

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Карабін Т.О.,

кандидат юридичних наук,

Закарпатський державний університет

В статті здійснюється дослідження форм та методів контрольної діяльності місцевих органів виконавчої влади за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Аналізуються нормативно-правові акти загальнодержавного значення та локальні акти, що визначають механізм реалізації контрольної діяльності. На основі здійсненого аналізу автор приходиться до висновку, що удосконалення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованої сфери компетенції органами місцевого самоврядування повинне здійснюватися шляхом нормативного встановлення дієвих форм та методів контролю, а також визначення ефективних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт за результатами контрольної діяльності.

**Ключові слова:** методи контролю, форми контролю, делеговані повноваження, місцевий орган публічної влади, орган місцевого самоврядування, обласна державна адміністрація

В статье исследуются формы и методы контрольной деятельности местных органов исполнительной власти за осуществлением органами местного самоуправления делегированных полномочий. Производится анализ нормативно-правовых актов общегосударственного значения и локальных актов, которые определяют механизм реализации контрольной деятельности. На основании проведенного анализа автор приходит к заключению, что усовершенствование контрольной деятельности местных государственных администраций за исполнением делегированной сферы компетенции органами местного самоуправления должно осуществляться по средством нормативного определения действенных форм и методов контроля, а также определения эффективных средств воздействия на подконтрольный субъект за результатами контрольной деятельности.

**Ключевые слова:** методы контроля, формы контроля, делегированные полномочия, местный орган публичной власти, местная государственная администрация, орган местного самоуправления.

The local bodies of the executive power forms and methods of the control for self-governing bodies delegate authorities are considered in the article. The legal regulations of the control mechanism analysed. The author came to the conclusion that the improvement of the local bodies of the executive power control activity for self-governing bodies delegate authorities hold be realized by legal determination of effective form and methods of control, and also by decision of active means of influence to the controlling object.

**Keywords:** Methods of the control, forms of the control, delegate authorities, the local body of the public power, self-governing body, regional state administration.

Сучасні умови розвитку держави та правового регулювання її впливу на суспільство потребують нових підходів до аналізу системи контролю, системи органів, що здійснюють контроль та її законодавчого забезпечення. Контроль є однією з найважливіших функцій органів публічної влади, однак наукове дослідження цієї функції, її правового забезпечення нашою державою є деякою складністю. Однією із позицій, яку слід врахувати і при здійсненні самої контрольної діяльності, і при дослідженні її правового регулювання, є те, що дана функція є похідною від іншої діяльності, а отже і аналіз ефективності, дієвості контролю безпосередньо пов'язаний із предметом контрольної діяльності.

Сьогодні з огляду на проблеми соціально-економічного та правового розвитку нашої держави актуальність питання удосконалення контрольної діяльності владних суб'єктів як однієї зі складових їх діяльності в цілому не викликає сумнівів. Проблеми «зворотного зв'язку» в управлінських відносинах пов'язані в тому числі і з правовими питаннями, а саме, недосконалим правовим регулюванням методів, форм, процедур контрольної діяльності органів публічної влади.

Наведене в повній мірі стосується і місцевих органів публічної влади: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. На даному рівні управління загальні проблеми загострюються ще й тим, що зазначені суб'єкти перебувають в різних владних системах: державній і самоврядній. Тому питання унормування їх контрольної діяльності один стосовно іншого, по-перше, викликає підвищений інтерес і не тільки в наукових колах, а, по-друге, наведене ускладнює сам механізм правового регулювання їх контрольної діяльності.

Фундаментальні дослідження проблемних питань, про які йдеться в статті, здійснені вченими, фахівцями в галузі адміністративного права, такими як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Гаращук, В.В. Цветков та іншими. Їх аналіз здійснювали і продовжують здійснювати також науковці-юристи фахівці в інших галузях права та державознавці при дослідженні інших суміжних проблем.

Метою даної статті є аналіз правового регулювання

порядку, форм та методів контрольної діяльності обласних державних адміністрацій за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, використовуючи приклад Закарпатської обласної державної адміністрації. Її новизна полягає у розкритті конкретних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання контролю облдержадміністрацій за здійсненням делегованої сфери компетенції органами місцевого самоврядування.

В структурі компетенції органів місцевого самоврядування є два види повноважень: власні (самоврядні) і делеговані, які суттєво відрізняються порядком контролю за їх реалізацією. Оскільки за своєю природою делеговані повноваження є державними, в них чітко прослідковується (або повинен прослідковуватися) державний інтерес, то відповідно органами, що здійснюють контроль за реалізацією делегованих повноважень є державні органи виконавчої влади, найбільш наближеними до підконтрольного об'єкта серед яких є місцеві державні адміністрації. Щодо діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розміщених на території району контрольні повноваження реалізують районні державні адміністрації, а обласні державні адміністрації – щодо діяльності виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, а також виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території області.

Що стосується контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням власної сфери компетенції, то слід звернутися до ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1], де передбачено право місцевих державних адміністрацій перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій. Отже, виходячи з логічного аналізу цитованого положення закону, стає зрозумілим, що і питання власної сфери компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування можуть бути предметом контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій.

Тим не менше, питання контролю органами виконавчої влади здійснення власних повноважень органами місцевого самоврядування виходить за рамки нашого дослідження, не передбачено завданням, яке було поставлене, тому подальший аналіз буде стосуватися виключно форм та методів контрольної діяльності органів виконавчої влади за реалізацією делегованої сфери компетенції органами місцевого самоврядування.

Слід відмітити, що державний контроль за функціонуванням місцевого самоврядування є лише одним із елементів системи контролю за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування. За змістом це зовнішній контроль, оскільки здійснюється суб'єктами, що перебувають поза муніципальною системою [2].

Крім Закону України «Про місцеві державні адміністрації», він регламентований на законодавчому рівні також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Зокрема, в ст. 76 передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. На сьогодні єдиний нормативний акт, який би закріпив правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, поки що відсутній, тому об'єкти контрольної діяльності, функціональні обов'язки осіб, які здійснюють контроль, перебувають у сфері регулювання різних законів та низки підзаконних нормативно-правових актів.

У відповідності до наведених законів, підзаконних актів, типового регламенту місцевої державної адміністрації [4] обласною державною адміністрацією контроль може здійснюватися у різноманітних формах: періодичної комплексної або цільової перевірки організації та стану виконання завдань безпосередньо на місцях, розгляду роботи (заслуховування звіту) виконавців на засіданнях колегії, нарадах у голови обласної державної адміністрації або його заступників з виконання встановлених завдань, експертизи, аналізу та узагальнення у визначені терміни письмової інформації виконавців про стан виконання в цілому або окремих встановлених ними завдань; систематичного аналізу статистичних та оперативних даних, що характеризують стан їх виконання; нагляду за діями підконтрольного, координації діяльності контрольних органів, розгляду скарг та інших. Особливе значення мають перевірки, які містять в собі встановлення фактичних даних та збір інформації про виконання нормативно-правових актів.

Спеціальним нормативним актом, що регулює питання контролю місцевими державними адміністраціями здійснення контрольної діяльності за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [5]. У відповідності до його положень, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, - на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Серед форм контрольної діяльності цим актом передбачено наступні: аналіз 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. Дані форми включаються у щорічні плани здійснення контролю, які затверджуються головою.

У разі коли сільський, селищний, 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, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Згідно порядку здійснення контролю копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта 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. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз напівріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів. Продовження цього терміну допускається з дозволу керівника органу, що призначив перевірку.

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

У відповідності до порядку 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 вищестоящим органам виконавчої влади.

У відповідності до положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», що регулюють питання контрольної діяльності органів виконавчої влади за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, та на виконання аналізованої вище Постанови Кабінету Міністрів України місцеві державні адміністрації розробляють та затверджують свої власні нормативні документи. Таким документом, зокрема в Закарпатській області є Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений розпорядженням Голови Закарпатської обласної державної адміністрації [6].

При детальному аналізі норм даного акту, стає зрозумілим, що від у своїй переважній більшості дублює

норми Постанови КМУ, на основі якої був прийнятий. Крім того, ним затверджується Графік перевірок роботи міськвиконкомів щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади та Порядок проведення перевірок роботи міськвиконкомів щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, які є невід'ємними частинами розпорядження.

Згідно положень розпорядження голови ОДА копії рішень виконкомів, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, надсилаються в організаційний відділ апарату облдержадміністрації протягом 10 днів з дня їх прийняття. Один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилати в організаційний відділ апарату облдержадміністрації узагальнений звіт про здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади за формою, що затверджена даним розпорядженням.

Згідно Порядку проведення перевірок роботи міськвиконкомів щодо здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади апарат обласної державної адміністрації формує комісії з проведення перевірок роботи виконкомів, визначає перелік питань для вивчення, а також тривалість перевірки та подає на затвердження голові облдержадміністрації. Загальне керівництво перевіркою за дорученням голови облдержадміністрації здійснює один із його заступників.

Результати перевірки оформляються актом за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається голові облдержадміністрації, а копія акту – керівництву міськвиконкому для реагування. Міськвиконком у тижневий термін з дня закінчення перевірки інформує голову облдержадміністрації про заходи, вжиті для усунення виявлених порушень та недоліків.

Отже, як стає очевидним із аналізу нормативних актів, що регулюють контрольну діяльність обласних державних адміністрацій за здійсненням делегованих повноважень органам місцевого самоврядування, наявна їй нормативна регламентація є недосконалою і недостатньою для здійснення ефективного дієвого контролю.

Вважаємо, що ті методи та форми, які стосуються контролю за делегованими повноваженнями, є недостатніми та не в повній мірі дієвими. Форми контролю за виконанням делегованих повноважень, що передбачені в спеціальних нормативних актах, значно звужені у порівнянні з тими, що стосуються загального контролю

і передбачені, зокрема Регламентом місцевої державної адміністрації.

Крім того, звертає на себе увагу відсутність реальних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт, які би могли застосовуватися за результатами контрольної діяльності. Адже такі крайні заходи як порушення питання про дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування і ініціювання Верховній Раді України призначення дострокових виборів, що є в компетенції голови обласної державної адміністрації, не робить більш дієвим сам механізм контрольної діяльності. Оскільки контроль передбачає перевірку відповідності дій установленим нормам, правилам, стандартам, то відповідно повинен передбачати можливість і впливати на виправлення виявлених відхилень, порушень, недоліків. А механізм контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що передбачений нинішнім нормативним середовищем, цього зробити поки що не дозволяє.

Більше того, вважаємо, що в структурі місцевої державної адміністрації повинен бути утворений окремий орган з контролю за делегованими повноваженнями. Може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що проводить контрольні заходи. Тим не менше, відповідно до типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату місцевої державної адміністрації до повноважень даних структурних одиниць належить контроль за виконанням актів та доручень Президента України, Кабінету Міністрів України, актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, розпоряджень і доручень голови місцевої держадміністрації та реагування на запити і звернення народних депутатів України та депутатів місцевих рад але тільки структурними підрозділами самої місцевої державної адміністрації [7].

Отже, удосконалення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням делегованої сфери компетенції органами місцевого самоврядування повинне здійснюватися шляхом нормативного встановлення дієвих форм та методів контролю, а також визначення ефективних засобів впливу на підконтрольний суб'єкт за результатами контрольної діяльності.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеві державні адміністрації. Закон України №586-XIV від 09.04.99р.;
2. О.Ф.Андрійко. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К: Наукова Думка. – С.100;
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21.05.97 р.;
4. Про Типовий регламент місцевої державної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України № 1270 від 31.10.2007 р.;
5. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України №339 від 09.03.99 р.;
6. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затв. розпор. Голови Закарпатської обласної державної адміністрації № 530 від 08.10.04 р.;
7. Про типові положення про структурний підрозділ із контролю апарату місцевої державної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України № 1290 від 21.08.2000р.