

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВИХ РАД**

Питання визначення державного контролю та його особливостей щодо системи місцевого самоврядування становили предмет досліджень науковців у різні історичні періоди. Особливу увагу цьому питанню приділяли за радянських часів [Див.: 9, с. 144-148; 10, с. 60, 61]. Однак, ішлося лише про окремі форми контролю, зокрема, за виконанням прийнятих рішень, що було пов'язано в першу чергу з існуванням єдиної системи рад як органів державної влади.

Поступові процеси організаційного відокремлення місцевого самоврядування в самостійну підсистему публічної влади поставили перед науковцями завдання дослідити питання його взаємодії з органами державної влади, з'ясувати рівень його матеріально-фінансової незалежності від останніх, межі самостійності у вирішенні власних справ. Відповідь на всі ці питання потребує аналізу основних напрямків державного контролю за функціонуванням

органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі державотворення актуальність зазначених завдань посилюється прагненням України приєднатися до Європейського співтовариства, переорієнтацією національних стандартів розвитку держави на європейські, що означає насамперед удосконалення національного законодавства й запровадження дії на її території актів країн ЄС. Саме цим можна пояснити інтерес українських науковців до проблематики державного контролю, яку сьогодні досліджують М. Пітцик, В. Кравченко [8], П. Любченко [6] та інші науковці.

Однак доводиться констатувати, що різноманітні наукові праці порушують лише окремі проблеми державного контролю і пропонують їх вирішення. Зокрема, він розглядається в аспекті взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування або як метод діяльності останніх, що потребує уточнення його сутності. Тому метою

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

цієї статті є спроба на підставі комплексного аналізу наукових праць навести чітке тлумачення державного контролю за діяльністю місцевих рад, з'ясувати й охарактеризувати окремі його напрямки й оцінити рівень самостійності місцевих рад у процесі їх організації й діяльності.

Визначення сутності контролю вимагає його опрацювання в різних аспектах: (а) як функції державних органів, спрямованої на додержання законності функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, (б) як форми реалізації владних повноважень органами держави щодо місцевих рад, (в) як сукупності прийомів і способів, які можуть бути застосовані органами державної влади стосовно місцевих рад. Достатньо чіткими є критерії розмежування зазначених різновидів контролю, наведені С.Г. Серьогіною, квінтесенцією яких є те, що функція контролю свідчить про змістовно-цільове призначення діяльності самого органу публічної влади, на відміну від методу контролю, який називає лише спосіб забезпечення належного виконання рішень [2, с. 55]. Отже, в основу даної статті буде покладено характеристику функції контролю держави за місцевим самоврядуванням, яка вирізняється більшою статичністю в процесі реалізації.

Контроль за діяльністю місцевих рад, як функція органів державної влади, з нашого погляду, дозволяє виявити: (а) права державних органів, що забезпечують вирішальний вплив на формування органів місцевого самоврядування й прийняття ними рішень; (б) їх права на прийняття нормативно-правових актів та окремих угод, що окреслюють умови функціонування місцевих рад; (в) можливість надання ними обов'язкових для виконання вказівок; (г) можливість впливу на фінансову діяльність та ін.

У науці існує чимало різних підходів до трактування контролю, більшість із яких розглядають його в основному з управлінської точки зору, коли він є частиною управлінського циклу, його стадією і сприяє виявленню проблем, які треба вирішувати [4, с. 164]. Існує також інтерпретація цього терміна з юридичної точки зору як вирішального впливу відповідних органів державної влади на діяльність місцевих рад.

Як вбачається, контроль органів державної влади за місцевим самоврядуванням можна сформулювати як закріплений законодавством один з основних напрямків діяльності відповідного державного органу щодо цілеспрямованого впливу на роботу органів місцевого само-

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

врядування в чітко визначених сферах без втручання в здійснення їх власних повноважень.

Елементи контролю державних органів над системою місцевого самоврядування притаманні не лише законодавству національному, а й інших країн, які мають традиції тривалого розвитку місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування [3] закріплює одну з важливих вимог до організації місцевого самоврядування в країнах, що її ратифікували – адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад (ст.8). При цьому зазначена норма містить декілька важливих принципів. По-перше, метою такого нагляду є забезпечення дотримання законодавства; по-друге, він здійснюється за своєчасністю виконання доручених завдань; по-третє, запроваджуючи кожного разу контрольні заходи, варто застосовувати такі форми контролю, які відповідали б важливості охоронюваних інтересів. Зауважимо, що норма Хартії застосовує щодо місцевих влад поняття «вища інстанція», яке, як видно, дещо випадає із системи національних взаємовідносин у місцевому самоврядуванні. В органів останнього не існує вищих чи нижчих інстанцій, бо вони взаємодіють на паритетних засадах і в деяких

випадках мають рівнозначні контрольні повноваження щодо органів державної влади. Це можуть бути: (а) контроль з боку обласної ради за діяльністю голови обласної державної адміністрації, результатами якого може бути резолюція недовіри йому, прийнята на сесії обласної ради, або (б) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів чи інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку, бюджету, рішень ради із названих питань чи про виконання місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень.

Особливість контролю в системі місцевого самоврядування України зумовлена відносною самостійністю, відокремленістю останнього у вирішенні власних справ від органів держави. Сама ж його сутність полягає якщо не в повній підпорядкованості об'єкта управління суб'єктові, то в певній підзвітності щодо окремих питань. Таким чином, з першого погляду виявляється певна несумісність функції контролю державних органів над місцевими радами з такими принципами місцевого самоврядування, як самостій-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ність, автономність, матеріально-фінансова незалежність, субсидіарність тощо. Це пов'язано також із самою метою контролю: не лише виявити недоліки підконтрольного об'єкта, а й вжити заходів щодо їх усунення, виправлення, подолання. Сутність контролю, регламентованого згаданою Хартією, як вважає М.В. Пітцик, полягає в контролюванні передовсім сфер актів і рішень місцевого самоврядування, а також управлінні місцевими бюджетами.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [1; 1997. – № 24. – Ст. 170] (далі – Закон) зазначає, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Він не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадовців у виконання органами місцевого самоврядування їх власних повноважень. Проте на практиці виникають випадки зловживання органами державної влади наданими їм можливостями контролювати роботу органів місцевого самоврядування. Приміром, постановою Кабміну «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого

самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» [7; 1999. – № 50. – Ст. 102] затверджуються схеми посадових окладів працівників органів місцевого самоврядування, що є прямим втручанням держави у вирішення цими органами власних організаційних питань.

Важливість контролю держави за органами місцевого самоврядування підкреслюють також окремі підзаконні акти. Так, п.12 указу Президента «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» [7; 2001. – № 36. – Ст. 1281] закріплює необхідність існування державного контролю за фінансово-економічною діяльністю органів місцевого самоврядування. Пункт 9 ч. 4 розд. 3 указу Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» [7; 2001. – № 22. – Ст. 946] вказує на потребу загальнонаціональної координації процесів розвитку місцевого самоврядування. Про ефективний адміністративний контроль щодо його становлення й розвитку свідчить указ Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [7; 1999. – № 21. – Ст. 32] (розд. 4, підрозд. 2, ч. 2).

З метою визначення системи контрольних повноважень

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

органів державної влади важливо назвати суб'єктів таких контрольних повноважень. Погляди науковців із цього приводу різняться. Так, М.В. Пітцик зазначає, що контроль стосовно органів місцевого самоврядування здійснюють: (1) органи прокуратури, (2) місцеві державні адміністрації, (3) відповідні органи виконавчої влади з питань здійснення ними наданих законом окремих повноважень органів виконавчої влади [8, с. 81-85]. На противагу наведеної позиції, фахівці у сфері управління Е.А. Уткін та А.Ф. Денисов вважають, що можна розширити систему суб'єктів. Виділивши такий вид контролю за діяльністю місцевого самоврядування, як політичний, вони до цього переліку включають вищі органи державної влади – Верховну Раду України, уряд, Президента [11, с. 143].

У переліку суб'єктів контрольної діяльності назвемо ще органи судової влади. Однак ми не будемо наводити детальної характеристики її механізму цими суб'єктами, оскільки більшу нашу увагу привертає контроль органів, які провадять так званий муніципальний моніторинг та адміністративний нагляд.

Центральне місце в системі державних органів, що контролюють діяльність місцевих рад, посідають місцеві державні

адміністрації, які найбільше територіально наближені до системи місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [1; 1999. – № 20-21. – Ст. 190] визначає різні напрямки контролю цих органів за місцевими радами. Зокрема, п. 3 ч. 1 ст. 25 цього Закону зазначає, що місцева державна адміністрація забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування. Сукупність контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій закріплена у ст. 16 цього Закону. Для їх реалізації вони мають право провадити перевірки стану додержання Конституції й законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. І хоча система форм контролю є досить різноманітною (ревізії, обстеження, перевірки, звіти тощо), можна зробити висновок: щодо органів місцевого самоврядування можуть бути застосовані перевірки. При цьому порядок реалізації функції контролю, як правило, деталізується в регламенті, де вказуються види перевірок, порядок і строки їх проведення тощо. Однак у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації [7; 1999. – № 50. – Ст. 77] окреслення такого

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

порядку бракує, що створює проблеми у практиці виконання перевірок, передбачених законодавством.

Окреме місце в механізмі контролю посідає контролююча робота органів державної влади за делегованими повноваженнями органам місцевого самоврядування. Що стосується системи місцевих рад, то зовнішнього делегування повноважень місцевим радам (з боку органів державної влади) загальне законодавство не передбачає. Можливі випадки їх делегування в системі самих рад. Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 16 вказаного Закону районні в містах ради можуть делегувати міській раді права по управлінню майном і фінансовими ресурсами, а його ч. 2 ст. 10 визначає, що сільські, селищні й міські ради можуть передавати свої повноваження районним та обласним радам.

З урахуванням існуючої в теорії конституційного права класифікації форм надання повноважень на такі види, як «встановлення», «передача», «делегування» [5, с. 128], підкреслимо, що вказані випадки можна віднести саме до делегування повноважень у системі представницьких органів територіальних громад. Це означає, що на орган, який делегував повноваження, покладається функція контролю за його виконанням. Але кон-

кретного її механізму законодавство не передбачає, що на практиці лише формалізує відносини стосовно делегування окремих повноважень.

Існують також специфічні випадки делегування повноважень місцевим радам з боку органів державної влади. Відповідно до Лісового кодексу України [1; 1994. – № 17. – Ст. 99] Верховна Рада України делегує свої повноваження по розпорядженню лісами відповідним радам.

На нашу думку, потребує вдосконалення саме механізм реалізації функції контролю держави за місцевим самоврядуванням. По-перше, потрібно чітко закріпити предмети контролю й суб'єктів контрольної діяльності. При цьому вдалими, вважаємо, є запозичення досвіду Росії, де створено органи державного спеціального нагляду за муніципальними утвореннями. Чітке окреслення в законодавстві повноважень цих органів дає їм можливість своєчасно й у межах законодавства реагувати на порушення в системі місцевого самоврядування. Компетенція цих органів регламентована в такий спосіб, що вони не вправі втручатися в справи місцевих громад за межами своєї компетенції, а також давати органам місцевого самоврядування розпорядження по вирішенню завдань місцевого значення. У

## **Проблеми конституційного права й державного будівництва**

---

перспективі на теренах України такі завдання можуть виконувати місцеві державні адміністрації за умови реформування законодавства та зміни їх статусу. Саме такий напрямок їх реформування містить Програма діяльності уряду України. На сьогодні ж найбільш наближеними до таких органів можна вважати органи прокуратури, які здійснюють загальний нагляд за дотриманням законодавства.

По-друге, слід на законодавчому рівні закріпити більш гнучку систему форм контролю, застосування яких залежало б від

сфери останнього та підстав його проведення.

По-третє, необхідно усунути порушення, які допускають контролюючі органи, приймаючи акти, що стосуються питань місцевого значення. Вирішення цієї проблеми є можливим лише за умови чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, а отже, й окреслення сфери місцевих справ, інакше страждає самостійність місцевих рад, які мають керуватися актами органів державної влади.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. С.Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с. 3. Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіц. переклад // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – 2002. – № 10. – С. 10-17. 4. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юрид. лит., 1988. – 320 с. 5. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. – Х.: Модель всесвіту, 2001. – 224 с. 6. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. – Х.: Одіссей, 2006. – 352 с. 7. Офіційний вісник України. 8. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.С. Моньйо. – К.: Клевер, 2000. – 136 с. 9. Советское строительство: Учебник / Под ред. А.А. Безуглова. – М.: Юрид. лит., 1979. – 496 с. 10. Советское строительство: Учеб. пособ. // Под ред. О.Ф. Фриццога, В.Ф. Кузнецовой. – К.: Вища шк., 1988. – 271 с. 11. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: ЭКМОС, 2001. – 304 с.

*Надійшла до редакції 08.09.2008 р.*