

СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

DEVELOPMENT OF MECHANISM OF ADMINISTRATIVE CONTROL FOR THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN ACCORDANCE WITH EUROPEAN STANDARDS

Микола Пухтинський

*канд. юрид. наук, старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

Mykola Pukhtinsky

*PhD in Law, Senior Research Fellow,
Institute of State and Law named after V. M. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine*

Ключові слова: сільські території, агровиробництво, індустриальні ініціативи
Key words: rural territories, agricultural production, industrial initiatives

Актуальність проблеми становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів пов'язана із загальним процесом євроінтеграції України, муніципальною реформою, яка має проводитись на засадах децентралізації публічної влади, впровадження принципів належного врядування, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, громадського контролю за функціонуванням органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Проблематика державного, адміністративного, громадського контролю у сфері місцевого самоврядування стала предметом багатьох наукових доробок: юридичних, політологічних, державно-управлінських. Контролю присвячено чимало академічних монографічних, енциклопедичних, дисертаційних досліджень. Серед них згадаємо праці В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Борденюка, Ю. Ганущака, Б. Калиновського, О. Скопича, О. Смоляра, О. Сушинського, А. Ткачука та ін. Науковці, переважно приділяють увагу юридичним аспектам державного і громадського контролю.

Метою цієї роботи є дослідження особливостей становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у конституційно-правовому вимірі та сучасних проблем, які виникають в процесі впровадження цього механізму.

На початку доцільно розглянути співвідношення праворозуміння державного та адміністративного контролю. Адміністративний контроль є складовою державного контролю і охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Адміністративний контроль здійснюють органи виконавчої влади, насамперед Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Державний контроль включає більш

широке коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти - Верховну Раду України, Президента України; через відповідні рішення - Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо. При цьому система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади.

Постає питання, чому йдеться саме про становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування? Адже його елементи наявні в діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів, в правовому статусі яких визначені контрольні повноваження щодо органів місцевого самоврядування; в нормах матеріального і процесуального права містяться конкретні приписи стосовно контрольних функцій. Справа в тому, що не існує цілісного механізму адміністративного контролю в його статутному та процедурному розумінні. Ситуація загострюється через втрату контрольних повноважень за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування після позбавлення функцій загального нагляду органів прокуратури, про що свідчить стаття 2 Закону «Про прокуратуру» стосовно функцій прокуратури [1]. При цьому безпосереднього контрольного механізму за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів в законодавстві не передбачено.

До адміністративного контролю можна віднести: законодавчий, інституційний, організаційний.

Законодавчий адміністративний контроль включає: конституційний, контроль, що визначається у статутних актах про Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, нормативно-галузевий контроль, який стосується відповідних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. До конституційного адміністративного контролю слід віднести приписи Конституції України щодо місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: «Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;... 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування...Стаття 143. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [2].

У статутному законодавстві питанням контролю присвячені статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3]; стаття 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [4]; стаття 7 Закону України «Про Рахункову палату» [5]; статті 16, 20, 24, 71, 74, 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]; статті 2, 13, 16, 35, 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [7]. Широке коло актів належить до джерел нормативно-галузевого контролю, який стосується органів місцевого самоврядування.

Слід також наголосити, що Кабінет Міністрів України визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [8]. Про адміністративний, державний контроль йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], в проектах законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [10], «Про префектів» [11]. План законодавчого забезпечення реформ в Україні, зокрема, передбачає (у новій редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») «запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії

місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань» [12].

До інституційних елементів механізму адміністративного контролю можна віднести суб'єкти та об'єкти контролю: відповідні органи виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

До організаційних елементів зазначеного механізму доцільно віднести процедурні аспекти функціонування відповідних органів щодо їх контрольної діяльності, позначені в нормах процесуального права, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства [13].

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їх реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні це найбільш гостра проблема, пов'язана із кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства. Тривалий час точиться дискусія навколо законопроекту «Про дотримання державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», розроблений у Міністерстві регіонального розвитку на виконання Плану діяльності Уряду на 2016 р. Законопроектом пропонувалася м'яка модель забезпечення контролю щодо рішень органів місцевого самоврядування стосовно відповідності їх законодавству України: органи контролю (відповідні місцеві державні адміністрації) забезпечують правову експертизу рішень органів місцевого самоврядування і у разі їх не відповідності Конституції чи законам України зупиняють такі рішення з одночасним зверненням до суду, який приймає остаточне рішення. Цей законопроект було заблоковано згідно із позицією Асоціації міст України [14].

Ще один аспект становлення механізму адміністративного контролю - його відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування. Тут варто згадати положення Європейської хартії місцевого самоврядування [15], інших документів Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. 2015. № 2-3. Ст.12.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 03.11.2017).
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385.
5. Про Рахункову палату: Закон України від 2.07.2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст.190.
8. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 9.03.1999 року № 339. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF/print1487984467493096> (дата звернення: 03.11.2017).

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
10. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України № 2217а від 01.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 1.11.2017).
11. Про префектів: Проект Закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/5026/ProjektZUproPrefectiv.pdf> (дата звернення: 1.11.2017).
12. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4.06.2015 р. № 509-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 31. Ст. 297.
13. Кодекс адміністративного судочинства від 6.07. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.
14. Законопроект про державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування відкликаний // Асоціація міст України. 2017. 6 жовтня. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/zakonoproekt-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rish> (дата звернення: 1.11.2017).
15. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.11.2017).