
В. О. Величко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва та місцевого самоврядування Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

У статті аналізується і досліджується одна з найважливіших функцій державної влади — державний контроль та нагляд за додержанням законності у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, державний контроль, нагляд, місцеві органи виконавчої влади, префекти.*

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 із показників рівня децентралізації як складової сучасної, розвиненої, демократичної держави. Аналіз вітчизняного і міжнародного досвіду свідчить про необхідність теоретич-

ного 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. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, В. М. Гарашук, 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 напрямку 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'язане із становленням та розвитком органів місцевого самоврядування та навпаки, але про останні до часу проголошення незалежності фактично не йшлося [1, с. 155].

Так, згідно із Законом УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [2] місцеві Ради народних депутатів визнавалися «Державними органами місцевого самоврядування», що свідчить про державний підхід до формування місцевого самоврядування.

Першим кроком на шляху до відмежування цих елементів публічної адміністрації стало прийняття у 1992 р. Закону України

«Про Представника Президента України» [3]. 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 Севастополя. 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. [4] встановлювалося, що обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради, будучи органами місцевого самоврядування, одночасно виконують функції органів державної влади. 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 самоврядуван-

ня в Україні на період до прийняття нової Конституції України [5] державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади в областях, містах Києві та Севастополі і районах. 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 вищим органам державної виконавчої влади.

Остаточне організаційне розмежування самоврядних і державних структур відбулося із прийняттям Конституції України 1996 р. [6]. 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 адміністрацій відбулася у 1999 р. з прийняттям Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7], який визначив порядок їх організації, компетенцію, контрольні, наглядові та інші функції.

Сьогодні компетенцію місцевих державних адміністрацій становлять власні повноваження останніх, як представників державної виконавчої влади, а також повноваження, делеговані відповідним районним та обласним радам. 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 [1, с. 156]. 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 апіорі, бо в радах немає виконавчих комітетів, у зв'язку з чим вони делегують ці повноваження відповідним районним та обласним державним 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 та дискредитує місцеве самоврядування як дієвий правовий інститут.

На конституційному рівні порядок здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регулюється ст. 143 Конституції України та закріплює, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [8, с. 241]. У свою чергу Європейська хартія про місцеве самоврядування [9] 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). 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 взаємовідно-

син 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 ст. 143 Конституції України отримало в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме в ст. 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», де зазначено таке: «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 закріплено, що «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку» [10, с. 277].

У ст. 71 цього ж Закону, присвяченій гарантіям місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, у ч. 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 ч. 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 припи-

нення 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 ст. 78 встановлює таке: за наявності підстав, передбачених пп. 1, 2 ч. 1 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.

Практично аналогічна норма міститься у ст. 79 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 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які «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 ст. 143 Конституції України та ст. 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 ст. 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 [11, 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 Типового 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 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 [12].

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 підп. 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 й 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 значущості 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 стало одним із рушійних важелів до початку роботи над Конституційною реформою, в якій окрім децентралізації влади з точки зору ефективності державного управління підіймалися й інші важливі питання.

Саме децентралізація виступає однією з форм демократичної організації влади в державі, а також запорукою побудови в ній громадянського суспільства [13, с. 119]. Державам із розмаїтою історико-культурною спадщиною дуже важливо зберегти автентичність кожної спільності, при цьому не втративши єдності країни. А децентралізація як раз і є оптимальним способом забезпечення мирного співіснування територій у межах однієї країни.

З цією метою 11 серпня 2015 р. Верховна Рада попередньо схвалила проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [14]. Як зазначають його автори, основною метою Закону є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення повсюдності та субсидіарності місцевого самоврядування, закріплення за ним чітких фінансових інструментів та визначення їх повноважень [15, с. 6]. Передбачається реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Створення виконкомів на рівні областей і районів, ліквідація місцевих державних адміністрацій, а також створення на їх місці нових органів з контролю і з координуючою функцією.

Цей законопроект уже отримав позитивний висновок Конституційного Суду України та Венеціанської комісії, а ідеї, закладені в його основі, отримали широку підтримку суспільства. Однак досі тривають дискусії щодо доцільності запровадження інституту префектів та наділення їх повноваженнями із здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Громадськості активно нав'язується думка, що наділення префектів такими повноваженнями загрожує узурпацією влади і його запровадження нівелює досягнення децентралізації. Для того, щоб об'єктивно оцінити запровадження інституту префектів, необ-

хідно детальніше розглянути процедуру нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, запропоновану проектом Закону України «Про префектів».

Так, згідно зі ст. 14 зазначеного законопроекту префект здійснюватиме нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування шляхом аналізу актів територіальних громад, голів та рад громад, їх виконавчих органів, районних та обласних рад, їх виконавчих комітетів. Таке формування основних напрямів роботи вважаємо доволі вдалим, адже представник урядової адміністрації повинен здійснювати саме «нагляд», а не «контроль» над одиницями самоврядування. Такою своєю діяльністю він не повинен підміняти функції територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а лише спрямовувати і координувати їх діяльність. Аналіз актів органів місцевого самоврядування здійснюватиметься префектами шляхом правової експертизи актів органів місцевого самоврядування. Важливо підкреслити, що правовій експертизі підлягатимуть як чинні нормативно-правові акти, так і ті, що не набрали чинності.

Відповідно до цього проекту голова громади, рада громади, її виконавчі органи, районна та обласна рада, їх виконавчі комітети мають надсилати свої акти та акти територіальних громад відповідному префекту не пізніше дня набрання ними чинності. Акти, не надіслані префекту в порядку нагляду, вважатимуться недійсними, при цьому префект до набрання чинності актом, у разі наявності до нього зауважень, може звернутися до суб'єкта подання з вмотивованими пропозиціями для приведення його у відповідність до Конституції і законів України.

Наведений механізм здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування шляхом проведення правової експертизи нормативно-правових актів, які не набрали чинності, за своєю правовою природою схожий на діяльність Міністерства юстиції та його територіальних підрозділів із державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади, яка здійснюється відповідно до Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р.

№ 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових та інших органів виконавчої влади» і Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 3731, та полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України. Однак Міністерство юстиції та його територіальні підрозділи під час проведення державної реєстрації нормативно-правових актів перевіряють такі нормативно-правові акти на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., протоколу до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, проводять антикорупційну експертизу. При цьому обов'язково враховується практика Європейського суду з прав людини

Щодо здійснення префектом правової експертизи чинних нормативно-правових актів ст. 14 проекту Закону України «Про префектів» пропонується встановити, що в разі виявлення підстав, які вказують на невідповідність акта органу місцевого самоврядування Конституції та законам України, префект не пізніше як на 30-й день після набрання ним чинності зупиняє дію такого акта в цілому чи в частині [15, с. 6]. Акт префекта про зупинення дії акта органу місцевого самоврядування набирає чинності з позовом до адміністративного суду.

Разом з тим не можна ігнорувати й іншу позицію щодо запропонованих реформ. Певна кількість експертів які були залучені до підготовки проекту закону про префектів, висловили позицію, яка полягає в тому, що як презентація, так і сам проект закону містять лише поверхове бачення наглядових повноважень префекта щодо органів місцевого самоврядування. Викладаючи зміст цих повноважень префекта, важливо розуміти його об'єктивні можливості та обмеження. Зрозуміло, що чим більший обсяг актів, які підлягають перевірці, і чим більша деталізація такої перевірки, тим нижча ефективність та якість самої перевірки, а вартість – вища. Як результат – тим менша ймовірність, що префект матиме можливість самостійно ознайомитися з відповідними актами особисто, а не довіритися

працівникам свого апарату. При цьому є певна позиція, що такий нагляд – це формалізована перевірка на предмет виявлення грубих та явних порушень Конституції та законів України. Наприклад, порушення компетенції, недотримання обов'язкових процедур (кворум, кількість голосів за акт, таємність голосування, правильність складення акта тощо). А виявлення специфічних порушень можливе лише шляхом вибіркової перевірки усіх документів, пов'язаних з прийняттям акта. Очевидно, що всі акти так перевірити не можна і не потрібно. Отже, кількість та підстави таких перевірок мають бути чітко визначені законом і не призводити до блокування роботи відповідних органів.

Правового визначення потребує і питання стосовно того, що префекта буде призначати Президент за поданням Кабінету Міністрів України. Проте Президент може не затверджувати запропоновану Кабінетом Міністрів України кандидатуру, та вимагати внесення іншої скільки забажає раз. Звільнює його теж Президент за попереднім поданням Уряду.

Можливо, певні відповіді на ці питання можна запозичити із досвіду країн з більш багатим досвідом функціонування зазначеного інституту.

У зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо [16, с. 20].

Так, у федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи. У США існують 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які віднесені до федерального відання, здійснюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить

до залежності спеціальних округів та деяких штатів державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія). Органи місцевого самоврядування більшості штатів керуються типовими принципами організації та функціонування, що дає змогу ускладнень в їх роботі та співробітництві з іншими органами та установами.

У Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю.

У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний орган суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громадян, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління. У зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени обштинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі.

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. У Франції префект призначається Радою міністрів. В Італії Рада міністрів призначає в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів, які здійснюють наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування.

У Литві нагляд за дотриманням самоврядуванням Конституції і законів здійснюється представниками, які призначені урядом. У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воеводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати. Воевода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи. У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, керує де-

централізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. В Ізраїлі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється окружними адміністраторами, які призначаються міністром внутрішніх справ.

На сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів; по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів; по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади [16, с. 23].

Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера.

На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів.

У Румунії префект відповідно до ст. 122 Конституції може опротестувати перед інстанцією адміністративної юстиції акт відповідної ради, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта припиняється за правом.

У Франції з 1982 р. префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності і хоча за префектом за-

лишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Водночас закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що вступило в дію, лише після передачі його префекту чи супрефекту і офіційного оголошення (опублікування, оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом.

У Франції в разі необхідності префект обґрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена, якщо це схвалено на засіданні Ради міністрів. Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію в складі від трьох осіб для комун до 35 000 мешканців і до семи осіб для комун з більшою кількістю населення. Не пізніше ніж за два місяці з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

Узагальнюючи національний та зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в країні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю та нагляду на регіональному та місцевому рівнях. При цьому інститут префекта, у площині створення нової моделі взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, вбачається цілком логічним та доцільним продовженням процесу розбудови громадянського суспіль-

ства із розширенням можливостей територіальних громад та їх доступу до управління територіями. Разом з тим саме інститут префекта повинен забезпечити присутність держави на місцевому рівні та дотримання загальнонаціональних, соціально-економічних інтересів і стратегічних напрямів розвитку України як демократичної держави із євроінтеграційним вектором розвитку.

Список використаних джерел

1. Терещук, О. А. Місцеві органи виконавчої влади: реформування в Україні і досвід Польщі [Текст] / О. А. Терещук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2015. – № 3. – С. 155–160.
2. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст] : Закон УРСР від 08.01.1991 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 2.
3. Про Представника Президента України [Текст] : Закон України від 09.06.1992 // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 23.
4. Про формування місцевих органів влади і самоврядування [Текст] : Закон України від 03.02.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 22.
5. 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 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18.
6. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 20–21.
8. Смоляр, О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування [Текст] / О. А. Смоляр // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 239–249.
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Текст]. – Страсбург, 1985.
10. Прокопенко, Л. Л. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз [Текст] / Леонід Прокопенко, Наталія Гончарук // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управ. При Президентові України. Дніпропетр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 273–280.
11. Новак, А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих

- повноважень органів виконавчої влади [Текст] / А. О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 131–143.
12. Карабін, Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
 13. Армаш, Н. О. Доцільність впровадження посад префектів в систему органів публічної влади України [Текст] / Н. О. Армаш // Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів : зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К. : [б. в.], 2015. – С. 118–128.
 14. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&p_f3516=2217%E0&skl=9.
 15. Клименко, О. Інститут префектів. Нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування [Текст] / О. Клименко // Юрид. вісн. України. – 2015. – № 50 (19–25 груд.). – С. 6.
 16. Любченко, П. М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2015. – Вип. 29. – С. 18–31.

В. А. Величко

Государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

В статье анализируется и исследуется одна из важнейших функций государственной власти – государственный контроль и надзор за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственный контроль, надзор, местные органы исполнительной власти, префекты.*

V. O. Velychko

State control and supervision over the observance of legality in the activity of bodies and officials of local self-government

The article analyzes and explores one of the most important functions of state power – the state control and supervision over the observance of legality in the activity of bodies and officials of local self-government in Ukraine.

The development of local self-government as a form of democracy, is a priority in the development of the state, which seeks to meet high European standards. An important part of this development is to reform and improve the system of control in local government, which is an indicator of the level of decentralization as part of a modern, developed and democratic state. Analysis of domestic and international experience indicates the need to conceptualize areas of improvement of relations in the field of municipal control, determination of its kinds and forms. Since it controls and the activities of local government officials directly serves one of the most important functions of the government. It is directly associated with the implementation of the law, legal entities with the implementation of their rights and duties, respect and protection of the rights and freedoms of man and citizen. It aims to ensure the movement of the decision to translate it into practice, the effective functioning of state and municipal governments and their officials.

Today the competence of local administrations are past their powers as members of the state executive power and the powers delegated to the relevant district and regional councils. The above formula: own and delegated powers is not new, unusual or negative. In contrast, delegation can be used as a fast, efficient mechanism subsidiary division of responsibilities between public administration. However, in certain situations on the local administrations delegated authority district and regional councils are dealing with the way the centralization of power. This is evidenced in particular: 1) lack of district and regional councils of executive bodies; 2) legislative imperative (not dispositive contract) securing considerable amount of relevant powers councils of local administrations; 3) lack of mechanisms for the withdrawal of such powers in the event of failure or improper performance.

So the advice given enough authority that can not be implemented priori, because councils do not have executive committees in connection with which they delegate these powers to the respective District and Regional State Administration. The principle of this transition delegation of authority is unparalleled in the

civilized world, as in the classic forms of local government by law is authorized by the state and can not be reverse delegation. Therefore, in accordance with applicable legal provisions Council district and regional levels have no legal grounds to not transfer some of its powers to local bodies of executive power. Also, they lack any structure for full implementation of their own competence and unduly broad competence of local evidence of centralized government and discredit the local government as an effective legal institution.

At present more common is an administrative oversight, which is limited only check the legality of decisions of local governments. In this approach, the authorized entity has no right to overrule the council and can only initiate recognition of their illegal in court. In turn, local governments can in court to defend their autonomy not only from the prefects (government agents), but also by parliaments, presidents and governments.

Summarizing the national and international experience, the following conclusions: for effective supervision and control over the activities of agencies and local government officials in the country must clearly define the list of public bodies and officials entitled to exercise control and oversight functions in local government, delineate powers between the subjects of control, regulate the procedure of supervision and control in the municipal sector, establish common principles and methods of implementation of state control and surveillance at the regional and local levels. This institute prefect, in a plane create a new model of interaction between state authorities and local self-perceived logical and appropriate continuation of civil society empowerment of local communities and their access to territory management. However, it is the prefect institution should ensure the presence of the state at the local level and respect for national socio-economic interests and strategic directions of development of Ukraine as a democratic state with European integration vector of development.

Keywords: *local government, state control, supervision, local executive authorities, prefects.*