

УДК 351.9:352:354

В. А. Негода

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Стаття присвячена аналізу норм вітчизняного законодавства та зарубіжної практики у сфері адміністративного нагляду щодо рішень органів місцевого самоврядування. Також наведено аргументи щодо необхідності збалансування повноважень, які передаються місцевому самоврядуванню в умовах децентралізації, з відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування в забезпеченні законності своєї діяльності та посилення наглядових функцій держави в частині виконання Конституції та законів України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади, децентралізація, адміністративний нагляд, контроль, законність рішень.

Постановка проблеми. Актуальність статті зумовлена тим, що в Україні з прийняттям Урядом у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [10] активно відбувається реформування місцевого самоврядування, якому передається значна частина повноважень органів виконавчої влади, а з ними – фінансових та матеріальних ресурсів (у тому числі земельних).

У період 2014–2018 років прийнято ряд законодавчих актів, відповідно до яких органам місцевого самоврядування (далі – ОМС) передана низка повноважень, зокрема, щодо управління фінансовими ресурсами, архітектурно-будівельного контролю, просторового розвитку, надання адміністративних послуг, місцевого оподаткування, управління земельними ресурсами, обслуговування в банківських установах тощо.

Однак одночасно з передачею повноважень та фінансових ресурсів має посилюватися і відповідальність ОМС за виконання відповідних повноважень та забезпечення населення якісними і доступними публічними послугами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням ефективного реформу-

вання органів публічної влади, контролю і нагляду в їх діяльності займаються вітчизняні вчені, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, О. Васильєва, С. Дубенко, В. Гаращук, П. Любченко, Л. Кінащук, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Малиновський, Т. Маматова, Ю. Мех, Н. Нижник, Л. Пісьмаченко, Л. Прокопенко, О. Сушинський, В. Шестак, М. Тищенко, Н. Янюк тощо. Однак з огляду на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження залишаються невирішеними питання, від яких значною мірою залежить подальше підвищення дієвості місцевого самоврядування, застосування контролю в процесі здійснення державно-управлінських функцій потребує подальших досліджень.

Метою статті є окреслення теоретичних, а також висвітлення й аналіз існуючих проблем щодо правового регулювання діяльності ОМС та дотримання ними норм законодавства під час прийняття рішень, надання пропозицій щодо запровадження цивілізованої системи нагляду та контролю за діяльністю ОМС, яка б забезпечила недопущення надмірного втручання держави в діяльність ОМС.

Виклад основного матеріалу. Отже, практика діяльності ОМС свідчить про наявність прийнятих ними рішень, що не відповідають Конституції та законам України, а в інших випадках проявляють

бездіяльність із вирішення невідкладних, життєво важливих для громад проблем. Іноді такі незаконні рішення приймаються з резонансних питань, стають предметом гострих суспільних дискусій і навіть призводять до громадських конфліктів. В окремих випадках ОМС ухвалюють незаконні рішення через низьку професійну кваліфікацію своїх службовців, в інших – свідомо порушують законодавство.

Нами було проведено вибіркового аналізу судової практики з розгляду господарських справ та справ у сфері адміністративного судочинства за 2016–2017 роки, відповідачами в яких виступали ОМС. Зокрема, проведений аналіз свідчить про те, що предметом близько 40–45% позовів у зазначених категоріях справ є позови про скасування актів ОМС, предметом решти позовів є вимоги про розірвання договорів, укладених з ОМС, питання про визнання права, стягнення коштів з ОМС тощо.

Слід зазначити, що в основному оскаржуються рішення про: передачу земельних ділянок у власність; надання земельних ділянок для розміщення об'єктів містобудування; надання дозволу на розроблення документації із землеустрою для будівництва, експлуатації та обслуговування об'єктів; затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; передачу комунального майна в користування або оперативне управління; договори, укладені радами на виконання правочинів із передачі землі та майна в користування.

Основними категоріями позивачів є прокурори різних рівнів (41,1%), товариства з обмеженою відповідальністю (22,2%), акціонерні товариства (8,2%), фізичні особи – підприємці (5,3%), кооперативи та садівничі товариства (3,7%), ОСББ (1,3%).

Значний відсоток участі прокурорів в якості позивачів у справах у рішеннях судів здебільшого мотивується тим, що законодавством не передбачено повноважень щодо звернення центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі (або вказується інша сфера діяльності), до суду про визнання незаконними (не-

дійсними) рішень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження землею, визнання недійсними правочинів щодо відчуження чи передачі в користування земельних ділянок державної та комунальної власності, а також їх повернення з чужого незаконного володіння (аналогічно за змістом – по комунальному майну, відмінному від земельних ділянок). Такі висновки були зроблені на підставі суцільного аналізу стану розгляду справ судами Харківської та Львівської областей через дослідження загальнодоступної інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень [2].

Отже, можна зазначити, що вищезгадані приклади з практики діяльності ОМС не сприяють формуванню позитивного іміджу щодо інституту місцевого самоврядування, а також суперечать принципам побудови правової держави і не сприяють ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, зокрема, й в частині імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [1] та інших європейських принципів і стандартів децентралізованого управління, яке б гарантувало право і спроможність ОМС у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Вважаємо, що за наявності системи нагляду за рішеннями ОМС більшості подібних неправомірних рішень можна було б уникнути ще на стадії їх підготовки, а інші – призупинити до з'ясування їх відповідності законодавству.

Враховуючи вищевикладене, розглянемо детальніше питання належного функціонування адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС в Україні та окремих країнах Європи.

Передусім варто відзначити, що питання адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС в Україні недостатньо вивчене, також не сформовано цілісної думки щодо обсягів та механізмів його впровадження. Що ж стосується представників місцевого самоврядування, їхніх асоціацій, частини експертного середовища, то у своїй більшості вони заперечують навіть ідею запровадження адміністратив-

ного нагляду, а тим більше – контролю за діяльністю ОМС. Таке негативне відношення сформоване на основі попередньої практики, яка склалася в Україні.

Тривалий час функції загального нагляду за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права та право вживати заходи для усунення порушень законодавства здійснювала прокуратура. Однак у жовтні 2014 року Верховна Рада України ухвалила закон про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» [9], яким позбавила органи прокуратури в Україні функції загального нагляду та всіх повноважень, пов'язаних із цією функцією.

Сьогодні система державного нагляду та адміністративного контролю за діяльністю ОМС є вкрай невпорядкованою, суперечливою і регулюється низкою спеціальних законів. Деякі повноваження ОМС взагалі не підлягають контролю. Так, наприклад, із 66 типів повноважень виключної компетенції сільських, селищних та міських рад, передбачених ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], по 39 типах контроль не передбачено, по 15 – контроль передбачено частково, і лише щодо 9 з цих типів повноважень чітко визначено органи та механізм здійснення контролю.

В окремих випадках державний нагляд (контроль) за діяльністю ОМС є або надмірним, або не досить чітко регламентованим (є право контролювати, але не визначено спосіб, є право складати приписи щодо всіх ОМС, а при цьому перевіряти можна тільки виконавчі органи). Наприклад, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачає державний фінансовий контроль за правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна не лише щодо здійснення ОМС повноважень, делегованих державою, а й щодо власних (самоврядних) повноважень [8]. Це суперечить приписам п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1], згідно з якою будь-який адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання

закону та конституційних принципів, а адміністративний нагляд за належністю виконання завдань може здійснюватися лише щодо завдань, доручених ОМС.

Окремо можна виділити питання контролю за здійсненням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідно до Порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [6]. Порядок регламентує процедуру здійснення державного контролю лише за делегованими повноваженнями ОМС, при цьому більшість положень про ЦОВВ, наділених функціями контролю за ОМС, передбачають право на здійснення контролю в певній сфері (регулювання земельних відносин, епідеміологічного благополуччя населення тощо), без розмежування власних (самоврядних) та делегованих повноважень ОМС. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів ОМС, в яких виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Однак цей Порядок не в повній мірі відповідає сучасним реаліям і практично не застосовується.

Розглядаючи питання нагляду та контролю, варто розділити поняття нагляду за законністю рішень ОМС та нагляду (контролю) за діяльністю виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Так, професор П.М. Любченко також розрізняє ці поняття і вважає що: контроль за ОМС – система заздалегідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території; адміністративний нагляд за ОМС – комплекс заходів органів державної влади, направлений на перевірку законності дій і рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування й визнання їх незаконними в судовому порядку [5, с. 357–358].

Очевидно, варто застосовувати різні підходи щодо нагляду (контролю) стосовно делегованих повноважень органів виконавчої влади і власних повноважень ОМС, ураховуючи, що контроль за виконанням ОМС делегованих повноважень може мати

ширший спектр заходів і стосуватися не тільки законності рішень та дій ОМС, але й доцільності та ефективності їх виконання. Такий підхід не суперечить Хартії [1], в якій зазначено, що адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених ОМС.

Якщо питання контролю за виконанням делегованих повноважень органів виконавчої влади в деякій мірі регламентовано, але є вузькогалузевим, недостатньо впорядкованим, здійснюється безсистемно та вимагає суттєвого вдосконалення, то питання регулювання порядку здійснення нагляду стосовно власних повноважень ОМС практично відсутнє.

Отже, можна зробити висновок, що наведені аргументи є достатніми на користь прийняття окремого нормативно-правового акта, який має унормувати і сприяти створенню цілісної системи адміністративного нагляду за законністю рішень та контролю за здійсненням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади. У результаті мають бути створені умови, які б не допускали прийняття ОМС незаконних рішень і максимально обмежили б втручання органів виконавчої влади в поточну діяльність ОМС.

Водночас необхідно зазначити, що чинні нормативно-правові акти не містять таких понять, як адміністративний нагляд та контроль за діяльністю ОМС, що також потребує прийняття відповідного законодавчого акту.

Виходячи з вищезазначеного, розглянемо питання наявності правових підстав щодо запровадження нагляду (контролю) в Україні.

Насамперед це визначено Концепцією [10], в якій одним із завдань окреслено запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень ОМС та за якістю надання населенню публічних послуг.

Це завдання витікає з положень Конституції, в якій визначено, що:

– органи та посадові особи місцевого самоврядування діють виключно в межах

та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України);

– рішення ОМС з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України);

– ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України) [3].

Необхідно також підкреслити, що здійснення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС передбачено статтею 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1], в якій зазначено, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених ОМС (п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування).

Таким чином, можна зробити висновок, що є достатньо правових підстав для законодавчого закріплення адміністративного нагляду за рішеннями ОМС.

Разом з тим незавершеність конституційної реформи, відсутність належної територіальної основи для організації місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади ускладнює запровадження оптимального адміністративного нагляду за рішеннями ОМС. Теперішні місцеві державні адміністрації, які відповідно до Концепції [10] мали трансформуватися в органи префектного типу, сьогодні, крім власних повноважень, виконують значний обсяг делегованих повноважень місцевого самоврядування – відповідно районних та обласних рад, тому не можуть ефективно здійснювати адміністративний нагляд та контроль за рішеннями та діяльністю ОМС.

В умовах відсутності належного вітчизняного практичного досвіду, а також комплексних досліджень та рекомендацій зумовлено вивчення зарубіжного досвіду в організації адміністративного нагляду та контролю за діяльністю ОМС, який існує в абсолютній більшості держав – членів

Ради Європи. Винятки становлять зазвичай невеликі країни – Андорра, Монако.

Системний аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання контролю за діяльністю ОМС здійснено у статті П.М. Любченка, О.А. Смоляра [4].

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. Так, у Франції адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює префект, який призначається Радою міністрів. Він наділений широкими повноваженнями і має право перевіряти всі рішення ОМС, що належать до предмету нагляду (всі рішення ради, всі рішення мера у сфері власних повноважень, договори, кадрові рішення і рішення комунальних підприємств), а в разі виявлення порушень пропонує самотійно їх виправити, якщо ж ні – може звернутися до суду про їх скасування.

В Італії Рада міністрів призначає в регіонах урядових комісарів, а в провінції – префектів, які здійснюють контроль-но-наглядові функції стосовно ОМС.

У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи. Повноваження воєводи дають йому право впродовж місяця самотійно зупинити або скасувати акт ОМС, після 1 місяця – через суд, а Голова Ради міністрів має право у випадку систематичного порушення Конституції і законів, неефективного виконання громадських завдань і відсутності надії на швидке виправлення ситуації розпустити органи територіального самоврядування і призначити на термін до двох років комісарське правління.

Висновки та пропозиції. На основі аналізу зарубіжного досвіду та вітчизняної практики функціонування місцевого самоврядування, контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування впливають такі висновки і пропозиції:

– необхідно визначити перелік повноважень ОМС, які підлягають нагляду тільки за критерієм законності (власні повноваження), а які – контролю з позиції їхньої законності та ефективності (делеговані повноваження органів виконавчої влади);

– чітко визначити предмет нагляду – перелік актів, їхні окремі положення, дії

та бездіяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що мають публічний характер;

– визначити перелік державних органів, які можуть здійснювати наглядові та контрольні функції щодо рішень та діяльності ОМС, та розмежувати між ними сфери відповідно до переліку повноважень ОМС;

– запровадити єдині принципи, методи та процедури здійснення нагляду і контролю щодо органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в тому числі передбачених нормами спеціального законодавства;

– удосконалити механізми контролю районними та обласними радами за виконанням місцевими державними адміністраціями делегованих їм повноважень ОМС;

– вивчити доцільність збереження правових підстав, щоб здійснювати нагляд за делегованими повноваженнями ОМС місцевими державними адміністраціями (призупинити дію відповідної статті закону) до моменту завершення виконання місцевими державними адміністраціями окремих повноважень виконавчих органів обласних і районних рад.

Зазначені пропозиції мають бути закріплені в спеціальному законі, який би впорядкував систему нагляду, забезпечив недопущення надмірного втручання держави в діяльність ОМС, що віднесено до виключної компетенції цих органів. Саме в напрямку розробки пропозицій із законодавчого врегулювання окреслених проблем буде здійснюватися подальше дослідження.

Список використаної літератури:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
3. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>
4. Любченко П.М., Смоляр О.А., Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. URL: http://dSPACE.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/12180/1/Lubchenko_Smolyr_18-31.pdf

5. Любченко П.М. Муніципальне право України: навч. посіб. Х.: ФІНН, 2012. 496 с.
6. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України 26 січня 1993 року № 2939-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Негода В. А. Введение административного надзора за законностью принятия решений органами местного самоуправления в условиях децентрализации

Статья посвящена анализу норм отечественного законодательства и зарубежной практики в области административного надзора за решениями органов местного самоуправления. Также приведены аргументы о необходимости сбалансирования полномочий, которые передаются местному самоуправлению в условиях децентрализации, с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления в обеспечении законности своей деятельности и усилении надзорных функций государства в части исполнения Конституции и законов Украины.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы государственной исполнительной власти, децентрализация, административный надзор, контроль, законность решений.

Negoda V. Implementation of administrative supervision for the legitimacy of decisions of local self-government bodies in conditions of decentralization reform

The article is devoted to the analysis of the State legislation provisions in the area of administrative supervision on decisions of local self-government bodies. It also contains arguments for balancing the powers, delegated to local self-government and ensuring the legality of their activities and strengthening the supervisory functions of the State in terms of the implementation of the Constitution and laws of Ukraine in conditions of decentralization reform.

Key words: local self-government bodies, state executive authorities, decentralization, administrative supervision, control, legitimacy of decisions.