

А. В. Цабекааспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ У МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено особливості делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Зокрема, викладено наявні нинішні підходи науковців до визначення поняття «делегування повноважень». За результатами аналізу наукових позицій в юридичній літературі щодо співвідношення понять «децентралізації влади» й «делегування повноважень» з'ясовано, що вони різняться. Адже деякі науковці розглядають делегування повноважень як одну з форм реалізації інституту децентралізації влади, інші – навпаки, вбачають за доцільне розмежовувати поняття «делегування повноважень» і «децентралізація влади» тощо. Також у статті досліджено тлумачення поняття «делегування повноважень» на доктринальному рівні й закріплення його на рівні чинного українського законодавства. Зроблено висновок, що характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який, з одного боку, представлений суб'єктом делегування з відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, також акцентовано увагу на тому, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень. Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття «делегування повноважень» як на доктринальному рівні, так і на рівні його законодавчого закріплення, запропоноване його авторське визначення. Досліджено, які органи можуть виступати в ролі суб'єкта делегування з відповідним правовим статусом. З аналізу законодавчо визначеного поняття «делегування повноважень», закріпленого в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», встановлено, що суб'єктами делегування повноважень можуть виступати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Окрему увагу приділено з'ясуванню сутності форм децентралізації влади, окрім делегування повноважень, серед яких також деконцентрація, деволуція та дивестиція. Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією зі специфічних форм децентралізації, автором здійснено класифікацію ознак делегування повноважень на загальні й спеціальні. Конкретизовано, які саме ознаки притаманні делегуванню повноважень, виходячи із запропонованої класифікації.

Ключові слова: децентралізація, делегування повноважень, передача повноважень, наділення повноваженнями, делеговані повноваження.

Постановка проблеми. Зарубіжна практика діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що покладання функцій державної виконавчої влади на органи місцевого самоврядування є непоодиноким явищем. Зазначене пояснюється тим, що децентралізація влади має своїми наслідками зниження рівня корупції та збільшення довіри з боку громадян до влади, підвищення ефективності управлінських рішень та якості у наданні адміністративних послуг тощо. Децентралізація органів виконавчої влади основною метою має передачу повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування. Зокрема, чинне

українське законодавство покладає на місцеві органи влади здійснення як самоврядних, так і делегованих державою повноважень. При цьому серед багатьох аспектів у формуванні сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні важливе місце займає інститут делегування повноважень. Виходячи із зазначеного, актуальним вбачається дослідження поняття та особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Деяким питанням щодо особливостей делегування повноважень, зокрема, стосовно визна-

чення понять «децентралізація» та «делегування повноважень», їх співвідношення, розкриття сутності понять «передача повноважень» та «наділення повноваженнями» тощо присвячені праці багатьох науковців, серед яких В. Борденюк, О. Бориславська, А. Корбутяк, Н. Соковольська, О. Крупчан, А. Лелеченко, П. Любченко, Я. Сандул, А. Солонар, М. Трещов, І. Хребтій та інші. Водночас натепер комплексних досліджень щодо особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, зокрема, щодо визначення та розмежування понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень, не проводилося.

Мета статті – дослідити особливості делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, зокрема, визначити та розмежувати поняття «наділення», «передача» та «делегування» повноважень.

Виклад основного матеріалу. З метою встановлення особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні, першочерговим є дослідження існуючих на сьогоднішній день підходів науковців до визначення поняття «делегування повноважень» та його співвідношення із поняттям «децентралізація». У контексті досліджуваного питання важливо акцентувати увагу на тому, що підходи науковців щодо співвідношення понять децентралізації та делегування повноважень різняться.

Так, на думку О. Крупчана, делегування повноваження необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади. Децентралізація є поступовим делегуванням частини державних повноважень місцевим органам влади [7, с. 17].

В. Борденюк наголошує на необхідності розмежування понять децентралізації влади та делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Зазначене вчений обґрунтовує тим, що за децентралізації відповідні повноваження первісно належать органам виконавчої влади за законом. У свою чергу, делеговані повноваження первісно закріплені за відповідним державним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право передати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [1, с. 22].

Т. Карабін пропонує розглядати децентралізацію як передачу повноважень та як делегу-

вання повноважень. При цьому якщо перший вид є незворотнім наділенням органів місцевого самоврядування владними повноваженнями, то другий – тимчасовою передачею повноважень. Відмінність делегування як виду децентралізації від передачі повноважень науковець вбачає у тому, що суб'єктом, який передає повноваження, є орган, у компетенції якого і перебуває відповідне повноваження [6, с. 441–442].

Враховуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що у юридичній літературі існують такі позиції щодо співвідношення понять «децентралізації влади» та «делегування повноважень»:

1) делегування повноваження є однією із форм реалізації інституту децентралізації влади;

2) розмежування понять делегування повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізація влади; 3) децентралізація влади відбувається шляхом передачі повноважень або делегування повноважень.

Розглядаючи делегування повноважень як специфічну форму децентралізації адміністративних функцій, важливо вказати на те, що її сутність полягає у наділенні тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважувального органу. У цьому контексті О. Бориславська, І. Заверуха й А. Школик зазначають, що делегування повноважень у механізмі децентралізації – це конкретизована система виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання [2, с. 16].

Я. Сандул визначає делегування повноважень як один зі способів (форм) надання повноважень, сутність якого полягає у передачі повноважень від одного конкретного органу іншому (за згодою останнього) та має на меті забезпечити оптимальну організацію їх виконання із одночасним збереженням відповідних повноважень у віданні делегуючого суб'єкта [12, с. 10].

Як зазначає М. Трещов, делегування повноважень з боку органів державної влади місцевому самоврядуванню передбачає передачу частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень [14, с. 65].

Із наведених визначень можна дійти висновку, що характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який з одного боку представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, також важливо врахувати, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень.

Однак, на протигагу науковим позиціям щодо визначення делегування повноважень як їх передачі існують інші погляди щодо трактування цього поняття. Зазначене пояснюється тим, що в юридичній доктрині зустрічається точка зору, згідно якої наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями може відбуватися двома способами:

- 1) шляхом їх передачі;
- 2) шляхом делегування.

Водночас деякі науковці висловлюють думку, що повністю або частково державні повноваження можуть передаватися органам місцевого самоврядування у двох формах:

- 1) шляхом наділення;
- 2) шляхом делегування. Отже, з доктринальних джерел способи передачі державних повноважень на муніципальний рівень представлені у таких формах, як «наділення», «передача» та «делегування» [10, с. 56].

З огляду на зазначене, доцільно окремо визначити сутність понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень та проаналізувати їх співвідношення.

За визначенням А. Корбутяк і Н. Сокровольської делегування повноважень є двосторонніми імперативними правовідносинами, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Делегування означає надання повноважень органам нижчого рівня на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх. Водночас суб'єкт, який делегує, є відповідальним за наслідки дій органів нижчого рівня, якому він делегував повноваження, та бере на себе зобов'язання [6].

Передача повноважень є однією із форм їх регулювання, за якої будь-яке повноваження державного органу виключається з його компетенції з метою включення до компетенції органу

місцевого самоврядування. У свою чергу, делегування повноважень передбачає надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк [9, с. 128].

Таким чином, за наведеними визначеннями розмежування понять «передача» та «делегування» повноважень характеризується таким: делегування повноважень передбачає їх збереження за органом виконавчої влади, тоді як у разі передачі відбувається виключення повноваження з обсягу компетенції делегуючого суб'єкта.

М. Дитятковський трактує наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями як передачу державних повноважень органам місцевого самоврядування, що здійснюється шляхом виключення яких-небудь повноважень з компетенції органів державної влади або їх посадових осіб [3, с. 127].

А. Солонар наголошує на тому, що поняття «наділення» та «делегування» необхідно відрізнити за тим критерієм, що при останньому орган, що передав певні повноваження іншому органу, зберігає за собою право на їх одночасну реалізацію з органом, що отримав ці повноваження. Навпаки, наслідком процесу наділення повноваженнями є втрата органом, що передав повноваження, права на їх реалізацію з моменту такої передачі [13, с. 255].

Зазначені підходи до відмежування понять «наділення» та «делегування» повноважень засновуються на тому, що наділення повноваженнями виключає право їх подальшої реалізації суб'єктом з моменту передачі, тоді як при делегуванні повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом.

Отже, у результаті проведеного аналізу різних позицій щодо визначення понять «наділення», «передача» та «делегування» повноважень необхідно зазначити таке. Змістове наповнення понять «наділення» та «передача» повноважень збігається, виходячи з того, що у обох випадках мова йде про виключення з обсягу повноважень суб'єкта тих, що переходять до іншого. У той же час у результаті делегування повноваження зберігаються за делегуючим суб'єктом, а право на їх реалізацію залежить від часового критерію:

- 1) строкові (делеговані на один раз або на певний строк);
- 2) безстрокові (делеговані на невизначений строк). Таким чином, ототожнення поняття

«делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

Питання делегування повноважень органів виконавчої влади у процесі децентралізації мають законодавче підґрунтя. Ч. 3 ст. 143 Конституції України встановлено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. 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 [5].

Визначення поняття делегування повноважень закріплено на законодавчому рівні, а саме міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 зазначеного Закону делеговані повноваження – 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 [11]. Таке визначення досліджуваного поняття дозволяє зробити висновок, що поняття «делегування повноважень» передбачає:

- 1) надання повноважень;
- 2) передачу повноважень.

Тобто таким чином законодавцем ототожуються поняття «делегування» із поняттями «надання» та «передача» повноважень.

Враховуючи розглянуті підходи до трактування поняття делегування повноважень як на доктринальному рівні, так і його законодавче закріплення, пропонуємо таке його авторське визначення: делегування повноважень органів виконавчої влади передбачає надання суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом нормативно визначених повноважень виконавцю з одночасним збереження права здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень та можливістю відкликання таких повноважень з метою ефективної, повноцінної та раціональної їх реалізації із врахуванням як державних інтересів, так і законних інтересів громадян України та жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

При цьому важливо визначити які органи можуть виступати у ролі суб'єкта делегування із відповідним правовим статусом. З цього приводу зазначимо, що з аналізу законодавчо визначеного

поняття делегування повноважень, закріпленого в п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делеговані повноваження законодавець поділяє на:

1) повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом;

2) повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [11].

Враховуючи зазначене, можна дійти висновку, що суб'єктами делегування повноважень можуть виступати:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування.

Необхідно також акцентувати увагу на тому, що у юридичній науковій літературі серед форм децентралізації влади окрім делегування повноважень виділяють також деконцентрацію, деволюцію та дивестицію. Зокрема, деконцентрація є передачею владних повноважень щодо створення регулятивних актів від центрального уряду до незалежних державних органів [15, с. 110]. Деволюція є такою формою децентралізації, за якої відбувається делегування повноважень влади регіональним та місцевим органам виконавчої влади [8, с. 17]. При цьому створюється розгалужена система місцевого самоврядування, відбувається передання місцевим органам самоврядування тільки владних повноважень, а також і ресурсів, у тому числі фінансових [15, с. 110]. Дивестиція як форма децентралізації влади передбачає передання адміністративної влади або інших функції добровільним, приватним або іншим організаціям [8, с. 12]. У такий спосіб відбувається передача раніше закріплених за державою повноважень, а також відповідальності за прийняття відповідних рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій приватному сектору [15, с. 111].

Підтримуючи позицію, що делегування повноважень є однією із специфічних форм децентралізації, пропонуємо класифікувати його ознаки на загальні та спеціальні. До загальних ознак делегування повноважень, що притаманні будь-якій формі децентралізації, необхідно віднести:

- 1) чітке законодавче розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- 2) адміністративну автономію органів місцевого самоврядування;

3) максимізацію ефективності розв'язання місцевих справ без втручання центральної адміністрації;

4) фінансову підтримку з боку держави (майнове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади) тощо.

Серед спеціальних ознак делегування повноважень важливо визначити такі:

1) законодавче закріплення права делегування повноважень;

2) можливість делегування окремих повноважень, що є частиною власної компетенції органу виконавчої влади;

3) наявність державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;

4) фінансова незалежність органів місцевого самоврядування (самостійність у фінансовій сфері);

5) можливість відкликання делегованих повноважень тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, підсумовуючи проведені дослідження особливостей делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні необхідно звернути увагу на таке. У юридичній літературі наукові підходи до співвідношення понять «децентралізації влади» та «делегування повноважень» різняться. Водночас характерною особливістю делегування повноважень є наявність спеціального суб'єктного складу, який з одного боку представлений суб'єктом делегування із відповідним правовим статусом, а з іншого – виконавцем делегованих повноважень. Окрім зазначеного, важливо враховувати, що за суб'єктом делегування повноважень зберігається як право здійснювати контроль за здійсненням делегованих повноважень, так і можливість відкликання таких повноважень. Також у контексті досліджуваної тематики важливо акцентувати увагу на тому, що отожднення поняття «делегування» із «наділенням» та «передачею» повноважень не є зовсім коректним.

Список використаної літератури:

1. Борденюк В.В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бориславська О.М. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих

повноважень. *Юриспруденція-online*. 2007. URL: <https://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=680>.

3. Дитятковський М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями : автореф. ... дисс. канд. юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 2001. 18 с.
4. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.05.2020).
6. Корбутяк А.Г., Сокровольська Н.Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Ефективна економіка*. 2018. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/104.pdf.
7. Крупчан О.Д. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 14–19.
8. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник. Київ, 2017. 110 с.
9. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. 224 с.
10. Муніципальне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, Н.К. Ісаєва, О.В. Батанов та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 360 с.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.05.2020).
12. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 22 с.
13. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253–256.
14. Трещов М.М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцевого самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.
15. Хребтій І.В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 108–112.

Tsabeka A. V. Delegation of powers in the mechanism of decentralization of executive authorities in Ukraine

The article examines the peculiarities of delegation of powers in the mechanism of decentralization of executive bodies in Ukraine. In particular, the current approaches of scientists to the definition of “delegation of authority” are highlighted. The analysis of scientific positions in the legal literature on the relationship between the concepts of “decentralization of power” and “delegation of power” showed that they are different. After all, some scholars consider the delegation of powers as one of the forms of implementation of the institution of decentralization of power, others – on the contrary, see it appropriate to distinguish between the concepts of “delegation of power” and “decentralization of power” and so on. The article also examines the interpretation of the concept of “delegation of powers” at the doctrinal level and its consolidation at the level of current Ukrainian legislation. It is concluded that a characteristic feature of the delegation of powers is the presence of a special entity, which on the one hand is represented by the subject of delegation with the appropriate legal status, and on the other – the executor of delegated powers. In addition to the above, it is also emphasized that the subject of delegation of powers retains both the right to exercise control over the exercise of delegated powers, and the possibility of revoking such powers. Given the considered approaches to the interpretation of the concept of delegation of powers both at the doctrinal level and its legislative consolidation, its author’s definition is proposed. It is determined which bodies can act as a subject of delegation with the appropriate legal status. From the analysis of the legally defined concept of delegation of powers enshrined in the Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine it is established that the subjects of delegation of powers may be executive authorities, local governments. Particular attention is paid to clarifying the essence of forms of decentralization of power in addition to the delegation of powers, including deconcentration, devolution and diversion. Supporting the position that the delegation of powers is one of the specific forms of decentralization, the author classified the signs of delegation of powers into general and special. It is specified what features are inherent in the delegation of powers, based on the proposed classification.

Key words: decentralization, delegation of authority, transfer of authority, endowment of authority, delegated authority.