
А. О. Новак, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади

У статті досліджуються форми державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Доводиться необхідність існування системи контрольних заходів, висвітлюються проблеми діяльності контрольних органів. Досліджується досвід зарубіжних країн. Визначаються шляхи удосконалення законодавства у сфері контрольної діяльності виконавчих органів влади.

Ключові слова: державний контроль, форми контролю, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, делеговані повноваження.

Процес реформування системно-структурної та функціонально-компетенційної організації діяльності місцевих органів влади в Україні супроводжується значною кількістю проблем правового, організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру. Важливим у контексті започаткованих реформ децентралізації влади є забезпечення ефективного місцевого самоврядування, яке значною мірою визначається політикою держави, системою взаємовідносин між органами державної

влади та органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування, організацією ефективного контролю за здійсненням таких повноважень. Наявність значного числа невирішених проблем у цій сфері визначає актуальність теми дослідження.

В юридичній науці питання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, наданих органами виконавчої влади, та окремі аспекти державного контролю за їх здійсненням знайшли відображення в працях таких видатних вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, В. І. Борденюк, Ю. В. Делія, В. М. Кампо, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, В. В. Цветков та ін. Наявність напрацювань з теми не виключає необхідність подальшої наукової розробки актуальних питань.

Метою цієї статті є аналіз правового регулювання організації та порядку здійснення державного контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Необхідність здійснення контролю за органами місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади підтверджують деякі вчені. Як вважає британський дослідник Р. М. Паннет, контроль центральних влад над місцевим управлінням повинен вітатись у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, сприяє реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та загального планування. Датський вчений Х. Т. Йенсен у відсутності контролю над місцевою владою взагалі бачить суперечність із таким правовим принципом, як надання всім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони проживають [1, с. 193]. Саме контроль для А. Я. Сливи «виступає фактором стабілізації і розвитку суспільних відносин, стимулює підтримання ділової напруги, є надійним засобом виховання» [5, с. 255].

Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу в нашій державі, оскільки прямо передбачений ст. 143 Основного Закону: «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади». Виконання делегованих повноважень супроводжується обов'язковим контролем

за їх виконанням органами виконавчої влади: органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України, ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6; 13].

Важливо в контексті конституційної реформи в Україні визначити конкретний підконтрольний суб'єкт безпосередньо в Основному Законі та галузевому законодавстві, оскільки зараз таке визначення є не досить чітким. Враховуючи, що делегованими повноваженнями органів виконавчої влади наділяються саме виконавчі органи місцевого самоврядування, доцільно внести відповідне уточнення.

З метою реалізації ст. 143 Конституції України та ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – Постанова № 339) [11]. Від імені держави відповідно до Постанови № 339 і ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11; 14] контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, контроль за виконанням цих повноважень виконавчими органами ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює представницький орган – місцева рада, яка має право заслуховувати звіти місцевого голови про роботу виконавчих органів [13].

Державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень є лише одним із елементів системи контролю за функціонуванням інституту місцевого самоврядування. За змістом це зовнішній контроль, оскільки здійснюється суб'єктами, що перебувають поза муніципальною системою.

Цікаве дослідження провів Т. О. Карабін з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На

думку автора, може здатися, що підрозділ з 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. О. Карабін доходить до 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 [4, с. 429–430].

Згідно з п. 5 Постанови № 339 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством. Наприклад, згідно з підп. 83³ п. 4 Положення про Міністерство юстиції України [10] міністерство здійснює державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану. У здійсненні цієї роботи органи юстиції мають надавати всебічну правову допомогу виконкомам місцевих рад з метою запобігання порушенню прав і свобод громадян.

Державний контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності вирішення тих або інших завдань, тобто контроль фактично трансформується в засіб управління та регулювання. У процесі здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень уповноважений орган може видавати приписи, якщо відповідні органи не в змозі вирішити завдання, що стоять перед ними, або виникає загроза інтересам держави [17, с. 1–2].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслюється, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен при-

зводити до втручання органів державної влади або їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм владних повноважень [13]. Це положення є важливою гарантією якісної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Постанова № 339 встановлює також і саму процедуру контролю: 1) здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування; 2) надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) проведення перевірок діяльності виконавчих органів міських рад.

В Україні зараз не передбачена відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання делегованих повноважень: у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України, орган місцевого самоврядування лише оповіщається про невідповідність акта; у разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень не передбачено жодних мір відповідальності; при виявленні в результаті перевірки певних порушень або зловживань делегованими повноваженнями з боку органів місцевого самоврядування матеріали передаються відповідним правоохоронним органам і вищестоящим органам виконавчої влади [3, с. 37]. Такий підхід законодавця закладає основу для недобросовісного виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, що нівелює інститут делегованих повноважень.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, повинні надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийняті з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта законодавству контролюючий орган протягом

трьох місяців надсилає органам місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність цього акта. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Досить поширеною є практика прийняття головами місцевих державних адміністрацій розпоряджень щодо порядку, періодичності і термінів проведення перевірок здійснення виконавчими органами місцевих рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Наприклад, можна назвати розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 21.08.2014 р. № 440, яким затверджено Порядок проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади, а також розпорядження від 19.09.2014 р. № 504 «Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування області делегованих повноважень органів виконавчої влади» [12; 15].

Для проведення перевірок виконавчих органів рад обласні державні адміністрації формують комісії з проведення перевірок, визначають перелік питань для вивчення, а також тривалість перевірки та подають на затвердження голові облдержадміністрації. У разі потреби, за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Таким чином, законодавство передбачає два види перевірок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень: планові та позапланові. Крім того, за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. За результатами перевірки оформлюється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищим органам виконавчої влади.

Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме і європейській практиці державотворення, про що свідчать положення ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [2].

Механізм урядового контролю за муніципалітетами в різних країнах 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 [8, с. 184].

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 [9, с. 32].

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 [9, с. 33].

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 [16, с. 45–46].

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 [18].

У деяких країнах, наприклад, у скандинавських, у Великій Британії та ін., контроль за законністю діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени, порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення повноважень [7]. 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 [8, с. 184].

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) [9, с. 33].

Для української системи місцевого самоврядування, на нашу 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.

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.

Питання контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування є складним, оскільки контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних владних підсистемах:

державній і самоврядній, що ускладнює сам механізм правового регулювання їхньої контрольної діяльності. У зв'язку з цим виникає питання створення механізму ефективного контролю за законністю виконання делегованих повноважень. З цією метою одним із можливих способів є внесення змін у закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», які сьогодні лише в загальній формі визначають ці питання.

Зараз об'єкти контрольної діяльності, функціональні обов'язки осіб, які здійснюють контроль, перебувають у сфері регулювання різних законів та низки підзаконних актів, тому доречним є прийняття єдиного нормативного акта, який закріпив би правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади.

У рамках децентралізації влади запропоновано внести зміни в ч. 4 ст. 143 Конституції України, які передбачають, що саме виконавчі органи місцевого самоврядування, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. Також передбачена ліквідація місцевих державних адміністрацій і введення інституту префектів з метою здійснення контрольно-наглядових і координаційних функцій. Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

Загалом започаткована модернізація системно-структурної організації влади на місцевому рівні є важливим кроком на шляху демократизації механізму здійснення публічної влади. Але реформування публічно-владного управління, особливо ліквідація тих або інших владних структур, потребує поступовості, зваженості та відповідальності, щоб у результаті запроваджених заходів не були втрачені управлінські зв'язки та це не призвело до погіршення якості надання населенню соціальних і адміністративних послуг.

Список використаних джерел

1. Гаращук, В. М. Проблеми взаємовідносин виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо делегування повноважень і взаємного контролю [Текст] / В. М. Гаращук // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4–5 груд. 2001 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – С. 192–195.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. [Текст] // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
3. Журавель, Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень [Текст] / Я. Журавель // Підприємництво, госп-во і право. – 2007. – № 2. – С. 123–127.
4. Карабін, Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_1_63.pdf.
5. Кириченко, Ю. М. Щодо проблем здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [Текст] / Ю. М. Кириченко // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2006. – Вип. 35. – С. 252–258.
6. Конституція України [Текст]. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – 48 с.
7. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : ЗАО «Юрид. Дом «Юстицинформ»», 2002. – С. 386–387.
8. Онупрієнко, А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи [Текст] / А. М. Онупрієнко // Держ. буд-во та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2006. – Вип. 12. – С. 179–188.
9. Онупрієнко, А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід [Текст] / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 102. – С. 28–35.
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України № 228 від 02.07.2014 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 54. – С. 88.
11. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України № 339 від 09.03.1999 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10. – С. 28.
12. Про затвердження Порядку проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпо-

- рядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 440 від 21.08.2014. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140821-01-11-zagal-440-rozrp.pdf>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24.
 14. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
 15. Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування області делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 504 від 19.09.2014. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140919-01-11-zagal-504-rozrp.pdf>.
 16. Сковиков, А. К. Взаимодействие государства с органами местного самоуправления в европейских странах [Текст] / А. К. Сковиков // Проблемы реформирования місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Х., 2009. – С. 40–47.
 17. Смоляр, О. А. Контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [Електронний ресурс] / О. А. Смоляр. – Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/Ikonf/21.pdf>.
 18. Ustawa o wojewodzie i administracji rzadowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.sejm.gov.pl.

Стаття надійшла 10 лютого 2015 р.

А. А. Новак

Организационно-правовые основы государственного контроля за исполнением органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти

В статье исследуются формы государственного контроля за исполнением органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти. Обосновывается необходимость существования системы контрольных мероприятий, освещаются проблемы, с которыми сталкиваются контрольные органы. Исследуется опыт зарубежных стран. Определяются пути совершенствования законодательства в сфере контрольной деятельности исполнительных органов власти.

Ключевые слова: *государственный контроль, формы контроля, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, делегированные полномочия.*

A. O. Novak

Organizational and legal foundations of state control of the implementation by local governments of delegated authorities of bodies executive power

Forms of state control of the implementation by local governments of delegated authorities of bodies executive power are investigated in this article. The necessity of existence of system of control measures is proved. The problems faced by the control bodies are covered. The experience of foreign countries is investigated. Ways of improvement of legislation in the area of control activities of executive authorities are determined.

The reform process of local authorities in Ukraine is at the stage of the initial solution and accompanied by a significant number of problems. Providing of effective local government which mostly defined by policy of the government, by system of relations between bodies of state power and by local governments as regards the powers delegated by the State to local governments is important in this context.

One of the most important functions of bodies executive power is the control function, but problems regarding its legal providing are exist in Ukraine and some difficulties of its implementation are arise in practice. Introduction to the solution similar questions in the other countries and adoption of the best experience is appropriate for the proper solution of problems.

The questions of delegated authorities of local governments which provided by bodies executive power and some aspects of state control of its implementation in legal science are reflected in the works of such prominent scholars: V. B. Averianov, O. V. Botanov, V. I. Bordeniuk, Y. V. Deliya, V. M. Campo, P. M. Luibchenko, S. G. Seriogina, V. V. Tsvetkov etc. The presence of topics developments not exclude the necessity of further scientific development of actual questions.

The aim of this article is analysis of legal regulation of organization and order of realization of state control of implementation of delegated authorities by local governments.

The necessity of clear definition of basic foundations of organization of supervision of executive power on implementation of delegated authorities by local governments considering with European Standards is in the Ukraine. The problem

of legislative definition of principles and forms of control of implementation of state authorities by local governments and responsibility of local governments, their officials for default or improper implementation of delegated authorities is need to be solved.

The question of control activities of local state administrations of the realization of authorities by local governments is complicated because supervisory and controlled entity are in different power subsystems: state and self-governing, that complicates the mechanism of legal regulation of their control activities. Thereby the question of creation of mechanism of effective control of legality of delegated authorities is emerged.

Keywords: *state control, forms of control, bodies executive power, local governments, local state administrations, delegated authorities.*