

The proposals on improving the relevant provisions of Ukraine's anticorruption legislation are substantiated.

Key words: *anti-corruption legislation, tax legislation, the National Agency on Corruption Prevention, taxation.*

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Аналізується стан адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади. Акцентується увага на такій формі децентралізації виконавчої влади, як делегування повноважень і питаннях контролю з боку органів виконавчої влади за їх здійсненням органами місцевого самоврядування. Звертається увага на форми реалізації контрольних повноважень органів виконавчої влади, зокрема, аналіз актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади; наданої інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; порушення у встановленому порядку питання про відповідальність сільського, селищного, міського голови. Пропонується законодавчо визначити порядок делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та удосконалити процедури контролю за їх здійсненням.

Ключові слова: *органи публічної адміністрації, адміністративно-правове забезпечення, децентралізація виконавчої влади, делегування повноважень, контроль.*

Кисель Л. Е. Некоторые аспекты административно-правового обеспечения деятельности органов публичной администрации в условиях децентрализации исполнительной власти

Анализируется состояние административно-правового обеспечения деятельности органов публичной администрации в условиях децентрализации исполнительной власти. Акцентируется внимание на такой форме децентрализации исполнительной власти, как делегирование полномочий и вопросах контроля органов исполнительной власти за их исполнением органами местного самоуправления. Обращается внимание на формы реализации контрольных полномочий органов исполнительной власти, в частности анализ актов органов местного самоуправления, принятых по вопросам осуществления делегированных полномочий органов исполнительной власти; предоставленной информации об исполнении делегированных полномочий органов исполнительной власти; проведение проверок деятельности исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов; инициирование в установленном порядке вопроса об ответственности председателей сельских, поселковых, городских советов. Предлагается законодательно определить порядок делегирования полномочий органов исполнительной власти органам местного самоуправления и усовершенствовать процедуры контроля за их исполнением.

Ключевые слова: органи публичной администрации, административно-правовое обеспечение, децентрализация исполнительной власти, делегирование полномочий, контроль.

Kysil L. E. Some aspects of administrative and legal support for the activities of public administration bodies in the context of decentralization of executive power

The article is devoted to the analysis of the state of administrative and legal support for the activities of public administration bodies in the context of decentralization of the executive power. The author focuses attention on such form of decentralization of executive power, such as delegation of authority, and on issues of control of executive bodies for their execution by local self-government bodies. Attention is drawn to the forms of implementation of the supervisory powers of executive bodies such as the analysis of acts of local self-government bodies adopted on the implementation of delegated powers of executive authorities; information on the performance of delegated powers of executive authorities; carrying out of inspections of activity of executive bodies of rural, settlement, city councils; initiation of the issue of responsibility of chairmen of rural, settlement, city councils in accordance with the established procedure. It is proposed to legislatively determine the procedure for delegating the powers of executive bodies to local governments and to improve the procedures for monitoring their implementation.

Key words: public administration bodies, administrative and legal support, decentralization of executive power, delegation of authority, control.

Децентралізація являє собою якісну зміну в державному управлінні, можливу за наявності відповідних реформ, результат трансформації виконавчої влади, демократизації суспільства, набуття населенням політичних прав і свобод, процесу роздержавлення та приватизації, відмови від централізованого управління. Подальше впровадження принципу децентралізації виконавчої влади в державно-правову дійсність є важливою передумовою модернізації системи публічної влади в Україні, визначається як одне з провідних завдань, що стоїть сьогодні перед нашою державою.

Окремі аспекти цієї проблематики були предметом дослідження українських учених В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Ю. В. Бойка, В. І. Борденюка, О. З. Босака, М. П. Воронова, О. С. Врублевського, Н. Т. Гончарук, В. П. Горбатенка, І. А. Грицяка, І. І. Дахової, М. М. Їжи, Р. А. Калюжного, В. М. Кампа, Т. О. Карабін, В. К. Колпакова, В. С. Куйбіди, А. П. Лелеченка, К. О. Линьова, В. В. Марченка, А. С. Матвієнка, Г. І. Мостового, Н. Р. Нижник, М. І. Ославського, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, О. П. Рябченко, В. Є. Сороковського, П. А. Трачука, О. В. Хоменко, О. О. Хоруженка, В. В. Цветкова, І. А. Цесара, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та ін. Крім того, ці питання привертати увагу зарубіжних дослідників, зокрема І. Л. Бачило, Г. Бребана, Ж. Веделя, Т. Вюртенбергера, Б. Гурне, Р. Драго, М. Ілнера, М. Оріу, І. А. Полянського, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, В. Є. Чиркіна, Х. Циммермана, А. Шаха, Д. Шиманке.

Традиційно в науці адміністративного права і державного управління формами децентралізації виконавчої влади визнаються деволуція, дивестування, деконцентрація та делегування¹. При цьому деволуція означає передачу центральними урядовими органами частини своїх владних повноважень органам влади адміністративно-територіальних одиниць.

Дивестування передбачає, що планування та адміністративна влада або інші функції передаються волонтерським приватним або громадським організаціям. Воно часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій у поєднанні з дерегуляцією або приватизацією.

Деконцентрація являє собою розподіл державою адміністративних обов'язків між органами виконавчої влади різного рівня. У випадку вертикальної деконцентрації створюються адміністративні органи на місцевому рівні, у випадку горизонтальної деконцентрації, наприклад, для вирішення спеціальних питань управління, поряд з міністерствами, створюються інші особливі органи державної влади. При цьому в обох випадках управлінська система не збільшується, оскільки деконцентровані органи залишаються підпорядкованими центральній владі. Інакше кажучи, при деконцентрації центральний апарат управління наділяє владою свої периферійні служби².

Що ж стосується делегування повноважень, то в юридичній літературі його трактують як тимчасову передачу своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади чи органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям³, що відбувається на підставі певного акта, що має форму наказу, розпорядження тощо. Зокрема, Конституція України 1996 р. передбачає, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування, тобто безпосередньо радам. 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. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частини 3, 4 ст. 143 Конституції України).

У подальшому закріплення здійснення делегованих повноважень набуло в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, через недостатню урегульованість процедур делегування повноважень мала місце спроба прийняття спеціального окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень» (законопроект від 1.02.2008 р. № 1472 ⁴), на нагальність прийняття якого неодноразово наголошувалося в наукових публікаціях. На жаль, спроби прийняти такий закон так і залишилися на папері.

До особливостей делегування функцій і повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування переважно відносять: 1) використання делегованих функцій і повноважень мають спрямовуватись на максимальну реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб певної територіальної громади; 2) органи місцевого самоврядування можуть реалізувати делеговані їм органами виконавчої влади функції та повноваження, так і делегувати окремі функції та повноваження органам виконавчої влади; 3) отримали законодавче закріплення лише делеговані повноваження, а ті із них, які можуть бути делеговані – законодавчо не визначені; 4) шляхом делегування функцій і повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування досягається присутність держави на місцевому рівні; 5) на відміну від делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних і міських рад,

перелік делегованих повноважень, які можуть надаватися районними і обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям є виключним; б) підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади з питань здійснення ними делегованих функцій та повноважень⁵.

Проте Т. О. Карабін вважає, що делегування в системі органів виконавчої влади – це, по суті, один із способів деконцентрації державної влади. На її думку, децентралізація виконавчої влади можлива як передача повноважень (незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями та одночасне звуження сфери компетенції органів виконавчої влади) та делегування повноважень органам місцевого самоврядування (тимчасова передача повноважень). Децентралізація виконавчої влади через передачу повноважень забезпечується прийняттям закону чи іншого нормативного акта, яким держава в особі уповноважених органів передає частину повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Прикладом такого виду децентралізації є прийняття у 1990-х роках Законів «Про представника Президента України», «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», які унормували організаційне розділення суб'єктів, що здійснюють місцеве самоврядування та державне управління на низовому рівні.

Децентралізація виконавчої влади через делегування повноважень характеризується такими ознаками: 1) тимчасовим характером передачі владних повноважень; 2) добровільністю у здійсненні делегованих повноважень. Однак, як свідчить аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавець не передбачив ані добровільності, ані тимчасовості у здійсненні делегованих повноважень. Це дає підстави зробити висновок про те, що нормативна регламентація способів і механізму делегування повноважень перетворює цей різновид децентралізації виконавчої влади на передачу повноважень⁶. У зв'язку з цим варті уваги пропозиції І. П. Сторожук внести такі зміни до вищезгаданого закону, які б законодавчо закріпили правовий статус органів місцевого самоврядування як рівного партнера, наділивши їх правом самостійно вирішувати питання – погодитись чи відмовитись від делегованих повноважень за умов неможливості їх належного виконання (відсутність досвідчених працівників, ненадання достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів тощо); передбачити детальний механізм делегування повноважень – процедури делегування (умови, суб'єкти, акти та ін.), відкликання делегованих повноважень, відповідальність як делегуючого органу, так і органу, якому делеговано повноваження, контроль за виконанням⁷.

Спинимось докладніше на питаннях *контролю з боку держави за реалізацією повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування*.

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами в різних 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 скандинавських країнах контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні порівняно незалежні контролери – омбудсмени (зі шведського “ombudsman” – представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про відповідальність посадових осіб

муниципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень⁸.

Якщо звернутись до вітчизняного законодавства, то відповідно до п. 1 Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України 9 березня 1999 р. № 339(надалі – Порядок), контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим. Зокрема, на *райдержадміністрації* – щодо виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району; на *облдержадміністрації*, *Раду міністрів АРК* – щодо виконавчих органів міських (міст обласного значення, міст республіканського значення АРК) рад. Поряд з тим облдержадміністрації, Рада міністрів АРК мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У випадках, визначених законодавством, здійснення такого контролю покладається на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи – згідно з повноваженнями та порядком, передбаченим законодавством.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади провадиться згідно зі щорічними планами, розробленими і затвердженими зазначеними вище органами.

Вищезгаданим Порядком передбачені й форми реалізації контрольних повноважень уповноваженими державними органами:

– *аналіз актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади*, копії яких, згідно з п. 6 Порядку, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта;

– *вивчення та аналіз наданої* – один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, за формою, яку затверджує керівник органу, що здійснює контроль – виконавчими органами сільських, селищних, міських рад *інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади*. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень;

– *проведення перевірок* діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Порядок, періодичність і терміни проведення таких перевірок, які не повинні перевищувати 5 робочих днів, визначаються керівником органу, що здійснює контроль. Продовження цього терміну проведення перевірки допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися *позапланові* перевірки. Крім позапланових, можуть проводитися і *комплексні* перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади – на підставі рішення Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації та за участю територіальних органів центральних органів виконавчої влади та заслуховуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади.

За результатами перевірки оформляється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а копія акта – органу місцевого самоврядування, в якому проводилася перевірка.

Результати перевірки розглядаються виконавчим органом ради, а у разі потреби – виносяться на розгляд сесії відповідної ради та доводяться до відома населення шляхом опублікування у місцевих засобах масової інформації. Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку.

Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищим органам виконавчої влади.

– *порушення у встановленому порядку питання про відповідальність* згідно із законодавством, якщо в процесі перевірки буде встановлено, що сільський, селищний, міський голова: а) порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, б) не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, в) перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням, г) в інших випадках.

Проведений нами аналіз вітчизняного законодавства дає підстави зробити висновок про те, що делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади не повинно трактуватися як їх звільнення від *відповідальності за здійснення переданих повноважень*. Адже означені повноваження продовжують зберігати своє державне значення. У такому разі навряд чи відповідають інтересам держави строки реагування, визначені п. 6 Порядку, за яким «орган контролю протягом *трьох місяців* надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта» та відсутність у такого органу повноваження хоча б зупинити дію акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, що не відповідає законодавству, до розгляду питання в судовому порядку. Не відповідає інтересам держави і відсутність серед заходів впливу контролюючого суб'єкта на орган місцевого самоврядування, якому делеговано певні повноваження органу виконавчої влади, можливості призупинити здійснення делегованого повноваження в разі систематичного його невиконання або неналежного виконання, реалізації за допомогою способів і форм, що суперечать законодавству України.

Отже, і на сьогодні залишається нагальним визначення порядку делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та удосконалення процедури контролю за їх здійсненням.

1. *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування*: навч. посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування / за ред. Джейсінг Сах. Київ: ПРООН/МІПВСР, 2007. С. 7; *Лелеченко А. П.* Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Київ, 2006. С. 8. 2. *Брзбан Г.* Французське адміністративне право / пер. с франц.; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. Москва: Прогресс, 1988. С. 86; *Бабич О. М.* Правові засади децентралізації виконавчої влади в Україні // Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2009. С. 99. 3. *Погорілко В. Ф.* Делегування повноважень // Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Укр. енцикл. імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 54. 4. *Проект Закону України № 1472 від 01.02.2008 р.* «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF14W00A.html 5. *Алтуніна О. М.* Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2009. С. 9–10. 6. *Карабін Т. О.* Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення // Форум права: електронне наукове фахове видання Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 4. С. 441–442. 7. *Сторожук І. П.* Організаційно-правове забезпечення принципів місцевого самоуправління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2010. С. 13–14. 8. *Онупрієнко А.* Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання. URL: <http://-orgafmd.kh.ua/articles/deleguvannya-derzhavnih-povnovazhennam-mistsevogo-samovryaduvannya-problemnipitannya.html>

Kysil L. E. Some aspects of administrative and legal support for the activities of public administration bodies in the context of decentralization of executive power

The article analyzes the state of administrative and legal support for the activities of public administration bodies in the context of decentralization of the executive power. Attention is focused on such form of decentralization of executive power as delegation of authority.

In particular, in the legal literature, the delegation of authority is understood as the temporary transferring of one's powers by one government authority to other state authorities or local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations, is carried out on the basis of a specific act, and has the form of an order, orders, etc.

The Constitution of Ukraine (1996) provides that certain powers of executive bodies may be granted to local self-government bodies, that is, directly to councils. The state finances the implementation of these powers in full at the expense of the state budget of Ukraine or by re-transferring to the local budget some national taxes, or by transferring to the local government bodies appropriate state property objects. The bodies of local self-government in matters of their exercising the powers of executive bodies are controlled by the relevant executive authorities (parts 3 and 4 of Article 143 of the Constitution of Ukraine).

Later delegation of authority was also provided for by the laws of Ukraine "On local self-government in Ukraine", "On local state administrations". In addition, due to the lack of coordination of procedures for delegation of authority, the relevance of which was repeatedly

noted in scientific publications⁶ there was an attempt to adopt a special separate law "On the delegation of certain state powers to local governments" (Draft No. 1472 of 01.02.2008). Unfortunately, attempts to adopt such a law have remained in vain.

Attention is drawn to the forms of implementation of the supervisory powers of executive bodies such as the analysis of acts of local self-government bodies adopted on the implementation of delegated powers of executive authorities; information on the performance of delegated powers of executive authorities; carrying out of inspections of activity of executive bodies of rural, settlement, city councils; initiation of the issue of responsibility of chairmen of rural, settlement, city councils in accordance with the established procedure. It is proposed to legislatively determine the procedure for delegating the powers of executive bodies to local governments and to improve the procedures for monitoring their implementation.

Key words: public administration bodies, administrative and legal support, decentralization of executive power, delegation of authority, control.

УДК 342.9

О. А. БАНЧУК,
кандидат юридичних наук

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ: ДОСВІД КРАЇН СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Стаття присвячена дослідженню процесу децентралізації повноважень органів публічної адміністрації у сфері забезпечення правопорядку в державах Східної Європи (Литві, Латвії, Естонії, Польщі, Чехії та Словаччині).

Проаналізовано законодавство зазначених європейських країн щодо повноважень місцевого самоврядування в частині забезпечення правопорядку, а також діяльності місцевої поліції. Встановлено, що східноєвропейські країни поділяються на два типи: ті, які створили місцеву поліцію, і ті, які обмежилися утворенням інших місцевих формувальних правопорядку. Основними відмінними рисами цих підрозділів із забезпечення правопорядку визначені їх правовий статус, завдання, повноваження і ступінь контролю та нагляду з боку органів державної влади (поліції і міністерств внутрішніх справ).

Ключові слова: місцева поліція, місцеве формування із забезпечення правопорядку, місцеве самоврядування, охорона публічного порядку.

Банчук А. А. Децентрализация полномочий органов публичной администрации в сфере обеспечения правопорядка: опыт стран Восточной Европы

Статья посвящена исследованию процесса децентрализации полномочий органов публичной администрации в сфере обеспечения правопорядка в государствах Восточной Европы (Литве, Латвии, Эстонии, Польши, Чехии и Словакии).

Проанализировано законодательство указанных европейских стран относительно полномочий местного самоуправления в части обеспечения правопорядка, а также деятельности местной полиции. Установлено, что восточноевропейские страны делятся на два типа: те, которые создали местную полицию, и те, которые ограничились образованием других местных формирований правопорядка. Основными отличительными чертами этих подразделений по обеспечению правопорядка определены их правовой