

УДК 34.07

**Т.О. КАРАБІН**, канд. юрид. наук, доц.,  
Закарпатський державний університет

## **ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Ключові слова:* форми здійснення контролю, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, обласна державна адміністрація

Серед переліку найважливіших функцій органів виконавчої влади не останнє місце посідає контрольна функція, наукове дослідження якої та її правове забезпечення нашою наукою є деякі складності. Це зумовлено, в першу чергу тим, що дана функція є похідною від іншої управлінської діяльності, а отже, при дослідженні здійснення контролю, аналіз повинен здійснюватися в тому числі і самого предмету контрольної діяльності. Наведене в повній мірі стосується і місцевих органів місцевого самоврядування, а саме, місцевих державних адміністрацій. Однак, що стосується контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, то дане питання загострюється ще й тим, що контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних владних підсистемах: державній і самоврядній, що ускладнює сам механізм правового регулювання їх контрольної діяльності.

У зв'язку з цим, питання контрольної діяльності місцевих органів публічної влади не перестає бути актуальним, а, отже, й викликає постійний інтерес науковців-юристів. Основою даних досліджень є праці таких вчених як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Цветков та інших. Однак, сучасні

роботи та дослідження, що проводяться в цьому напрямку, стосуються переважно загальних організаційно-правових питань контрольної діяльності органів виконавчої влади, де контрольна діяльність місцевих державних адміністрацій аналізується у контексті аналізу контролю в системі органів виконавчої влади. Що ж до контролю за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування, то дане питання майже не досліджувалося науковцями-адміністративістами, а більш-менш розгорнутий аналіз отримало питання контрольної діяльності в рамках муніципальної системи як дослідниками в галузі муніципального, так і адміністративного права [1].

Зважаючи на наведене, метою даної статті є аналіз правового регулювання форм та порядку здійснення контрольної діяльності обласних державних адміністрацій за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування. Робота проведена з використанням емпіричного матеріалу на прикладі Закарпатської області.

В контексті здійснення аналізу здійснення контролю обласних державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування слід відмітити, що в структурі компетенції органів місцевого самоврядування є два види повноважень: власні (самоврядні) і делеговані. Вони відрізняються як своєю природою, способом реалізації, так і порядком контролю за їх здійсненням. За своєю суттю власні повноваження належать органам місцевого самоврядування внаслідок існування останніх як самостійного підвиду органів публічної влади. Делеговані повноваження, в свою чергу, є державними, в них чітко прослідковується (або повинен прослідковуватися) державний інтерес. Відповідно контроль за здійсненням цих різних видів повноважень місцевими державними адміністраціями повинен суттєво відрізнятися.

Під формами контролю розуміються способи зовнішнього вираження контрольної діяльності її суб'єктів. Форми контролю, які використовуються контролюючими органами у практичній діяльності, є різноманітними і

можуть змінюватись залежно від потреб та повноважень органів, які його здійснюють. Зокрема, сюди відносяться ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, спостереження, експертиза, координація діяльності контролюючих органів, розгляд та перевірка скарг і звернень громадян тощо.

При аналізі контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням власної сфери компетенції органів місцевого самоврядування слід звернути увагу на наступне. Перш за все, вихідною позицією є те, що органи місцевого самоврядування є самостійними у реалізації власної сфери компетенції і, у відповідності до ст.71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень. Однак, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції чи Законів України. Крім того, ст.28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2] передбачає 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 в тому числі й питання власної сфери компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування можуть бути предметом контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій.

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.

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 [3, с.101].

Більш детальну правову регламентацію отримали форми здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Крім Закону України «Про місцеві державні адміністрації», вони регламентовані на законодавчому рівні також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. 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 [5] 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.

Правове регулювання питання здійснення контрольної діяльності місцевими державними адміністраціями за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування забезпечується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [6]. У відповідності до його положень, контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації 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, якщо 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.

Контрольна діяльність місцевих державних адміністрацій повинна відбуватися у відповідності до вимог вищезгаданої постанови,

згідно якої 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 на півріччя 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.

Перевірки місцевої державної адміністрації, їх порядок, періодичність і терміни проведення визначаються керівником органу, що здійснює контроль, а отже, головою відповідної МДА. 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.

Результати проведеної 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.

Регулювання питань контрольної діяльності органів виконавчої влади за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування крім загально-нормативного рівня здійснене також на локальному рівні нормотворчості. 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 [7]. При детальному аналізі норм даного акту стає зрозумілим, що він у своїй переважній більшості дублює норми Постанови Кабінету Міністрів України, 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 стосовно 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.

Для проведення перевірок роботи виконкомів апарат обласної державної адміністрації формує комісії з проведення перевірок, 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.

Звертає на себе увагу той факт, що ні загальні, ні локальні нормативні акти не визначають конкретного суб'єкта контрольної діяльності. Звіти органів місцевого самоврядування про здійснення делегованих повноважень надсилаються в організаційний відділ апарату облдержадміністрації протягом 10 днів з дня прийняття відповідних актів, який у свою чергу один раз на півріччя подає голові облдержадміністрації інформацію про стан контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади.

За таких умов повинно виникнути наступне питання: на який структурний підрозділ МДА покладено безпосередньо повноваження щодо здійснення контролю. 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 депута-

тів України та депутатів місцевих рад але тільки структурними підрозділами самої місцевої державної адміністрації [8]. Крім того, відділ контролю, в силу своєї специфіки, може здійснити контроль за строками виконання, але аж ніяк не якісними показниками: ефективністю та доцільністю реалізованих повноважень.

Як здається, функція контролю за вищезначеними повноваженнями для її ефективного здійснення повинна розпорозуватися у повноваженнях галузевих структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: відділах та управліннях. Оскільки делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування по кожному із напрямків, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не набагато менше, ніж власних, то відповідно за їх реалізацією повинен бути забезпечений якісний і дієвий контроль. Саме такий контроль можуть забезпечити в структурі місцевих органів виконавчої влади структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, що є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях.

Що стосується локального правового регулювання, то, аналізуючи зміст положень про відділи і управління Закарпатської обласної державної адміністрації, приходимо до висновку, що в окремих положеннях містяться повноваження з контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а в інших з якихось причин – ні. Наприклад, у відповідності до п.4, п.п.22 Положення про управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури Закарпатської ОДА останнє контролює у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, діяльність виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із питань містобудування та архітектури в межах повноважень, передбачених підпунктом «б» частини першої статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]. Подібні положення так само передбачені в положенні, що регулює діяльність управління у справах молоді та спорту Закарпатської об-

лдержадміністрації [10]. В жодному іншому положенні про жодне інше управління контрольні повноваження за здійсненням делегованих повноважень органів місцевого самоврядування не відмічені, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачив їх реалізацію по всім сферам і напрямкам.

Отже, здійснення ефективного дієвого контролю обласних державних адміністрацій за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування вимагає, як слідує із проведеного аналізу нормативних актів, удосконалення, в першу чергу, саме локального нормативного регулювання. 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.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред.. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 468 с.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20. – Ст. 28.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації» : від 31.10.2007 р., № 1270 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 83. – Ст. 15.
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самовряду-

вання делегованих повноважень органів виконавчої влади» : від 09.03.1999 р., № 339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 2.

7. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади / затв. розпорядж. Голови Закарпатської ОДА : від 08.10.2004 р., № 530 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/323.htm>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ з контролю апарату місцевої державної адміністрації» : від

21.08.2000 р., № 1290 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 34. – Ст. 1.

9. Положення про управління регіонального розвитку, містобудування та архітектури Закарпатської обласної державної адміністрації / затв. розпорядженням голови Закарпатської ОДА : від 22.01.2008 р., № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/2146.htm>.

10. Розпорядження голови Закарпатської ОДА «Про Положення про управління у справах молоді та спорту облдержадміністрації» : від 26.04.2005 р., № 217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/658.htm>.

*Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12ktoomc.pdf>*

Досліджено форми здійснення контрольної діяльності місцевих органів виконавчої влади за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих. Проведений аналіз нормативно-правових актів загальнодержавного значення та локальні акти на прикладі Закарпатської області, визначено шляхи удосконалення форм контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за виконанням компетенції органами місцевого самоврядування.

\*\*\*

*Карабин Т.А. Формы осуществления контрольной деятельности местных государственных администраций за реализацией полномочий органами местного самоуправления*

Проведено исследование форм контрольной деятельности местных органов исполнительной власти за осуществлением полномочий органами местного самоуправления как собственных, так и делегированных. Производится анализ нормативно-правовых актов общегосударственного значения и локальных актов на примере Закарпатской области, определено пути усовершенствования форм контрольной деятельности местных государственных администраций за исполнением компетенции органами местного самоуправления.

\*\*\*

*Karabin T.A. Forms of Implementation of Audit Activity of Domestic State Administrations Behind Implementation of Authorities by Local Government Bodies*

The local bodies of the executive power forms of the control for self-governing bodies delegate as well as their own authorities are considered in the article. The legal regulations of the control mechanism at the example of the Transcarpathian region analyzed. The author came to the conclusion of the improvement of the local bodies of the executive power control activity forms for self-governing bodies.