делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти может быть предметом дальнейшего научного исследования.

Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Сурилов А.В. Теория государства и права. / А.В. Сурилов – К.; О. : Выща шк., 1989. – 439 с.
3. Радченко О.І. Делегування владних повноважень як інститут конституційного права / О.І. Радченко // Право та управління. – 2012. – № 2 – С. 671–685. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/54rad.pdf.
4. Колодій А.М. Принципы права Украины : [монографія] / [А.М. Колодій]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
5. Тарасов И.П. Принципы права: дескриптивные абстракции или руководящие организационные начала / И.П. Тарасов // Государство и право: теория и практика : материалы международной заоч. науч. конф. – Ч., 2011. – С. 27–30.
6. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.В. Бублик ; К. нац. економ. ун-т. – К., 2005. – 16 с.
7. Рішення КСУ у справі за конституційним поданням ВСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності положень ст.69 ККУ (справа про призначення судом більш м'якого покарання) : Рішення № 15-рп/2004 від 02.11.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
8. Головатий С. Верховенство права: у 3 кн. / С. Головатий – К. : Фенікс, 2006. – 1747 с.
9. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія / Л.М. Горбунова. – К. : Юр. Ін., 2008. – 240 с.
10. Бребан Г. Французское административное право / Г. Бребан. – М., 1988. – 241 с.
11. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації: монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – Ч. : Тех-рук, 2008. – 432 с.
12. Нікончук А.М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А.М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 5–8.
13. Зозуля І.В. Особливості принципів розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І.В. Зозуля // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 55–64.
14. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) : Проект № 6287 від 13.12.2000 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491.
15. Кройтор В.А. Виконавче провадження : [навчальний посібник] / [В.А. Кройтор, М.М. Фролов, М.М. Ясинок] ; за ред. кан. юр. наук, доц. В.А. Кройтора. – Х., 2005. – 232 с.
16. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект №2217а від 01.07.2015р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
17. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
18. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ, Концепція від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.