3. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку: аналіт. огляд / Ю. П. Битяк [та ін.]. – Київ : Студія Колаж, 2009. – 223 с.

4. Про громадські об'єднання: Закону України від 22.03.2012р. №4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013 р. – №1. – Ст.1.

5. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14.10.2014р. №808/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. –№84. – Ст.2370.

6. Усаченко Л. М. Основні аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями / Л. М. Усаченко [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008–1/doc/2/26.pdf.

7. Серьогіна С. Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України/С. Г. Серьогіна // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 12 квітня 2002 р.). – Х., 2002. – С.16–20

8. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 8. – С. 57–68.

Величко В. О.[1]

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток місцевого самоврядування як форми народовладдя є пріоритетним завданням у становленні держави, яка прагне відповідати високим європейським стандартам. Важливою складовою такого розвитку є реформування та удосконалення системи контролю в сфері місцевого самоврядування, який є одним з показників рівня децентралізації як складової сучасної, розвиненої, демократичної держави. Аналіз вітчизняного і міжнародного досвіду свідчить про необхідність теоретичного

[1] Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

осмислення напрямів удосконалення взаємовідносин у сфері муніципального контролю, визначення його видів і форм. Оскільки саме контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування безпосередньо виступає однією з найважливіших функцій державної влади. Він безпосередньо пов'язаний з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотриманням і захистом прав і свобод людини і громадянина. Він покликаний забезпечувати рух прийнятого рішення до втілення його в життя, ефективне функціонування державних і муніципальних органів влади та їх посадових осіб.

Питанням ефективного реформування органів публічної влади, контролю і нагляду в їх діяльності досить довгий час займалися чимало вчених, серед яких В. Б. Аверянов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, В. М. Гаращук, П. М. Любченко С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М, Тищенко, Н. В. Янюк та ряд інших правознавців. Однак, з огляду на різноманітність аспектів цього напряму дослідження, залишаються невирішеними питання, від яких значною мірою залежить подальше підвищення дієвості місцевого самоврядування та його демократизація.

Трансформація та пошук оптимальної моделі взаємовідносин, між органами держави та місцевого самоврядування на місцевому рівні, триває досить довгий час. Реформування системи місцевих державних адміністрацій як репрезента держави на місцевому рівні тісно взаємопов'язано із становленням та розвитком органів місцевого самоврядування та навпаки, але про останні до часу проголошення незалежності фактично не йшлося [9, с. 5].

Так, згідно із Законом УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» місцеві Ради народних депутатів визнавалися «державними органами місцевого самоврядування», що свідчить про державний підхід до формування місцевого самоврядування [4].

Першим кроком на шляху до відмежування цих елементів публічної адміністрації стало прийняття у 1992 р. Закону України «Про Представника Президента України» [5]. Відповідно до положень цього закону Представник Президента визнавався найвищою посадовою особою державної виконавчої влади – главою місцевої державної адміністрації в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міста Києва та Се-

вастополя. Новоутворені місцеві державні адміністрації формувалися на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів, управлінь та інших структурних підрозділів, у зв'язку з чим діяльність останніх припинялася. Місцева державна адміністрація визнавалася правонаступником цих виконавчих органів щодо прийняття ними рішень, взятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечить закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» в редакції від 3 лютого 1994 р. встановлювалося, що обласні, районні, Київська і Севастопольська міські Ради, будучи органами місцевого самоврядування, одночасно виконують функції органів державної влади [6]. Після виборів депутатів, голів сільських, селищних, міських, районних і обласних Рад та формування виконавчих органів Рад Закон України «Про Представника Президента» мав втратити чинність. У редакції закону від 2 липня 1994 р. зникло формулювання про обласні, районні, Київську і Севастопольську міські Ради як органи державної влади, проте було закріплено, що повноваження обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій, передбачені цим законом, повинні передаватися головам і виконавчим комітетам відповідних Рад. Тобто, цим нормативним актом реалізація повноважень держави на місцях передавалася органам самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях, що свідчить про високий рівень децентралізації влади.

Конституційним договором 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі і районах [7]. Їх головами Президент призначив осіб, обраних головами відповідних обласних, Київської та Севастопольської міських і районних Рад, які у здійсненні повноважень органів місцевої державної влади підпорядковувалися вищім органам державної виконавчої влади.

Остаточне організаційне розмежування самоврядних і державних структур відбулося із прийняттям Конституції України 1996 року [1].

У ст. 118 Основного Закону було закріплено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві адміністрації, які підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Конкретизація регламентації статусу місцевих державних адміністрації відбулася у 1999 р. з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації», який визначив порядок їх організації, компетенцію, контрольні, наглядові та інші функції [8].

Сьогодні компетенцію місцевих державних адміністрацій становлять власні повноваження, як представників державної виконавчої влади, а також повноваження, делеговані відповідними районними та обласними радами. Вказана формула: власні + делеговані повноваження – не є чимось новим, нетиповим чи негативним. Навпаки, делегування може використовуватися як швидкий, ефективний механізм субсидіарного розподілу повноважень між органами публічної адміністрації [9, с. 9]. Проте в конкретній ситуації виконання місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень районних, обласних рад маємо справу із способом централізації влади. Про це свідчить, зокрема: 1) відсутність у районних та обласних рад власних виконавчих органів 2) імперативне законодавче (а не диспозитивне договірне) закріплення чималого обсягу повноважень відповідних рад за місцевими державними адміністраціями. 3) відсутність механізмів відкликання таких повноважень у разі їх невиконання чи неналежного виконання.

Таким чином, радам надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізовані апріорі, бо в радах немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони делегують ці повноваження відповідним районним та обласним держаним адміністраціям. Запровадження принципу такого перехідного делегування повноважень не має аналогів у цивілізованому світі, адже в класичних формах місцеве самоврядування згідно із законом отримує повноваження від держави й не може бути зворотного делегування.

Отже, відповідно до чинних законодавчих норм ради районного та обласного рівнів не мають правових підстав для того, щоб не передавати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади. Також у них відсутні будь-які повноправні структури для виконання власної компетенції, та невиправдано широка компетенція держави на місцях

свідчить про централізованість влади, дискредитує місцеве самоврядування як автономний та дієвий правовий інститут. Фактично виникає ситуація одержавлення муніципальних функцій, здійснення самоврядних повноважень державними посадовцями та службовцями [10, с. 24].

На конституційному рівні порядок здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регулюється статтею 143 Конституції України, яка закріплює, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. В свою чергу Європейська хартія місцевого самоврядування закріпила, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (ст. 8) [2]. Таким чином, має місце певна невідповідність: у Конституції України закріплено положення про «підконтрольність» місцевого самоврядування, а в Європейській хартії місцевого самоврядування про «адміністративний нагляд» за місцевим самоврядуванням. І перший, і другий термін досить широко застосовується в чинному законодавстві України. Інколи у працях науковців терміни «контроль» і «нагляд» вживаються як синоніми, але більшість правників ці поняття розмежовують.

Конституція України і Європейська хартія місцевого самоврядування закріплюють лише загальні принципи взаємовідносин держави і місцевого самоврядування, які не отримали повною мірою свого відповідного відображення в законах і підзаконних нормативних актах. Законодавство України поки ще не до кінця приведено у відповідність до європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування. Тому на законодавчому рівні необхідно закріпити виключний перелік випадків, в яких повинен проводитися контроль, а в яких – нагляд.

Подальше нормативне закріплення положень статті 143 Конституції України отримало в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме в статті 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», де зазначено: державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією 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, а в

ч. 10 ст. 59 визначено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [3].

У статті 71 цього ж Закону, присвяченій гарантіям місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, у частині 2 підкреслюється, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. Стаття 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою» у частині 2 передбачає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Стаття 78, яка регулює питання дострокового припинення повноважень рад, визначає, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Частина 4 статті 78 встановлює наступне: за наявності підстав, передбачених пунктами 1, 2 частини першої цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради України парламент може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Майже аналогічна норма міститься у статті 79 Закону щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних і міських голів. Частиною 9 цієї статті передбачено, що за наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови

незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед парламентом відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Питання здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачені також статтею 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які встановлюють: місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

З метою реалізації статті 143 Конституцій України та статті 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – Постанова №339). Від імені держави відповідно до Постанови №339 і статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [12, с. 133]. Крім того, контроль за виконанням цих повноважень виконавчими органами ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює представницький орган – місцева рада, яка має право заслуховувати звіти місцевого голови про роботу виконавчих органів.

Цікаве дослідження провів Т. О. Карабін з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На думку автора, може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної державної адміністрації і є тим самим органом, що проводить контрольні заходи. Але з аналізу Типово-

го положення про структурний підрозділ із контролю апарату випливає, що до повноважень цього підрозділу не належить контроль за реалізацією державних делегованих повноважень. Т. О. Карабін доходить до висновку, що функція контролю за такими повноваженнями для її ефективного здійснення повинна бути розмежована у повноваженнях галузевих структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій: відділів і управлінь, тому що вони є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях [13].

Згідно з п. 5 Постанови № 339 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством. Наприклад, згідно з п. п. 83 п. 4 Положення Про Міністерство юстиції України Міністерство здійснює державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану. У здійсненні цієї роботи органи юстиції мають надавати всебічну правову допомогу виконкомам місцевих рад з метою забезпечення прав і свобод громадян.

Дослідивши викладені вище матеріали, можна зробити висновок, що нормативно-правові акти, які регулюють процедуру контролю і адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування, характеризуються розгалуженістю, недосконалістю і недостатньою ефективністю. Усе це часто призводить до дублювання функцій контролюючих органів, не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням.

Хоча при цьому правозастосовна діяльність державних і муніципальних органів і посадових осіб, як і всі інші дії суб'єктів права, повинні здійснюватися на виконання відповідних приписів права, у тому числі і у сфері контролю, за загальними для всіх суб'єктів правилами і за єдиною нормативно-регулятивною моделлю. Взаємовідносини органів держави і місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до принципів, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування – адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Тобто ступінь втручання контролюючого органу має відповідати значу-

щості інтересів, які це втручання має захистити. Проблема адекватності заходів контролюючих органів потребує насамперед наукового вирішення, а потім і відповідного нормативного регулювання. Критичний аналіз означеної правової бази, а також прагнення досягнути високого ступеня демократії та європейських стандартів управління суспільним життям має стати рушійним важелем до початку кардинального оновлення правового забезпечення ефективного державного контролю.

Література:

1. Конституція України від 28.06.96р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30;

2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. – Страсбург, 1985 р.;

3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України, – 1997, – №24;

4. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 08.01.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – №2

5. Про Представника Президента України: Закон України від 09.06.1992 // Відомості Верховної Ради України, – 1992 р., №23;

6. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 // Відомості Верховної Ради України, – 1994, N 22;

7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 // Відомості Верховної Ради України, – 1995, – N 18;

8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 // Відомості Верховної Ради України, – 1999, – N 20–21;

9. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносин з органами місцевого самоврядування / Ю. П. Битяк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2002. – Вип. 4. – С.3–14;

10. Битяк Ю. П. Проблеми визначення системи законодавства про державну службу / Ю. П. Битяк // Право України. – 2006. – №5. – С. 22–26;

11. Прокопенко Л. Л. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз / Л. Про-

копенко, Н. Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ. 2011р. – С.273–280;

12. Новак А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади / А. О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Харків : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 131–143;

13. 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. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

14. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку: аналіт. огляд / Ю. П. Битяк [та ін.]. – Київ : Студія Колаж, 2009. – 223 с.

Головащенко О. С. [1]

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Соціальна держава – це фундаментальне і, разом з тим, одне з найбільш невизначених правових понять. З моменту виникнення концепції соціальної держави пройшло чимало часу, проте досі у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі відсутнє узгоджене уявлення щодо її змісту. Традиційно не розкривається зміст цього поняття і в конституціях, які проголошують державу соціальною. Разом з тим, окремого закріплення у конституціях деяких країн світу (ФРН, Швейцарія, Італія, Ірландія) дістали принципи і завдання соціальної держави. У конституціях держав, що були утворені на території колишнього СРСР, як і у більшості конституцій постсоціалістичних країн Європи, закріплення терміна «соціальна держава» також стало нормою.

До розробки соціальних питань на серйозному науковому рівні почали звертатися лише з XIX ст., поштовхом для чого стали соціальні проблеми, які постали перед суспільством на той час. Започаткування концепції соціальної держави досить часто датують 1949-мир., але слід

[1] Кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач сектором НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України