

## КОНТРОЛЬ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Кузьменко С. Л.,*

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Розглянуто порядок контролю за актами органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, делеговані повноваження.

*Kuzmenko S. L.,*

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## CONTROL OF EXECUTIVE POWER DELEGATED AUTHORITIES IMPLEMENTATION BY LOCAL GOVERNMENTS

The procedure for monitoring the acts of local self-government bodies regarding the exercise of delegated powers of executive authorities is considered.

**Key words:** local self-government bodies, executive bodies, delegated authority.

**Постановка проблеми.** Проблема правового регулювання делегованих повноважень є вкрай актуальною для процесів державотворення на сучасному етапі реформування українського суспільства, оскільки делегування повноваження є одним із основних засобів функціонування публічної влади в демократичній правовій державі.

**Аналіз останніх досліджень.** Уже досить тривалий час прискіпливий погляд науковців, управлінців, представників громадських організацій зосереджений на здійсненні контролю за здійсненню делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, шляхів удосконалення системи перевірок їх виконання з боку органів виконавчої влади, зокрема на підвищенні ефективності управління нею.

Внесок учених у вирішення актуальних проблем здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення їх реалізації в сучасних умовах розвитку. Зазначеною проблемою у вітчизняній науці займаються як вчені-правники, так і фахівці з державного управління, а саме: В. Борденюк, А. Колодій, О. Фрицький, В. Куйбіда, Н. Нижник, Ю. Битяк, О. Бориславська, Ю. Куц [1–2], В. Мамонова, С. Газарян, О. Решевець [2] та інші вчені.

**Об'єктом дослідження** є встановлений взаємодія між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, який пов'язаний з процесом контролю за делегованими повноваженнями.

**Метою статті** є теоретичний аналіз делегованих повноважень, розгляд зарубіжного досвіду контролю за делегованими повноваженнями та розроблення

відповідних рекомендацій щодо підвищення ефективності реалізації делегованих повноважень у сфері діяльності місцевих органів публічної влади.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Ефективність діяльності місцевих органів публічної влади залежить від обсягу компетенції і відповідних повноважень.

Делегування повноважень місцевих органів публічної влади законодавчо встановлюється, перш за все, Конституцією України [3], яка визначає можливість делегування повноважень місцевими органами публічної влади, а також Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] та Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [5].

Відповідно до Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є відносно самостійним, але не є відірваним від держави і не протистоїть їй. Це означає те, що територіальні громади, їх органи та посадові особи самостійно реалізують надані їм повноваження.

Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування”, делеговані повноваження – 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.

Основним завданням місцевих державних адміністрацій в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (стаття 199 Конституції України).

Забезпечення виконання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів на відповідних територіях відбувається шляхом здійснення контролю за напрямками, визначеними ст. 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”. Для реалізації наданих прав та обов’язків місцеві державні адміністрації наділені правами передбаченими ст. 28 цього Закону, одне з них – право проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Делегування повноважень і контроль за їх виконанням мають відповідати правовим вимогам задіяного недопущення, з одного боку, втручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, з іншого – зловживання органами місцевого самоврядування наданими їм повноваженнями [6].

Цікаве дослідження провів Т. Карабін з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На думку автора, може здатися, що підрозділ контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що

проводить контрольні заходи. Але з аналізу Типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату випливає, що до повноважень цього підрозділу не належить контроль за реалізацією державних делегованих повноважень. Т. Карабін доходить висновку, що функція контролю за такими повноваженнями для її ефективного здійснення повинна бути розмежована у повноваженнях галузевих структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: відділів і управлінь, тому що вони є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях [7].

Також мають місце такі делеговані повноваження, механізм здійснення яких взагалі відсутній. Наприклад, виконавчі органи місцевих рад здійснюють контроль за належним технічним станом, використанням та утримуванням об'єктів нерухомого майна всіх форм власності.

Чинним законодавством не врегульований порядок реалізації даних контрольних функцій у вигляді чітких законодавчо закріплених процедурних правил. Проблема удосконалення законодавства стосовно визначення чіткого механізму здійснення делегованих з боку держави, а також забезпечення реалізації таких повноважень достатньою матеріальною базою вимагає невідкладного рішення [8].

Закцентуємо увагу на тому, що 06.11.1996 р. Україна приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування [9] (далі – Хартія), яка була ратифікована Верховною Радою України 15.07.1997 р. А отже, Україна взяла на себе зобов'язання будувати своє законодавство в сфері розвитку місцевого самоврядування з урахуванням і відповідно до принципів зазначеної Хартії щодо організаційної, правової і фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування.

Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме і європейській практиці державотворення, про що свідчать положення ст. 4 Хартії, передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

У той же час слід зазначити, що низка важливих принципів Хартії все ще не отримав належного відтворення в чинному законодавстві України та на практиці, в тому числі й принцип фінансово-економічної самостійності, закріплений в її ст. 9.

Зокрема, ще не вдалося забезпечити дотримання вимог ч. 2 ст. 9 Хартії щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевих властей функціям місцевого самоврядування (за розрахунками фахівців органів місцевого самоврядування вони профінансовані на 20–30 %) та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевих властей за рахунок місцевих податків та зборів (частка останніх в доходній частині місцевих бюджетів настільки мізерна, що не може суттєво впливати на їх стабільність).

При цьому органи місцевого самоврядування мусять довести свою спроможність здійснювати повноваження, делегування яких вони домагаються. З іншого боку, орган, який передає свої повноваження, має передати їх разом з ресурсами, насамперед фінансовими, які повинні забезпечити виконання делегованих повноважень. Отже, фінансування органу виконавчої влади при цьому зменшується на суму ресурсів, необхідну для здійснення зазначених повноважень. І, відповідно, недофінансування делегованого повноваження повинно каратися штрафом, пенєю, адже це є неправомірним позбавленням можливості належним чином здійснювати делеговані державою повноваження [10].

Важливо вирішити питання щодо належного фінансового, матеріально-го та іншого забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Необхідно законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади, 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.

Фінансування реалізації делегованих повноважень забезпечується коштами Державного бюджету України, а у ст. 69 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" йдеться, що держава здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Отже, фінансове забезпечення реалізації делегованих повноважень йде з коштів державного бюджету і не призводить до зменшення власних коштів місцевого самоврядування. Проект Закону України "Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування" [11], внесений на розгляд народним депутатом України О. Омельченко саме і передбачає створення правового механізму провадження контролю не тільки щодо законності, а й також доцільності рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання делегованих повноважень. На думку багатьох дослідників, на законодавчому рівні необхідно передбачити право органів місцевого самоврядування відмовитися від виконання окремих делегованих органами виконавчої влади повноважень, якщо вони не будуть належним чином профінансовані [12].

Сьогодні виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень наштовхується на низьку самодостатність територіальних громад, в тому числі, на неналежний рівень фінансових ресурсів для забезпечення виконання делегованих повноважень.

Світова практика делегування повноважень на місцевому рівні була і залишається досить поширеною, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних (державних та самоврядних) структур управління на місцях, особливо первинному, базовому рівні місцевого самоврядування. Такий підхід загалом узгоджується з вимогами ефективності і економії місцевого управління та підтверджується досвідом багаторічного застосування практики делегування повноважень у сфері управління місцевими справами у багатьох розвинених демократичних країнах [13].

Розглянемо досвід контролю за делегованими повноваженнями у зарубіжних країнах. Так, механізм урядового контролю за муніципалітетами має свої особливості. В унітарних державах (Велика Британія, Франція, Італія, Японія та ін.) такий нагляд здійснюється центральним урядом. У федеративних державах – урядами суб'єктів федерації [12].

В Італії делегування здійснюється на певний строк і може бути припинено достроково у випадку серйозних відхилень від напрямів діяльності, встановлених областю. У такий спосіб здійснюється контроль, метою якого є виявлення відхилень від установлених державою стандартів [14].

У Німеччині для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється професійний нагляд, тобто постійний контроль з боку державних федеральних органів або служб земель [14].

Високий ступінь централізації влади наявний у системі контролю центральною владою за органами місцевого самоврядування у Франції. Одним із

важливих завдань префекта є контроль місцевої влади. Контроль за законністю є постійним – усі нормативні акти місцевих органів влади повинні передаватися до префектури. Адміністрація префектури має право звернутися до суду з вимогою визнання актів незаконними [15].

Представник центрального уряду Польщі – воєвода – здійснює нагляд за дорученими завданнями на підставі критеріїв дотримання права й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності. Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, поділяються на: 1) засоби, спрямовані проти правових дій органів самоврядування, наприклад, наглядове рішення воєводи або регіональної рахункової палати про нечинність постанови ради гміни або повіту; 2) засоби, спрямовані проти органів гміни, наприклад можливість розпуску органу або призупинення його діяльності [16].

У деяких країнах, наприклад, у скандинавських, у Великій Британії та інших, контроль за законністю діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени, порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення повноважень [17]. Органи державної влади Англії здійснюють контроль за цільовим використанням наданих місцевому самоврядуванню фінансів.

Контроль у США здійснюють за відповідними галузями департаменти та інші адміністративні органи штатів [12].

Реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування в Японії відбувається також під жорстким контролем з боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету) [14].

Для української системи місцевого самоврядування, на мою думку, варто визнати можливим застосування досвіду Німеччини стосовно не лише правового, але й галузевого нагляду – за способом виконання і фінансування завдань, а також здійснення контролю спеціальними незалежними контролерами.

### **Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.**

На підставі викладеного вище можна стверджувати, що проблема контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень є актуальною і потребує проведення комплексних досліджень.

На даний час, в законодавстві України існує низка норм, що регламентують можливість делегування повноважень місцевими органами публічної влади, а також встановлюють можливість здійснювати делеговані їм повноваження, проте вони потребують подальшого удосконалення. Передусім це стосується механізму передачі, прийняття, реалізації делегованих повноважень, визначення кола суб'єктів делегування, закріплення системи контролю за реалізацією делегованих повноважень, відповідальності суб'єктів делегування повноважень.

В Україні необхідно чітко визначити основні засади організації нагляду виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів. Потребує вирішення проблема законодавчого визначення принципів та форм контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, а також відповідальності місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Ці та інші заходи будуть сприяти покращенню здійснення перевірок актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади в контексті здійснення реформ в Україні.

**Список використаних джерел:**

1. Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державно-го управління та місцевого самоврядування*: електр. зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. 2013. №12. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc\\_s.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf) (дата звернення: 06.02.2018).
2. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / С. І. Чернов, Ю. О. Куц, О. В. Безуглий та ін.; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків: Константа, 2013. 540 с.
3. Конституція України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 06.02.2018).
4. Про місцеве самоврядування: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 06.02.2018).
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 06.02.2018).
6. Бориславська О., Янюк Н. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень. URL: <http://www.cpp.org.ua/aspekts/25/29> (дата звернення: 06.02.2018).
7. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. № 1. С. 426–431.
8. Воронов М. М., Воронова І. В. Актуальні питання удосконалення законодавчого регулювання місцевого самоврядування (на прикладі Харківської міської ради). *Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні* / за ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004. С. 60–66.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Віче*. 1993. № 6. С. 33–39.
10. Ключковський Ю. Необхідність закладення бази для реалізації реформи державного та муніципального управління. *Аспекти самоврядування*. 2005. № 2 (28). С. 14–15.
11. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект Закону України (від 01.02.2008 р. № 1472). URL: <http://gska2.rada.gov.ua> (дата звернення: 06.02.2018).
12. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2006. Вип. 12. С. 179–188.
13. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2001. № 2. С. 27–31.
14. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. *Проблеми законності*. Харків, 2009. Вип. 102. С. 28–35.
15. Сковиков А. К. Взаємодія держави з органами місцевого самоуправління в європейських країнах. *Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Харків, 2009. С. 40–47.
16. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. URL: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (дата звернення: 06.02.2018).
17. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. Москва: ЗАО "Юрид. Дом "Юстицинформ", 2002. С. 386–387.

Надійшла до редколегії 07.02.2018 р.