

В.Я. ДАУГУЛЬ,
здобувач кафедри економічної теорії
та фінансів ХарРІ НАДУ

ПРОБЛЕМАТИКА ПЕРЕВІРКИ АКТИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ПИТАНЬ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто механізми перевірки актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади.

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

Конституційна модель організації місцевої влади в Україні передбачає складну модель місцевого управління, в якій паралельно функціонують дві підсистеми публічної влади: державна влада й місцеве самоврядування. Діяльність кожної ланки має забезпечувати реалізацію державної політики, сприяти вирішенню проблем соціально-економічного розвитку регіону та певної місцевості. Безумовно, в процесі свого функціонування місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування співпрацюють задля досягнення комплексного, збалансованого і сталого розвитку території. Проте спільна діяльність цих інституцій врегульована нормативно-правовими приписами, що визначають напрямки, форми та можливості втручання в діяльність іншого органу. Одним із інститутів такої співпраці є делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Цей інститут виник ще на початку 90-х рр. ХХ ст. Він застосовувався у вітчизняному державному управлінні, адже однією з його властивостей є підвищення ефективності здійснення владних функцій. Делегування повноважень і контроль за їх виконанням мають відповідати правовим вимогам задля 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 [1]. На сучасному ж етапі

державного будівництва України відсутня єдина правова модель, що на законодавчому рівні регулювала б суспільні відносини у процесі здійснення і порядку делегування прав та обов'язків, що призводить до негативних явищ на практиці.

Метою статті є теоретичний аналіз інституту делегування повноважень, а завдання окреслюються характеристикою контролю з боку місцевої державної адміністрації як одного з найважливіших складників інституту делегування в сучасній практиці державного управління. 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 та ін. вчені.

У той же час висвітлення проблеми перевірки відповідності чинному законодавству актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади носить епізодичний характер. Ґрунтовного дослідження, що охоплює весь зазначений вище процес, дає загальну картину цієї проблематики на місцевому рівні врегулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу контролю за здійсненням делегованих повноважень, а саме за станом додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами немає, як і відсутні конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Можливість та необхідність здійснення функцій виконавчої влади органами місцевого самоврядування залежать від теорії місцевого самоврядування, що покладена в основу законодавства про місцеве самоврядування. Законодавство України, як і багатьох інших країн, містить положення, що є властивими для різних теорій (громадська, державницька, муніципального дуалізму). Як зазначає М. Корнієнко, мотиви концепції муніципального дуалізму звучать у тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких “органам місцевого самоврядування можуть

надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади”, а також що “органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні органам виконавчої влади [7]”.

Зазначені положення ст. 143 Основного Закону говорять про органи місцевого самоврядування, не розкриваючи про їх видову належність. Однак з усієї системи органів місцевого самоврядування лише виконавчі органи здатні здійснювати такий напрямок роботи. Завдяки організаційній структурі, штату працівників, формам і методам роботи останні матимуть реальну можливість реалізації функцій виконавчої влади. Інші утворення муніципального апарату не задовольняють вимогам виконавчої діяльності, яка потребує професійності, оперативності, відповідної субординації тощо. Ці принципи виконавчої діяльності повинні забезпечуватися незалежно від суб’єктів, що її здійснюють.

Практика функціонування місцевого самоврядування зарубіжних країн показує, що значна більшість з них йде шляхом покладання на органи місцевого самоврядування функцій виконавчої влади. Крім того, п. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає таку можливість [2]. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави [8].

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 (ст. 199 Конституції України).

Забезпечення виконання Конституції, законів України та інших

нормативно-правових актів на відповідних територіях відбувається шляхом здійснення контролю за напрямами, визначеними ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (далі – Закон) [4]. Для реалізації наданих прав та обов'язків місцеві державні адміністрації наділені правами передбаченими ст. 28 Закону, одне з них – право проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи міських рад з питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними і підзвітними відповідним органам виконавчої влади. Контроль за реалізацією виконавчими органами міських (міст обласного значення) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюють обласні державні адміністрації [3]. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (зі змінами) [9].

Одним з напрямків такого контролю є аналіз актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади. Аналіз норм зазначеного Порядку дає підстави стверджувати, що аналіз актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, здійснюється на відповідність їх Конституції України та законам України, іншим актам законодавства.

Здійснення контролю з боку органів виконавчої влади передбачає, перш за все, певну мету, що доводиться закріпленою необхідністю проведення аналізу актів органів місцевого самоврядування. Підконтрольність і підзвітність, відповідно до Концепції адміністративної реформи України (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в

Україні”), це певний стан (режим) організаційних відносин між органами влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом “підконтрольність” дещо ширша, ніж “підзвітність”, оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

У той же час вести мову про скасування чи призупинення актів можна лише в ієрархічній системі органів виконавчої влади, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 71 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають право втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Ст. 20 зазначеного Закону говорить про те, що державний контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень, а ст. 76 окреслює, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Зацікавленою особою (місцевою державною адміністрацією) може бути оскаржена відповідна діяльність як у рамках контрольної діяльності за реалізацією делегованих повноважень, так і у судовому порядку. При цьому важливо підкреслити, що предметом оскарження може бути не лише порушення закону (протиправність), а також доцільність і ефективність діяльності (оскільки йдеться про делеговані повноваження).

Фінансування реалізації делегованих повноважень забезпечується коштами Державного бюджету України, а у ст. 69 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться, що держава здійснює контроль за законним, доцільним, економним, 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» (від 01.02.2008 р. № 1472) [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.

Практика реалізації норм законодавства щодо контролю за виконанням делегованих повноважень свідчить про необхідність додаткового правового забезпечення цього процесу. Так, з метою здійснення належного контролю Харківською обласною державною адміністрацією було прийнято розпорядження голови від 8 грудня 2005 р. № 615 «Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади».

Крім того, відповідно до Регламенту обласної державної адміністрації, затвердженого розпорядженням облдержадміністрації 30 грудня 2005 р. № 683 та Положення про юридичний відділ апарату облдержадміністрації, затвердженого розпорядженням від 16 грудня 2005 р. № 653, повноваження з перевірки відповідності чинному законодавству актів органів місцевого самоврядування з прийнятих з питань делегованих повноважень органів виконавчої влади покладалося на юридичний відділ апарату облдержадміністрації.

За результатами перевірок рішень виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади у разі виявлення невідповідності акта законодавству юридичним відділом апарату облдержадміністрації щоквартально складались аналітичні довідки, що надсилалися органам місцевого самоврядування для усунення виявлених порушень. На практиці було виявлено, що надання зауважень у такій формі перешкоджало

належному контролю за станом виправлення невідповідностей чинному законодавству актів органів місцевого самоврядування прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень.

Як результат, з метою вдосконалення роботи щодо перевірки розпоряджень голів райдержадміністрацій і актів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади було внесено зміни до Регламенту облдержадміністрації, затверджені розпорядженням облдержадміністрації від 18 червня 2007 р. № 364, які передбачали оперативне реагування на видання актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Новий порядок аналізу актів органів місцевого самоврядування прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень передбачає наступний механізм роботи: у разі виявлення актів органів місцевого самоврядування міст обласного значення з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, які не відповідають вимогам чинного законодавства, юридичний відділ апарату облдержадміністрації інформує про це голову обласної державної адміністрації шляхом подання відповідної доповідної записки. За результатами розгляду зазначеної доповідної записки, вона направляється відповідному міському голові для розгляду і усунення виявлених порушень законодавства.

У випадку відмови усунення виявлених порушень або неповідомлення про усунення порушень, у зазначені строки, обласна державна адміністрація порушує, у встановленому порядку, питання про відповідальність міського голови та скасування акту органу місцевого самоврядування згідно з законодавством.

Крім того, юридичний відділ апарату облдержадміністрації щороку готує узагальнену інформацію щодо актів органів місцевого самоврядування міст обласного значення з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, які не відповідали вимогам чинного законодавства.

Зазначена інформація направляється міським головам міст обласного значення для врахування в роботі та усунення недоліків.

Зазначена процедура залишилася в діючому на цей час Регламенті обласної державної адміністрації, затвердженому розпорядженням голови облдержадміністрації від 23 листопада 2007 р. № 758. З червня 2007 р. юридичним відділом апарату облдержадміністрації було підготовлено три доповідні записки щодо невідповідності чинному законодавству: шести рішень виконавчого комітету Куп'янської міської ради, трьох рішень виконавчого комітету Лозівської міської ради та трьох рішень виконавчого комітету Люботинської міської ради, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органу виконавчої влади.

Разом з тим, слід зазначити, що мають місце випадки постійного порушення строків надання копій актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань делегованих повноважень органів виконавчої влади, а також ігнорування правових приписів з цього питання (виконавчим комітетом Харківської міської ради у 2007 р. не було надано до Харківської облдержадміністрації жодного акту органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань делегованих повноважень органів виконавчої влади).

Залишається також дискусійною проблема засобів реагування органів виконавчої влади у разі виявлення невідповідності актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань делегованих повноважень, Конституції України або законам України, іншим актам законодавства. Порядок контролю передбачає у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування тільки можливість направлення органом, що здійснює контроль, органу місцевого самоврядування повідомлення про його невідповідність.

Ст. 144 Конституції України було встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, а ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас, звернутися до суду з приводу не відповідності чинному законодавству рішень органів місцевого самоврядування можуть органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, – місцеві державні адміністрації, відповідно до статті 28 Закону. Таким чином, єдиним механізмом припинення дії рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції України та законам України є їх визнання незаконними в судовому порядку (що тягне втрату ними чинності).

Звернення місцевих державних адміністрацій до суду з позовом про визнання незаконним актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку з їх нелегітимністю не порушує умови контролю, й впливає із змісту норми ст. 2 КАС України, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також передбачає оскарження будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [6].

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 10.01.2008 р. № 1313, внесений Президентом України В.А. Ющенком), передбачає внесення змін до ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України, що надаватиме право

голови місцевої державної оскаржувати нормативно-правовий акт органу місцевого самоврядування у випадках, установлених законом [10].

Обласна державна адміністрація не має повноважень щодо скасування актів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, але у разі коли міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, облдержадміністрація може порушити у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Зокрема обласна державна адміністрація може звернутися до органів прокуратури, які здійснюють прокурорський нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів (ст. 1 Закону України «Про прокуратуру») [5], чи порушити питання перед Верховною Радою України про призначення позачергових виборів міських голів за наявності підстав, передбачених частиною першою ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відсутністю чіткої процедури реагування органів виконавчої влади на акти органів місцевого самоврядування, прийняті на виконання делегованих повноважень, що порушують норми чинного законодавства, ускладнює здійснення належного контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Особливістю контролю як функції державного управління є те, що контролюючі установи мають можливість втручатися в оперативну діяльність підконтрольних, давати їм обов'язкові для виконання вказівки. Нагляд же має за мету лише виявлення та попередження правопорушень, відповідність діяльності підконтрольних об'єктів чітко встановленим правилам.

З огляду на викладене вище, чинне законодавство передбачає лише наглядові функції обласних державних адміністрацій в частині аналізу актів

органів місцевого самоврядування прийнятих з питань делегованих повноважень органів виконавчої влади, а тому вони не можуть належним чином виконувати контроль за станом їх відповідності Конституції України та законам України, іншим актам законодавства.

Контроль як важлива функція держави та її управлінських органів має здійснюватися у тісному зв'язку з іншими управлінськими функціями, опосередковуватися правовими нормами, мати чітке правове регулювання, і лише за таких умов можна сподіватися на позитивний результат. Сучасна практика державного управління підкреслює актуальність здійснення контрольної функції місцевими органами виконавчої влади, розширення правового поля діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності та правопорядку та відповідній території. Подальшого наукового опрацювання потребують організаційні форми та методи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у реалізації контрольних повноважень, можливості скасування та призупинення дії незаконних рішень органами та посадовими особами територіальної громади.

Список використаних джерел

1. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська, Н. Янюк. – Режим доступу : <http://www.cpp.org.ua/aspekts/25/29>.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Закон України «Про прокуратуру» // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
6. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
7. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К. : Укр. центр правничих студій, 1999. – С. 355.
8. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 104.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 28.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (від 10.01.2008 р. № 1313). – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>

11. Проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (від 01.02.2008 р. №1472). – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>

Daugul V.Y. Problematika of verification of acts of organs of local self-government is on questions of realization of the delegated plenary powers of organs of executive power.

The mechanisms of verification of acts of organs of local self-government are considered on questions of realization of the delegated plenary powers of organs of executive power.

Key words: organs of local self-government, organs of executive power, plenary powers are delegated.

Даугуль В.Я. Проблематика проверки актов органов местного самоуправления по вопросам осуществления делегированных полномочий органов исполнительной власти.

Рассмотрены механизмы проверки актов органов местного самоуправления по вопросам осуществления делегированных полномочий органов исполнительной власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, делегированные полномочия.