

УДК 340:35.072.2

М.А. КАЩИШИН,

Національна академія внутрішніх справ України

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, державний контроль, контрольні повноваження, повноваження, власні та делеговані повноваження, суб'єкти контролю

Відповідно до ст.20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України 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.

Для характеристики контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, слід розрізняти види контролю та суб'єктів, що такий контроль здійснюють.

Сфера повноважень органів місцевого самоврядування в Україні була предметом наукових досліджень таких правників, як: В. Авер'янов, А. Колодій, Б. Калиновський, О. Сінкевич, І. Сторожук, С. Серьогін, А. Селіванов, М. Сидорчук, П. Покатаєв, Т. Андрієвський, М.О. Баймуратов, Ю.Г., Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, Т.С. Масловська, М.П. Орзіх, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко та інші. Зважаючи на їх наукові здобутки, метою статті є дослідження наукових та законодавчих підходів до визначення контролю за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування в Україні у порівнянні із досвідом зарубіжних країн.

О.А. Смоляр пропонує контроль у сфері місцевого самоврядування класифікувати за наступними критеріями:

- 1) за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян);
- 2) за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами);
- 3) за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий/позавідомчий контроль);
- 4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо);
- 5) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний);
- 6) за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний) [1].

Аналізуючи основні контрольні повноваження у сфері місцевого самоврядування окремих державних органів, які відносяться до різних гілок влади, слід зазначити, що Конституція України не містить конкретного посилання на повноваження Верховної Ради України здійснювати контроль за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, але, на думку О.А. Смоляра, у процесі фактичної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування наявна участь Верховної ради України в частині певного контролю, наприклад, приймаючи законодавчий акт про призначення позачергових виборів до місцевої ради. З даним твердженням слід погодитись, адже призначення позачергових виборів є результатом впливу Верховної ради України на реалізацію повноважень органами місцевого самоврядування, та може бути результатом контролю Верховної ради України за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування.

Також у ст.17 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначено право комітетів Верховної Ради України на отримання від органів місцевого самоврядування інформації з питань, що належать до предметів їх відання, здійснювати аналіз

практики застосування органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції України та законів України, аналіз відповідності закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття, що також можна вважати контрольними функціями. Згідно ст.24 Закону, за наслідками такого аналізу комітет вносить органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконних нормативно-правових актів, які підлягають обов'язковому розгляду, а за несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів та несвоєчасне повідомлення їм про вжиті заходи у відповідності до ст.57 Закону посадові особи органів місцевого самоврядування несуть відповідальність у встановленому законом порядку.

Згідно ч.5 ст.50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», у рекомендаціях комітетів щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб зазначаються:

1) положення законодавчих актів України, які були порушені або неналежно виконані відповідним органом чи посадовою, службовою особою, із зазначенням фактів, які це підтверджують;

2) сформульована позитивна чи негативна оцінка роботи органу місцевого самоврядування чи посадової, службової особи;

3) заходи, які необхідно здійснити для усунення виявлених комітетом порушень законодавчих актів, пропозиції щодо притягнення винних осіб до відповідальності за зазначені порушення [1].

Також до контрольної функції слід віднести право народного депутата Верховної ради України, який, згідно ст.86 Конституції України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і участь у розгляді порушених ним питань відповідно до ст.16 Закону України «Про статус народного депутата України». Депутатським запитом є вимога народного депута-

та, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка оголошується на сесії Верховної Ради України до органів місцевого самоврядування, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції.

До суб'єктів контрольних функцій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування слід віднести і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адже згідно зі ст.13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у процесі контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України, Уповноважений має право:

а) невідкладного прийому керівниками органів місцевого самоврядування;

б) безперешкодно відвідувати органи місцевого самоврядування, бути присутнім на їх засіданнях;

в) на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах місцевого самоврядування;

г) вимагати від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків.

Бюджетний кодекс України у статті 110 до повноважень Рахункової палати відносить здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Тож, виокремлюється ще один суб'єкт контрольних повноважень за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, адже Закон України «Про Рахункову палату» у статті 16 визначає право Рахункової палати контролювати органи місцевого самоврядування, підприємства у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України, а також у статті 18 Закону визначається ще одне право на запити Рахункової палати в процесі здійснення нею

своїх функцій органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується об'єктів контролю та є необхідною для здійснення перевірки, ревізії та обслідування.

Стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплює за урядом обов'язок здійснювати контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади, а відповідно до ст.143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Стаття 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади. Контрольні повноваження у сфері місцевого самоврядування здійснюють центральні органи виконавчої влади, їх обсяг, межі та спосіб реалізації обов'язково мають бути передбачені Конституцією та законами України.

У частині контролю органів виконавчої влади за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування слід зазначити, що такий контроль, на думку експерта Фонду місцевої демократії А. Онупрієнко, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, але й доцільності, а також скасовувати при необхідності такі рішення чи припиняти їх дію [2].

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами в зарубіжних країнах різний. Так, в унітарних державах (Великобританія, Франція, Італія, Японія) такий нагляд, як правило, здійснюється центральним урядом. У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації.

У деяких країнах, наприклад у скандинавських, Великобританії та інших, контроль за

законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери омбудсмени (зі шведського «ombudsman» – представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень.

Для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування такого досвіду по контролю за реалізацією переданих на місцевий рівень державних повноважень. З питань саме місцевого значення органи місцевого самоврядування повинні володіти визначеною в рамках законодавства певною свободою дій. Контроль з боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки за відповідністю законодавству дій місцевих органів влади [2].

Контроль, який здійснюється цими органами, носить, як правило, галузевий характер. Серед видів галузевого контролю можна назвати бюджетно-фінансовий, екологічний, архітектурний, санітарно-епідеміологічний, за охороною праці, антимонопольний, ветеринарний, захист прав споживачів, за цінами, енергозбереження, пожежний, земельний, за якістю лікарських засобів тощо [1].

Бюджетний кодекс України у ст.111 до суб'єктів контролю у сфері місцевого самоврядування відносить Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу щодо місцевих бюджетів. Центральним органом виконавчої влади, який має досить значні контрольні повноваження у сфері місцевого самоврядування є Державна казначейська служба України, яка, відповідно до ст.112 Бюджетного кодексу України, здійснює контроль за:

- 1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів, крім випадків, передбачених цим Кодексом, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;

3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

5) відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням [1].

Фінансовий контроль у сфері місцевого самоврядування здійснює також Державна фінансова інспекція України. До повноважень органів державного фінансового контролю належить здійснення контролю за:

1) цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудита);

2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

5) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

6) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудита у розпорядників бюджетних коштів (ч.1 ст.113 Бюджетного кодексу України) [1].

Правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, завдання, функції, права і обов'язки уповноважених органів визначаються Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні».

Органи Антимонопольного комітету України за результатами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції приймають рішення, в тому числі про:

а) визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

б) припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

в) зобов'язання органу місцевого самоврядування скасувати або змінити прийняте ним рішення чи розірвати угоди, визнані антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю (ст.48 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

Центральна виборча комісія контролює діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення виборчих комісій приміщеннями, транспортом, зв'язком, іншими засобами матеріально-технічного забезпечення виборів (п.16 ч.1 ст.19 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Відповідно до ч.5 ст.37 Закону України «Про державну таємницю», Служба безпеки України контролює стан охорони державної таємниці в органах місцевого самоврядування, а як результат – висновки Служби безпеки України, викладені в актах офіційних перевірок за результатами контролю стану охорони державної таємниці, є обов'язковими для виконання посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Основним суб'єктом контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування (який називається громадським контролем) також є територіальна громада.

У частині громадського контролю, на думку А. С. Крупника, контроль – це процес, який повинен забезпечити відповідність фун-

кціонування керованого об'єкта ухваленого управлінським рішенням і спрямований на успішне та ефективне здійснення поставлених цілей [3].

На думку В. Гарашук, контроль – це особлива функція державного управління, «...перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь». Отже, сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання [4].

Беручи до уваги положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», особливого значення набуває громадський контроль як система контролю саме над органами місцевого самоврядування. Такий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливою формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління суспільством та державою [2].

Згідно ст.38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тобто громадяни мають право здійснювати громадський контроль за органами місцевого самоврядування у тому числі, запобігати порушенням у сфері реалізації органами місцевого самоврядування повноважень за допомогою засобів суспільного впливу [5].

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами, а також є функцією громадянського суспільства, тому виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою, а найголовніше – є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у вирішенні суспільних

справ, активно впливати на діяльність органів місцевого самоврядування. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [3].

Слід відзначити, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі нададуть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів [5]. При цьому процедуру здійснення громадського контролю слід прописувати у статутах територіальних громад, які приймаються місцевими радами – представницькими органами місцевого самоврядування. Результати громадського контролю повинні регулярно оприлюднюватися в засобах масової інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. URL: <http://oaji.net/articles/2016/3229-1459861209.pdf>.
2. Онупрієнко А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання. URL: <http://fmd.kh.ua/articles/deleguvannya-derzhavnih-povnovazhen-organam-mistsevogo-samovryaduvannya-problemni-pitannya.html>.
3. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення // зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. 2007. Вип. № 1. URL: http://novyistryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія

державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 748 с.

5. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф.

дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.

6. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг // Державне будівництво. 2007. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.

Каццишин М. А. Державний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень в Україні та зарубіжних країнах // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 93–98. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_16.pdf

Визначено перелік суб'єктів контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Наведено положення національних законодавчих актів, що регулюють контроль за реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування.

Каццишин М.А. Государственный контроль за реализацией органами местного самоуправления полномочий в Украине и зарубежных странах

Определен перечень субъектов контроля за реализацией полномочий органами местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Приведены положения национальных законодательных актов, регулирующих контроль за реализацией полномочий органов местного самоуправления.

Kashishin M.A. State Control over the Implementation of Local Authorities by Authorities in Ukraine and Foreign Countries

The list of subjects of control over the implementation of powers by local self-government bodies in Ukraine and foreign countries is determined. The article contains the provisions of the national legislation regulating the control over the exercise of the powers of local self-government bodies.

Форум права