

Леонід ПРОКОПЕНКО

*Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

Наталія ГОНЧАРУК

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Аналізується механізм здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі.

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, воєвода, місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування.

*Леонид Прокопенко, Наталия Гончарук. Административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и Польше: сравнительный анализ*

Анализируется механизм осуществления административного надзора за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и Польше.

**Ключевые слова:** административный надзор, воєвода, местные государственные администрации, местное самоуправление.

*Leonid Prokopenko, Nataliya Goncharuk. Administrative supervision of local self-government activity in Ukraine and Poland: a comparative analysis*

The mechanism of administrative supervision of local self-government in Ukraine and Poland is analyzed.

**Key words:** administrative supervision, governor, local government administrations, local self-government.

В умовах реформування системи публічного управління в Україні важливого значення набуває аналіз зарубіжного досвіду, передусім посткомуністичних країн Центрально-Східної Європи. Особливий інтерес у цьому плані має досвід Польщі, де в процесі приєднання до ЄС були здійснені радикальні зміни всієї системи публічного управління, які стосувалися як інституцій та процедур і механізмів регулювання їх роботи, так і механізмів координації їх співпраці та взаємовідносин. Зокрема, значна увага була приділена механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ОМС).

Цій проблематиці присвячено досить широке коло досліджень вітчизняних авторів (В. Бакуменко, В. Князев, Л. Токар, Н. Гнидюк та ін.). Це питання розглядає у своїх працях і польська дослідниця Лена Колярська-Бобинська. Водночас поза увагою дослідників залишилися порівняльний аналіз здійснення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні та Польщі. Тому метою даної статті є аналіз досвіду здійснення органами виконавчої влади двох країн контрольно-наглядових функцій щодо ОМС.

Необхідність організації адміністративного нагляду за діяльністю ОМС постала у зв'язку з реформуванням у Польщі системи територіальної організації влади, яке відбувалося у два етапи. На першому етапі у 1990 р. була запроваджена незалежна базова одиниця територіального самоврядування – гміна, а на другому етапі в ході адміністративно-територіальної реформи у 1999 р. самоврядування запроваджувалося на повітовому та воєводському рівнях. Основні засади здійснення нагляду за діяльністю ОМС були викладені в законі Республіки Польща «Про урядову адміністрацію в воєводствах» від 5 червня 1998 р. [7], а пізніше в законі «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві», прийнятому 23 січня 2009 р. [11]. На воєводу, відповідно до закону, покладається контроль:

– через органи загальної урядової адміністрації за виконанням завдань, що впливають із законів та інших правових актів, постанов Раді Міністрів, розпоряджень і доручень голови уряду;

– за виконанням органами територіального та іншого самоврядування завдань державного управління, що реалізуються через них на підставі закону або через домовленість з органами виконавчої влади.

Будучи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, здійснює нагляд за роботою ОМС, може анулювати їх дії, коли вони суперечать закону. Оскільки повноваження самоврядних органів поділяються на власні й доручені завдання, то реалізація власних завдань підлягає наглядові тільки на підставі критеріїв дотримання права і при застосуванні форм нагляду, визначених правом. Що стосується делегованих справ, нагляд здійснюється ще й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності. Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, можна поділити:

– на засоби, спрямовані проти правових дій органів самоврядування, наприклад, наглядове рішення воєводи або регіональної рахункової палати про нечинність постанови ради гміни чи повіту;

– засоби, спрямовані проти органів гміни, наприклад можливість розпуску органу чи призупинення його діяльності [11].

Закон «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві» передбачає різні форми контролю:

– комплексний, який охоплює всю діяльність контрольованого об'єкта;

– тематичний, який охоплює окремі питання діяльності контрольованого об'єкта;

– перевіряючий, що полягає у перевірці реагування на зауваження і пропозиції попередніх перевірок;

– невідкладний, присвячений вивченню питань, визначених керуючим контролем;

– координований, який охоплює ці самі питання в декількох контрольованих об'єктах [11].

Контроль здійснюється воєводою на основі річних планів, які розробляються відділом контролю й затверджуються воєводою. У річному плані мають бути окреслені тема контролю, назва контрольованого об'єкта, вид контролю та його планований термін. Перевірка здійснюється відповідно до програми, затвердженої керівником відділу контролю (ст. 32 – 34) [11].

Цей нагляд відповідає Конституції Польщі, яка визначає, що органами нагляду є голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати (ст. 171). Механізм організації нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування викладений у розділі 10 закону «Про гмінне самоврядування», розділі 8 закону «Про повітове самоврядування» і розділі 7 закону «Про самоврядування воєводства». Він передбачає, що вїйт або бургомистр гміни, староста повіту, маршалок воєводства протягом 7 днів зобов'язані подати воєводі рішення відповідної ради або сейміку. Рішення, яке суперечить законодавству, вважається недійсним. Про його недійсність у цілому або в певній частині орган нагляду повідомляє не пізніше 30 днів з дня отримання рішення. Розпочинаючи провадження у справі визнання недійсності рішення, орган нагляду може призупинити його виконання. Рішення наглядового органу повинно містити фактичну та юридичну підстави, а також роз'яснення про можливість подачі скарги до адміністративного суду. Остаточне рішення приймається адміністративним судом, з огляду на Кодекс про адміністративне провадження. У випадку незначного порушення закону наглядовий орган не визнає рішення нечинним, обмежуючись зауваженням, що рішення прийняте з порушенням закону. 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 [1, с. 71 – 72; 8 – 10].

В Україні, на відміну від Польщі, порядок здійснення нагляду за діяльністю ОМС визначається не законом, а підзаконними актами, оскільки в Конституції України та в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР та «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-ХІV його механізм викладено лише в загальній формі.

Так, у частині 4 ст. 143 Конституції України зазначається, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [2]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цим питанням присвячено декілька статей. Так, ст. 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» визначає, що «державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах

повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення ОМС наданих їм власних повноважень, а в частині 10 ст. 59 зазначається, що «акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку» [5].

У ст. 71, 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. Ст. 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» [5].

Ст. 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 двох випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про проведення цих рішень у відповідність до закону; 2) якщо сесія ради не проводиться без поважних причин у встановлені строки або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. За наявності підстав, передбачених частиною 1 цієї статті, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України 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 [5].

Аналогічна норма міститься у ст. 79 щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних і міських голів. Частиною 5 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 Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації [5].

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» [6]. Більш детально механізм такого контролю визначається постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади», до якої Постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 835 були внесені певні зміни [3; 4].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України контроль за здійсненням ОМС делегованих повноважень органів виконавчої влади покладатися на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів ОМС, надання ОМС інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних і міських рад. Рада міністрів Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві державні адміністрації розробляють та затверджують щорічні плани здійснення контролю.

Згідно з постановою райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Обласні державні адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

У разі, коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших

випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

Встановлено, що копії актів ОМС, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад зобов'язуються один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає ОМС повідомлення про невідповідність цього акта.

На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних і міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль. У разі потреби, за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки.

За рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади та заслуговуватися інформація посадових осіб місцевого самоврядування про стан виконання повноважень органів виконавчої влади. Такі перевірки можуть проводитися за участю територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Термін проведення перевірки не повинен перевищувати 5 робочих днів.

За результатами перевірки повинен оформлюватися акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Акт передається керівникові органу, який призначив перевірку, а його копія – ОМС, в якому проводилася перевірка. Результати перевірки, у разі потреби, мають виноситися на розгляд сесії відповідної ради та доводитися до відома населення шляхом опублікування в місцевих засобах масової інформації, а також розглядатися виконавчим органом ради. Про прийняте рішення або вжиті заходи за результатами перевірки сільський, селищний, міський голова зобов'язаний у тижневий термін повідомити орган, що здійснював перевірку.

Керівник органу, що призначив перевірку, зобов'язаний у тижневий

термін розглянути результати перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищим органам виконавчої влади.

Отже, порівняльний аналіз здійснення органами виконавчої влади України та Польщі контрольно-наглядових функцій щодо органів територіального самоврядування показує необхідність чіткого визначення в Україні ключових засад організації нагляду виконавчої влади за діяльністю ОМС з урахуванням європейських стандартів.

Зокрема, потребує вирішення проблема делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню, законодавчого визначення принципів, умов та порядку їх делегування, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Назріло питання створення механізму ефективного контролю за законністю здійснення власних повноважень ОМС. З цією метою необхідно внести зміни у закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», які сьогодні лише в загальній формі визначають ці питання.

#### Список використаних джерел

1. **Конституція** Республіки Польща : пер. с пол. А. Кубика. – Варшава : Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.

2. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

3. **Про внесення** змін до Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лип. 2004 р. № 835. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

4. **Про затвердження** Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

5. **Про місцеве** самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

6. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).

7. **Ustawa** o administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

8. **Ustawa** o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

9. **Ustawa** o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

10. **Ustawa** o samorządzie wojewodztwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

11. **Ustawa** o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. – Режим доступу : [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

*Надійшла до редколегії 10.03.11*