

УДК 342

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-164>

С. В. Болдирєв, к. ю. н., доцент, науковий співробітник сектору муніципального права та місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID :0000-0003-3280-8453

Т. В. Стешенко, к. ю. н., доцентка, науковий співробітник сектору порівняльного конституційного та муніципального права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID : 0000-0002-2002-454X

В. С. Овчаренко, студентка 2 курсу магістратури факультету юстиції, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
ORCID ID : 0000-0002-1493-8468

ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРАКТИЦІ

***Анотація.** Вже довгий час в Україні триває процес децентралізації і одним з основних його елементів є втілення у національне законодавство принципу субсидіарності. Реалізація даного принципу, закріпленого Європейською Хартією місцевого самоврядування, що можлива також*

шляхом делегування повноважень, зобов'язує Україну належним чином врегулювати питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Аналізуючи чинне законодавство в аспекті делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, варто відмітити, що делегуванню підлягає достатньо велика кількість повноважень у різних сферах, при цьому питання фінансування таких повноважень, форми здійснення контролю за їх виконанням, можливість їх відкликання належним чином не регламентовані.. Відсутність регламентування форм контролю призводить до втручання у діяльність органів місцевого самоврядування та порушення гарантій їх функціонування, що є неприпустимим згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування. Неможливість відкликання делегованого повноваження також перешкоджає ефективному здійсненню такого повноваження, коли орган місцевого самоврядування з певних об'єктивних причин не може їх здійснювати. Варто також зазначити, що на сьогодні наша країна перебуває на шляху вступу до Європейського Союзу, що, в свою чергу, зобов'язує Україну привести всю свою правову базу у відповідність до *acquis communautaire* та усунути усі прогалини в законодавстві, в тому числі, у питаннях належного функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування їм повноважень.

Ключові слова: делегування повноважень, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, законодавче регулювання, Європейська Хартія місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На сьогодні Україною обрано шлях європейської інтеграції і тому необхідним є приведення всієї нормативної бази у відповідність до європейських стандартів. В цьому аспекті не менш важливим є врегулювання усіх ключових для розбудови і належного функціонування країни питань, щоб були відсутні прогалини щодо законодавчого вирішення тих чи інших проблем. Наявність таких прогалин є певним каменем спотикання щодо подальшої євроінтеграції. Однією з таких проблем на сьогодні виступає питання делегування повноважень, зокрема органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. В українському законодавстві цьому питанню приділяється лише декілька статей Основного Закону та окремі положення Закону України «Про місцеве самовряду-

вання в Україні», де виділено перелік повноважень у різних сферах, які делегуються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому жоден з них не закріплює порядку такого делегування та інших важливих аспектів здійснення таких делегованих повноважень, наприклад, критеріїв достатності їх матеріально-фінансового забезпечення, можливості вилучення (повернення) делегованих повноважень від органу місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади тощо. Враховуючи, що Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до делегованих повноважень законодавець відносить левову частку, то вбачається необхідність врегулювання цього питання в окремому законі. В Україні вже були спроби врегулювати зазначене питання, зокрема був проєкт закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 01.02.2008 № 1472, проте ні цей, ні жоден інший проєкт закону в цій сфері так і не був прийнятий. Отже, виникає проблема щодо реалізації делегованих повноважень на практиці.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У праці такої вченої, як Новак А. О. досліджувалося питання правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. Поняття та сутність процедури делегування також досліджувалися Сандул Я. М.. Делегування в аспекті децентралізації досліджувалося Трешовим М. М.. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування повноважень досліджувалися у праці Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я..

Мета статті — зважаючи на недостатній рівень нормативно-го врегулювання питання делегування повноважень, а також певні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень, ціллю дослідження є аналіз сутності делегування повноважень органам місцевого самоврядування, практики їх реалізації в Україні та розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Вже декілька років Україна переживає реформу децентралізації, яка почалася ще у 2015 році

й триває досі. Необхідність відповідних змін викликана передусім бажанням інтеграції нашої країни до європейського простору і також реалізацією положень Основного Закону, які закріплюють, що Україна є демократичною та правовою країною. На сьогодні досить важко говорити про демократію країни, якщо в ній закріплюється централізована система управління, яка абсолютно не відповідає міжнародним стандартам, зокрема дотриманню принципу субсидіарності (передачі більшості повноважень органам, що є найбільш наближеними до населення), що закріплений в Європейській Хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), яка ратифікована більшістю європейських країн, в тому числі й Україною. Реформа децентралізації охоплює багато аспектів, одним з яких є передача більшості повноважень органам, що є найбільш наближеними до населення – органам місцевого самоврядування. Така передача повноважень може відбутися як шляхом безпосереднього закріплення їх за органами місцевого самоврядування, так і шляхом делегування таких повноважень. Основним Законом у статті 143 закріплено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [3]. Таким законом, передусім є Закон України (далі – ЗУ) «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналізуючи положення вищезазначеного Закону, можна відмітити, що повноваження органів місцевого самоврядування регулюються Главою 2 Розділу II закону і поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Всього Законом виділяється 13 різних сфер, в яких органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження [7]. Отже, треба констатувати, що на органи місцевого самоврядування покладається достатньо великий об'єм делегованих повноважень. При цьому на законодавчому рівні відсутній будь-який порядок здійснення таких повноважень, що породжує багато проблем на практиці, і найголовніше – перешкоджає вільному їх здійсненню органами місцевого самоврядування. У випадках недостатності фінансування делегованих повноважень чи інших підстав неможливості їх виконання органами місцевого самоврядування, останні все одно не можуть відмовитися від їх реалізації, адже таким чином вони порушують правові приписи

й можуть бути притягнені до відповідальності. Тому постає необхідність належного врегулювання порядку та особливостей делегування повноважень органам місцевого самоврядування задля дотримання необхідних гарантій їх функціонування.

У ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям [7]. Тобто законом закріплено делегування як процес передачі повноважень, без конкретизації будь-яких особливостей. Отже, варто звернутися до наукових надбань з даного питання для з'ясування природи та сутності делегування.

В науковій літературі питанню делегування повноважень приділяється велика увага, адже відсутність чіткого закріплення даного процесу на законодавчому рівні породжує багато різних визначень та концепцій. Так, Новак А. О. зазначає, що делегування є специфічним способом надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу [5]. М. Трещов розглядає делегування повноважень з боку органів державної влади місцевому самоврядуванню як передачу частини державних повноважень для виконання органами місцевого самоврядування, що супроводжується виділенням необхідного ресурсу на фінансування делегованих повноважень [12, с. 65]. 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 суб'єкта, що делегує [11, с. 10]. Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я. зазначають, що делегування – це завжди двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень [4]. Отже, загалом під делегуванням варто розумі-

ти процес надання повноважень органам нижчого рівня на певний період з правом їх повернення назад до органу, що делегує.

Аналізуючи питання делегування повноважень, враховуючи відсутність належного врегулювання на законодавчому рівні, можна виділити основні проблеми, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації таких повноважень. До них варто віднести питання матеріально-фінансового забезпечення, здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та можливість делегуючого органу відкликати (скасувати) делегуюче повноваження.

Першочерговою проблемою є саме питання фінансування здійснення делегуючих повноважень. Статтею 143 Конституції передбачається, 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 [3]. У Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною у статті 9 зазначається, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом [2]. В статті 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [7]. Відповідне положення також міститься у Конституції. Отже, законодавством передбачено, що держава повністю фінансує здійснення делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Виходячи з вищезазначеного аналізу

положень нормативно-правових актів, можна виділити три основні способи фінансування державою делегованих повноважень: 1) за рахунок коштів Державного бюджету України; 2) шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків; 3) передача органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності.

Щодо перших двох способів фінансування, то варто зазначити, що чинне законодавство належним чином не врегулювало порядку такого фінансування. У Бюджетному Кодексі України, яким розподіляються видатки між різними рівнями влади та різними видами місцевих бюджетів поділу видатків на власні та делеговані немає. Це спричиняє низку проблем, адже не зрозуміло, який саме обсяг фінансового забезпечення йде на виконання делегованих повноважень. У статті 96 Бюджетного Кодексу також закріплено види міжбюджетних трансфертів, а у статті 97 регламентовано, які з них надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Такими є, зокрема базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я; субвенція на виконання інвестиційних проєктів; освітня субвенція; субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; інші додаткові дотації та інші субвенції [1]. Отже, відповідні дотації та субвенції можуть надаватися місцевим бюджетам для виконання окремих повноважень. Хоча Бюджетний Кодекс і не оперує поняттям «делеговані повноваження», проте зазначені дотації субвенції можуть надаватися і на їх виконання. Проте і тут виникає проблемне питання щодо достат-

ності обсягу таких дотацій та субвенцій, що надають органам місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень, адже на законодавчому рівні відсутні приписи щодо обсягу їх визначення у співвідношенні з обсягом повноважень, що делегуються. Найбільш вразливими сферами делегованих повноважень, як показує практика, є медична та освітня. Органи місцевого самоврядування все частіше скаржаться щодо недостатності фінансування державою делегованих їх повноважень, внаслідок чого вони змушені фінансувати їх з власного бюджету, що призводить до неможливості здійснення ними власних повноважень.

Ще одним із методів фінансування державою делегованих повноважень є передача органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. В цьому аспекті варто зазначити, що є спеціальний Закон «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності». Відповідно до статті 2 Закону об'єктами передачі можуть бути: цілісні майнові комплекси підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів; нерухоме майно (у тому числі об'єкти незавершеного будівництва); інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; акції (частки, паї), що належать державі або суб'єктам права комунальної власності у майні господарських товариств; об'єкти житлового фонду та інші об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні державних підприємств, установ, організацій або не увійшли до статутного капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації, у тому числі не завершені будівництвом. Рішення щодо такої передачі приймається Кабінетом Міністрів України, окрім окремих об'єктів, визначених цим Законом [8]. З цим способом фінансування також виникають проблемні моменти, адже порядок передачі таких об'єктів у комунальну власність регламентовано, але при цьому не визначено жодних критеріїв достатності їх передачі для виконання делегованих повноважень.

Отже, усі три способи фінансування делегованих повноважень потребують допрацювання та чіткішого врегулювання на законодавчому рівні. На сьогодні недостатній рівень норма-

тивного врегулювання питання делегування повноважень призводить до недофінансування їх здійснення, що, в свою чергу, перешкоджає їх реальному виконанню. Таким чином порушується головний принцип діяльності органів місцевого самоврядування як автономність, право вільно вирішувати будь-яке питання, що належить до їх повноважень. Частиною 6 Хартії закріплено, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином [2]. На нашу думку, дане положення Хартії можна трактувати й в аспекті фінансування делегованих повноважень задля з'ясування питання обсягу такого фінансування з метою забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування та реальної здатності виконувати повноваження. Проведення таких консультацій хоча б як тимчасовий засіб могло б змінити ситуацію щодо недофінансування делегованих повноважень до моменту належного врегулювання цього питання на законодавчому рівні.

Наступною окресленою в даній статті проблемою в процесі делегування повноважень органам місцевого самоврядування є контроль органів виконавчої влади за їх виконанням. У статті 143 Конституції України зазначається, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [3]. Відповідне положення дублюється також у статтях 16 та 76 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому у статті 20 Закону закріплено, 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 призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. У статті 71 Закону, що регламентує гарантії місцевого самоврядування, зазначено, що органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження, а органи виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб

місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом [2]. Тобто вищезазначені положення закріплюють загальне правило неможливості інших органів втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування, проте органи виконавчої влади мають право здійснювати контроль щодо виконання ними делегованих повноважень. Основна проблема постає у тому, що ані Конституцією, ані законами не встановлено чітких меж такого контролю, адже важливо, щоб контроль не перетворився у втручання і перешкоджання вільному здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування. У Хартії даному питанню приділено статтю 8, в якій зазначається, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [2]. Основний момент, на якому наголошується у Хартії — це те, що нагляд здійснюється згідно з процедурою, передбаченою конституцією або законом, але на сьогодні чіткої процедури на законодавчому рівні якраз не передбачено. В Україні досі залишається чинним Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою КМУ від 9 березня 1999 р. № 339 (остання редакція 10.06.2009). Згідно з його положеннями контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації

та Раду міністрів АРК, а у випадках, передбачених законодавством, — на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [6]. При цьому даним актом все одно не встановлено чітких меж такого контролю, наприклад, при здійсненні перевірок, які, зокрема можуть бути позаплановими. Крім цього, варто враховувати, що остання редакція даного акту була у 2009 році і відповідно може не враховувати багато особливостей і змін щодо діяльності органів місцевого самоврядування та інституту делегування. Також треба брати до уваги положення Хартії, яка закріплює, що процедура контролю повинна бути передбачена або конституцією, або законом, а в даному випадку в Україні щодо цього питання є чинним підзаконний акт з останньою редакцією 2009 року. Отже, дане питання потребує детального врегулювання на законодавчому рівні шляхом закріплення процедури та меж адміністративного нагляду з урахуванням всіх особливостей, притаманних рівню розвитку нашої країни та міжнародних стандартів, що є досить важливим для подальшої євроінтеграції. Вбачаємо можливість такого врегулювання шляхом внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування» у вигляді окремого розділу чи окремих статей з чіткою процедурою та межами адміністративного нагляду або шляхом прийняття окремого закону, яким буде врегульовано повністю процедуру делегування повноважень.

Ще одним дискусійним питанням у процедурі делегування повноважень органам місцевого самоврядування виступає можливість звернення відповідного органу місцевого самоврядування до відповідного суб'єкту делегування з метою виключення певного повноваження з числа делегуючих для органу місцевого самоврядування внаслідок неможливості його виконання. Тут одразу постає два основних питання: щодо форми та порядку такого звернення і щодо можливості відкликання (скасування) делегуючого повноваження органом, що делегує. Конституцій-

ний Суд України у рішенні у справі за конституційним поданням ВР АРК щодо конституційності пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 року № 4-рп/2009 висловив юридичну позицію, згідно з якою делегування повноважень є важливим конституційно-правовим інститутом, що являє собою передачу повноважень від одного суб'єкта владних повноважень іншому. Делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені. КСУ вважає, що делегування законом повноважень впливає з конституційних засад здійснення державної влади і обумовлене соціально-економічними, політичними та іншими чинниками. При цьому ні на рівні органів виконавчої влади, ні на рівні органів місцевого самоврядування Конституція України не встановила обмежень щодо змін або повернення законом органам виконавчої влади делегованих повноважень [10]. Отже, делегування повноважень є тимчасовим заходом і відповідно делегуюче повноваження може бути повернуте назад до органу, що делегує. Основною причиною такого повернення може виступати саме відсутність належного фінансування делегованих повноважень, внаслідок чого орган місцевого самоврядування просто не спроможний виконати такі повноваження. Проблемним моментом в цьому аспекті на сьогодні ще виступає те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність, зокрема перед державою у разі порушення ними Конституції або законів України. При цьому також вони в межах виконання делегованих повноважень підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади, які можуть порушувати питання про їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень. Тому вирішення питання щодо порядку звернення та скасування делегованих повноважень є вкрай важливим для функціонування органів місцевого самоврядування та дотримання положень Хартії місцевого самоврядування. Задля

вирішення цього питання необхідним є або внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування», де варто прописати порядок звернення органів місцевого самоврядування до суб'єкта делегування з питанням скасування делегованого повноваження внаслідок певної неможливості його виконання, наприклад, недостатнього фінансування, а також терміни та чіткі способи реагування на такі звернення, або прийняття окремого закону щодо делегування повноважень, яким регламентувати усю процедуру делегування.

В цілому, розглянувши та проаналізувавши основні проблеми процесу делегування повноважень, варто зробити висновок щодо необхідності прийняття окремого закону про делегування повноважень, який би охопив як питання делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, так і навпаки. В Україні вже були спроби врегулювати дане питання шляхом прийняття окремого законодавчого акту, зокрема можна навести законопроект «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» від 01.02.2008 № 1472. Проаналізувавши даний законопроект, можна виділити способи, які пропонувалися для вирішення, окреслених в даній статті проблем.

1. Щодо матеріально-фінансового забезпечення. По-перше, одним із принципів делегування повноважень є фінансово-матеріальна забезпеченість їх делегування (ст. 6). При цьому законопроектом закріплювалося, що делегування державно-владних повноважень здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад, з урахуванням можливості їхнього здійснення органами місцевого самоврядування (ст. 8). Відповідно до статті 10 законопроекту суб'єкт делегування належним чином та в необхідному обсязі для виконання делегованих повноважень гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування виконують передані їм державні повноваження в тій мірі, у якій ці повноваження забезпечені фінансовими і матеріальними ресурсами. Якщо передача державних повноважень забезпечена матеріальними і фінансовими ресурсами не повністю, сільська,

селишна, міська чи районна (обласна) ради вносить подання до суб'єкта делегування про неможливість здійснення переданих повноважень повною мірою і визначає, у якій мірі здійсненні дані повноваження. Суб'єкт делегування може ухвалити рішення щодо незгоди із зазначеним поданням і внести спірне питання на розгляд відповідного суду. У тому випадку якщо суб'єкт делегування у визначений термін не ухвалює рішення щодо зазначених питань, вважається, що він згодний з поданням про неможливість здійснення делегованих повноважень у повному обсязі. У цьому випадку обсяг виконання переданих повноважень визначається органом місцевого самоврядування самостійно. Суб'єкт делегування має право знову внести на розгляд органа місцевого самоврядування пропозицію про виконання делегованих повноважень за умови належного матеріально-фінансового забезпечення. При цьому фінансові засоби, необхідні для тривалого й постійного (більше одного року) здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування щорічно передбачаються у державному бюджеті окремою статтею. Статтею 18 визначалося, що суб'єкт права делегування не має права передавати повноваження, якщо не створені умови щодо фінансового і матеріально-технічного забезпечення їх виконання. Також важливим є положення статті 21, згідно з яким суб'єкт владних повноважень може відмовитися від виконання делегованих повноважень у випадку неналежного, недостатнього або несвоечасного фінансового та матеріально-технічного забезпечення. І, що не менш важливо, органи та посадові особи несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих їм повноважень лише в тій мірі, в якій вони були забезпечені необхідними матеріальними і фінансовими засобами (ст. 27). Отже, даним законопроектом матеріально-фінансове забезпечення передбачалося як необхідний і обов'язковий елемент для виконання делегованих повноважень, закріплювалася процедура звернення органу місцевого самоврядування до відповідного органу виконавчої влади з поданням щодо неможливості виконання делегованого повноваження внаслідок недостатнього фінансування, а також окреслювалися межі відповідальності органу місцевого самовряду-

вання при виконанні делегованого повноваження при недостатньому забезпеченні його фінансовими ресурсами. Тому регулювання цього аспекту в законопроекті є вдалим та може бути взяте за концепцію для удосконалення питання делегування [9].

2. Здійснення адміністративного нагляду. Одним із принципів делегування повноважень виступає підконтрольність здійснення делегованих повноважень (ст. 6). У статті 11 конкретизується, що з метою ефективного виконання делегованих повноважень, суб'єктами правовідносин у сфері делегування владних повноважень, забезпечується прозорий та своєчасний контроль за законністю та доцільністю виконання делегованих повноважень. Проведення контролю за виконанням делегованих повноважень не повинно створювати перешкод для здійснення власних повноважень. Статтею 19 передбачається, що закон про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має містити, зокрема форми контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Відповідно до статті 28 законопроекту суб'єкти, що делегували повноваження, здійснюють контроль як за законністю, так і за доцільністю рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання делегованих повноважень. Суб'єкт делегування може звернутися із поданням про скасування недостатньо обґрунтованого або неправомірного рішення органу місцевого самоврядування або рішення, яке суперечить законодавству України, прийняте в рамках переданих державних повноважень. Контроль за виконанням делегованих повноважень провадиться уповноваженими посадовими особами суб'єкта права делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються. Для проведення контролю можуть створюватися спеціальні контрольні комісії та інші контролюючі органи у складі суб'єкта делегування або суб'єкта, повноваження якого делегуються. Також визначено, що для проведення контролю суб'єкт права делегування вправі: провадити перевірки діяльності виконавця делегованих повноважень щодо здійснення наданих їм публічно-владних повноважень; призначати уповноважених для постійного спостере-

ження за здійсненням делегованих повноважень; запитувати й одержувати у певний строк, а при надзвичайних обставинах (стихійні лиха, екологічні катастрофи й ін.) негайно необхідні документи й іншу інформацію про здійснення делегованих повноважень. Суб'єкт делегування вправі припиняти рішення суб'єкта виконання делегованих повноважень. Припинені акти повинні бути протягом (певного терміну) скасовані або змінені органом, який їх прийняв. Якщо протягом такого терміну припинений акт не буде відмінний або змінений або ж зміни, внесені в нього, будуть недостатньо обґрунтованими або будуть суперечити законодавству України, даний акт оскаржується у суді згідно з Кодексом адміністративного судочинства України. Порядок та форми контролю за виконанням делегованих повноважень регулюються законодавством України та договором про делегування повноважень [9]. Отже, даний аспект також врегульовано даним законопроектом. В ньому визначено форми контролю та закріплено неможливість органів виконавчої влади перешкоджати здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування. При цьому даний законопроект чітко не окреслює межі втручання, адже, навіть, наводячи окремі форми контролю, надалі зазначається, що форми та порядок визначається законодавством та договором про делегування повноважень. На нашу думку, використання терміну «законодавство», що є збірним поняттям для нормативно-правових актів перешкоджатиме чіткому окресленню меж втручання органів виконавчої влади при здійсненні контролю, адже це означатиме, що будь-яким законом можуть кожного разу закріплюватися все нові способи контролю, що може призвести до перешкоджання вільному здійсненню своєї діяльності органами місцевого самоврядування. Вбачаємо необхідним закріпити вичерпний перелік форм контролю та способів реагування на неналежне здійснення делегованих повноважень в одному нормативно-правовому акті.

3. Можливість скасування органом виконавчої влади повноваження, що делегується (відкликання). Дане питання врегульовано статтею 22 законопроекту, відповідно до якої суб'єкт, що делегував органу місцевого самоврядування державні повно-

важення на основі прийнятого ним закону, може за власною ініціативою вилучити окремі повноваження органів виконавчої влади, якщо при сформованих умовах ці повноваження можуть бути найбільше ефективно здійснені цим суб'єктом або іншим, а також у випадках: неможливості їх належного матеріального та фінансового забезпечення; систематичного невиконання або неналежного виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування; виконання їх у способи і форми, які суперечать законодавству України. Вилучення у органів місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади в двох останніх випадках може бути здійснене на підставі відповідного рішення суду [9]. Спосіб врегулювання даного питання в цьому законопроекті є недостатнім, на нашу думку. Закріплено, що суб'єкт, що делегував органу місцевого самоврядування державні повноваження на основі прийнятого ним закону, може вилучити окремі повноваження органів виконавчої влади. Враховуючи, що на сьогодні делегувати повноваження можна лише, якщо це закріплено законом, то суб'єктом, що делегує буде виступати Верховна Рада України. При цьому законопроект не закріплює порядку звернення органу виконавчої влади до ВРУ з відповідним поданням про скасування повноваження, адже контроль за здійсненням таких повноважень здійснює саме відповідний орган виконавчої влади. Тому доцільним є регламентування порядку такого звернення задля реальної здатності даного положення втілюватися на практиці.

Отже, даний законопроект регламентує процедуру делегування повноважень органам місцевого самоврядування, закріплює важливі принципи процесу делегування, а також права та обов'язки як органу, що делегує, так і відповідно органу місцевого самоврядування, якому делеговані повноваження. При цьому положення даного законопроекту потребують допрацювання для більш чіткого окреслення усіх аспектів процесу делегування, зокрема форм контролю та меж втручання в діяльність органів місцевого самоврядування.

Висновки. В даній статті проаналізовано питання делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Було встановлено, що на сьогодні відсутнє

регламентування даного питання, що призводить до великої кількості проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування при реалізації делегованих повноважень. Основними такими проблемами є недостатність фінансування делегованих повноважень, відсутність закріплення форм та меж контролю за виконанням таких повноважень, а також відсутність регламентування питання відкликання делегованого повноваження. Варто відмітити, що в даний час наша країна переживає процес переходу від централізованої системи управління до децентралізованої, що є необхідним кроком для втілення у національне законодавство положень Хартії, наближення до європейських стандартів, а також підтвердження положення Основного Закону України про те, що Україна є демократичною країною. Процес делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування є одним з елементів децентралізації, проявом принципу субсидіарності. Тому врегулювання процедури делегування є зобов'язанням для України з метою дотримання положень Хартії. В процесі впровадження децентралізації неодноразово підіймалося питання про необхідність реформування місцевого самоврядування. В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р закріплювалося, що ефективного та швидкого розв'язання потребує така проблема як погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження. І як спосіб для її вирішення передбачалося створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. При цьому створення таких умов повинно ґрунтуватися, зокрема на таких принципах як наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; запровадження

механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг. Отже, окреслені в цій статті питання були виділені як важливі, які потребують швидкого розв'язання ще з 2014 року, проте, на жаль, на сьогодні ці питання так і не були належним чином врегульовані. В даній статті були запропоновані окремі шляхи вирішення вищезазначених проблемних питань. Першочергово варто або внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», або прийняти окремий закон, який буде регламентувати усю процедуру делегування повноважень, про що закріплено у Хартії місцевого самоврядування. Важливо, щоб при законодавчому врегулюванні процесу делегування не порушувалися гарантії місцевого самоврядування. Тому вбачається необхідним закріпити в законі вичерпний перелік способів контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та чітко окреслити механізми реагування на будь-які порушення при виконанні останніми делегованих повноважень. Крім того, вбачається доцільним закріпити в Бюджетному кодексі України окремо видатки на власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, а також виділяти окрему статтю в ЗУ «Про державний бюджет України» на відповідний рік, якою будуть закріплені видатки на забезпечення делегованих повноважень. Отже, на сьогодні основним завданням, що стоїть перед Україною є реформування місцевого самоврядування, зокрема в аспекті делегування повноважень органам місцевого самоврядування як один із способів реалізації принципу субсидіарності. Найкращим варіантом для вирішення усіх проблемних аспектів делегування є прийняття окремого закону, який би врахував усі зобов'язання України за Хартією та забезпечив би усі гарантії місцевого самоврядування. Тож сподіваємося, що законодавець найближчим часом врегулює процедуру делегування або шляхом внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», або шляхом прийняття окремого закону, адже упорядкування законодавчої бази є важливим кроком для подальшої євроінтеграції.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50—51, ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985, ратифікований Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Корбутяк А. Г., Сокровольська Н. Я. Фінансування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Дніпровський державний аграрно-економічний університет. Електронне видання: «Ефективна економіка». Дніпро. ТОВ «ДКС Центр». 2018. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6707>
5. Новак А. О. Правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 99—109. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf>
6. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: постанов Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 34, ст.228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: проект закону від 01.02.2008 р. № 1472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням ВР АРК щодо конституційності пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійс-

снення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09#Text>

11. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fd20dc72-50c3-4295-9af7-1765b43555fd/content>
12. Трешов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетров. регіонал. ін-т держ. упр. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 60–69.

REFERENCES:

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2010, № 50–51, art. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia: Khartiia, Mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985, ratyfikovanyi Zakonom Ukrainy № 452/97-VR vid 15.07.1997 r. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28.06.1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Korbutiak A. H., Sokrovska N. Ya. (2018). Finansuvannia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii. Dniprovskiy derzhavnyi aharno-ekonomichnyi universytet. *Elektronne vydannia: «Efektivna ekonomika»*. Dnipro. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6707>
5. Novak A. O. (2016). Pravova pryroda delehovanykh povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Aktualni problemy derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia v konteksti konstytutsiinoi modernizatsii* : zb. nauk. st. za materialamy nauk.-prakt. seminaru, m. Kharkiv, 14.10.2016 r. Kharkiv. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11513/1/Novak.pdf>
6. Poriadok kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.03.1999 r. № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1997, № 24, art. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
8. Pro poriadok delehuвання права derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 03.03.1998 r. # 147/98-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1998, № 34, art.228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Pro poriadok delehuвання povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: proekt zakonu vid 01.02.2008 r. № 1472. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF14W00A>
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam VR ARK shchodo konstytutsiinosti punktiv 1, 4, 8, 10, pidpunktu «b» pidpunktu 2 punktu 13, punktiv 14, 17 rozdlu I ZU «Pro vnesennia zmin do deiakikh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiisnennia derzhavnoho arkhitekturno-budivelnogo kontroliu ta spriyannia investytsiinii diialnosti u budivnytstvi» vid 03.02. 2009 r. № 4-rp/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-09#Text>
11. Sandul Ya. M. (2015). *Vykonavchi orhany mistsevykh rad yak subiekty administratyvnoho prava* : Candidate's thesis : 12.00.07. Nats. un.-t «Odeska yurydychna akademiia». Odesa, 2015. URL:<https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fd20dc72-50c3-4295-9af7-1765b43555fd/content>
12. Treshchov M. (2015). *Detsentralizatsiia yak zasib resursnoi samodostatnosti terytorialnykh hromad: teoretychnyi aspekt*. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Dnipropetrov. rehional. in-t derzh. upr. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. Issue. 2.

S. V. Boldyriev, T. V. Steshenko, V. S. Ovcharenko

Delegation of authority : problems of their implementation in practice

Abstract. *For a long time in Ukraine, the process of decentralization has been ongoing and one of its main elements is the implementation of the principle of subsidiarity in national legislation. The implementation of this principle, enshrined in the European Charter of Local Self-Government, which is also possible by delegating powers, obliges Ukraine to properly regulate the issue of delegating powers to local self-government bodies. Analyzing the current legislation in the aspect of delegation of powers of executive authorities to local self-government bodies, it should be noted that a sufficiently large number of powers in various spheres is subject to delegation, while the issue of financing such powers, forms of control over their implementation, the possibility of their*

*withdrawal are not properly regulated. In practice, this leads to a number of problems, in particular, the inability of local self-government bodies to fulfill both delegated and their powers, because, in case of insufficient material and financial support, local self-government bodies are forced to finance them from the local budget by re-allocating costs, which often leads to the inability to finance their own powers. The lack of regulation of forms of control leads to interference in the activities of local self-government bodies and violation of guarantees of their functioning, which is unacceptable according to the European Charter of Local Self-Government. The impossibility of revoking delegated powers also prevents the effective exercise of such powers when the local self-government body cannot exercise them for certain objective reasons. It is also so important to point out, that our country is on the way to become a part of European Union, and it obligates Ukraine to bring the legislation in line with the *acquis communautaire* and to fill all gaps, including proper functioning of local self-government bodies, particularly in term of delegation of powers to local authority. Furthermore, Ukraine has to finally secure the transition from a centralised management system to the decentralised system, because it's the main confirmation of democracy and taking into account local interests on par with the state interests. To sum it up, we consider, that resolving of the above-described problems will be a major step for successful completion of the reform of decentralization and preparing Ukraine for finally become a full-fledged member of the European Community.*

Keywords: *delegation of powers, local governments, executive authorities, legislative regulation, European Charter of Local Self-Government.*