

Питання контролю та нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо реалізації локальних нормативних актів місцевого самоврядування

Ковач Я. В. ¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.12.2024	Право	342

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14707852>

Анотація. Стаття присвячена вивченню деяких проблем правового регулювання питання реалізації локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, дослідженню проблемних аспектів, пов'язаних з питанням контролю щодо реалізації. Врегулювання системи нагляду на законодавчому рівні передбачена рекомендаціями Єврокомісії в рамках Пакета розширення ЄС, що узгоджується з Європейською Хартією місцевого самоврядування, а також зобов'язаннями України в рамках Плану України на 2025 рік. Крім того, це одне з завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Україна не один рік працює над підготовкою відповідних законодавчих норм. Зокрема, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» зареєстрований в парламенті в 2020 році (реєстр. № 4298). Однак всі учасники реформи місцевого самоврядування досі ведуть роботу щодо узгодження норм законопроекту. «Європейські країни мають врегульовану систему адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. При цьому, не існує універсальної моделі того, як повинен відбуватися нагляд чи як мають взаємодіяти державна і місцева влада, кожна країна вибудовує свої інструменти залежно від моделі місцевого самоврядування. У статті запропоновані шляхи вдосконалення правового регулювання, зокрема, через уточнення законодавчих норм, покращення моніторингу виконання актів та підвищення ефективності їх правозастосування. Пропонується розширення громадського контролю через створення платформ для участі громадян у процесах прийняття рішень та оцінки їх реалізації. Удосконалення системи зовнішнього контролю через інтеграцію новітніх технологій, таких як електронний аудит та автоматизовані системи моніторингу. Посилення взаємодії між органами місцевого самоврядування, державними установами та громадськістю для забезпечення прозорості та підзвітності в місцевому управлінні.

Ключові слова: локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування, процес розробки локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування,

¹ кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу планування та координації науково-правових досліджень Національної академії правових наук України (м. Харків, Україна) <https://orcid.org/0009-0004-8430-8500>

порядок та умови набуття чинності локальними нормативно-правовими актами місцевого самоврядування.

Issues of control and supervision over the activities of local government bodies and officials regarding the implementation of local regulatory acts of local government

Abstract. The article is dedicated to the study of certain problems related to the legal regulation of local self-government acts, specifically examining the issues related to control over their implementation. The regulation of the supervisory system at the legislative level is provided by the recommendations of the European Commission within the framework of the EU Enlargement Package, in line with the European Charter of Local Self-Government, as well as Ukraine's commitments under the 2025 Ukraine Plan. Additionally, this is one of the tasks of the local self-government and territorial governance reform. Ukraine has been working for several years on preparing the relevant legislative norms. In particular, the draft law "On Amendments to the Law of Ukraine on Local State Administrations and Other Legislative Acts of Ukraine Regarding the Reform of the Territorial Organization of Executive Power in Ukraine" was registered in Parliament in 2020 (No. 4298). However, all participants in the local self-government reform are still working on harmonizing the norms of the draft law.

"European countries have a regulated system of administrative supervision over the legality of decisions made by local self-government bodies. However, there is no universal model for how oversight should take place or how state and local authorities should interact; each country develops its own tools based on its model of local self-government." The article proposes ways to improve legal regulation, specifically through clarifying legislative norms, improving the monitoring of the implementation of acts, and enhancing the effectiveness of their legal enforcement. It suggests expanding public control through the creation of platforms for citizen participation in decision-making processes and assessing their implementation. The article also proposes improving the system of external control by integrating modern technologies, such as electronic audits and automated monitoring systems. Strengthening interaction between local self-government bodies, government institutions, and the public is essential for ensuring transparency and accountability in local governance.

Key words: local normative and legal acts of local government, the process of developing local normative and legal acts of local government, order and minds at the level of local normative and legal acts of local government.

Вступ

Постановка проблеми. З метою забезпечення ефективності реалізації положень локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, особливої важливості, набувають питання контролю та нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою попередження, а також усунення можливих чи таких, що настали негативних наслідків через їх дії, у тому числі, рішення або бездіяльність.

Метою статті є вивчення окремих проблемних аспектів реалізації локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, зокрема, питання контролю та нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз досліджуваної теми. Дану тематику досліджували такі науковці, як Шемшученко Ю. С., Бандурка О. М., Серьогіна С. Г., Петришина М. О. Однак багато питань залишаються недостатньо вивченими, особливо щодо здійснення нагляду та контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Результати

Правове регулювання питання здійснення нагляду та контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні не вирізняється системним підходом, чіткістю та однозначністю, а отже й достатньою ефективністю.

Відомо, що у системі механізму державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування виділяють: 1) адміністративний контроль; 2) судовий контроль; 3) нагляд. При цьому, чинні нормативно-правові акти не містять поняття адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та чіткого механізму їх реалізації, що актуалізує питання щодо прийняття окремого нормативно-правового акту в цій сфері [1].

Навіть більше того, чинні нормативно-правові акти часто змішують поняття нагляду і контролю. Так, зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дається визначення поняття державного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [2].

Як бачимо, поняття державного нагляду просто ототожнюється із поняттям державного контролю. Про це свідчать і положення ст. 259 КЗПП України, в яких аналогічно до зазначеного вище Закону поняття державного нагляду повністю ототожнюється із поняттям контролю і використовується словосполучення «державний нагляд (контроль)», «органи державного нагляду (контролю)» тощо [3].

Побідною є ситуація у сфері здійснення державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вітчизняне законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування водночас, згідно з 4 ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім [4]. Таким чином, йдеться про певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним державним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення ними контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цим питанням присвячено декілька статей: 1) ст. 20 визначає, що такий контроль може здійснюватися лише на підставі, у 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 власних повноважень; 2) ч. 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».

При цьому, у ч. 2 ст. 71 Закону, 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 та законами до повноважень останніх, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. Зазначене положення деталізовано в ст. 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою». Так, ч. 2 цієї статті передбачає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [5].

Крім норм профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципи відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, які стосуються також здійснення адміністративного нагляду та контролю визначаються в ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». До таких віднесені, зокрема: 1) взаємодія; 2) сприяння представників органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; 3) обмеження нагляду та контролю законом; 4) врахування пропозицій органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 5) попереднє повідомлення органів місцевого самоврядування в разі вирішення питань, важливих на місцевому рівні, центральними органами; 6) право участі в обговоренні таких питань; 7) право участі та виступу на засіданнях місцевих органів влади; 8) заборона втручання у діяльність органів місцевого самоврядування [6].

Варто звернути увагу і на положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Так, зокрема, згідно з п. 1 ст. 8 Хартії будь-який адміністративний нагляд та/або контроль (наразі, слід зважати не лише на особливості перекладу, а й особливості концепції походження місцевого самоврядування, системи та відповідно впровадженої на практиці моделі місцевого самоврядування в кожній конкретній державі, а також в різних регіонах (складових частинах) в межах однієї держави) за місцевими властями може здійснюватися лише згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

Мета адміністративного нагляду та/або контролю встановлюється у п 2 ст. 8 Хартії. Так, згідно з цим пунктом будь-який адміністративний нагляд та/або контроль за діяльністю місцевих властей, як правило, має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Це положення встановлює стандарт поєднання нагляду за законністю з контролем за доцільністю (адміністративний нагляд щодо власних повноважень муніципальної влади здійснюється виключно за законністю; відносно делегованих – допустимим є контроль за законністю та доцільністю, якщо останній відповідає вимозі правової визначеності і не протиставляється законності). При цьому, відсутність спеціальних процедур, надмірний обсяг делегованих повноважень, їх функціональна переплетеність з власними повноваженнями дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування з порушеннями зазначених вимог правової визначеності та законності.

Одним з визначальних ч. 3 ст. 8 Хартії називає принцип пропорційності (в українському перекладі – деякої домірності) заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. На наш погляд, зовсім не дивно і навіть зрозуміло чому принцип пропорційності в українському варіанті перекладу тексту Хартії звучить як «домірність» [7]. Наразі, треба зважати на те, що поняття пропорційності державного контролю відсутнє в чинному законодавстві України.

Натомість, на думку деяких учених, принцип пропорційності по-різному проявляється залежно від того, який предмет нагляду чи контролю і щодо яких повноважень органів місцевого самоврядування (власних або делегованих) здійснюється нагляд та/або контроль. Згідно з цим принципом орган, що здійснює нагляд та/або контроль під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Слід звернути увагу на те, що досліджувані питання є предметом уваги в державах-учасниках ЄС. З цього приводу, можна зазначити, що практично в усіх державах співтовариства в тій чи іншій формі існує нагляд та/або контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, метою якого є дотримання змісту закону. Відповідне право центральних органів влади на здійснення адміністративного нагляду та/або

контролю в деяких країнах прямо передбачається конституціями (Данія, Швеція, Хорватія, Сербія, Італія, Греція та ін.). Конкретні правила і процедури можуть встановлюватися законодавством суб'єктів федерації (ФРН, Австрія) або законом, що регламентує порядок організації і функціонування місцевого самоврядування (Фінляндія та ін.)

Так, наприклад, згідно з положеннями Конституції Сербії (ст. 192) та чинного законодавства у зазначеній сфері йдеться виключно про право центральних органів державної влади призупиняти дію актів місцевого самоврядування, щодо яких є сумніви щодо їх відповідності Конституції або Законам і звертатися до Конституційного Суду (протягом 5 днів). Центральні органи державної влади також можуть розпустити муніципальну асамблею і одночасно призначити тимчасовий орган для здійснення її повноважень. Загалом, адміністративний нагляд здійснюється з метою забезпечення дотримання принципу законності [8].

Відповідно до положень чинного законодавства Греції Генеральний Регіональний Секретар має право не лише на здійснення адміністративного нагляду, а й контролю. Так, акти муніципальних, комунальних рад та рад префектур, комітетів подаються до Генерального Регіонального Секретаря у визначений строк (для актів муніципальних та комунальних рад – 10 днів; для актів рад префектур і комітетів – 15 днів), який протягом 20 днів приймає рішення. У разі, якщо акт визнається незаконним він має право відкласти його виконання обґрунтованим рішенням, діючи за власною ініціативою або від імені виборців [9]. До того ж, Генеральний Секретар може відсторонити орган самоврядування від здійснення своїх повноважень за пропозицією відповідного комітету. До його повноважень належить і розпуск органу з підстав, що становлять публічний інтерес. Такий розпуск можливий: щодо першого рівня місцевих органів – за наказом відповідного міністерства; щодо другого рівня – за президентським указом. Водночас рішення Секретаря можуть бути оскаржені в судовому порядку (адміністративний суд), що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії. Нагляд також здійснюється інспекторами публічного управління.

Проте особливо вирізняються взаємовідносини держави і муніципальної влади Франції. Йдеться про так звану «опіку» – встановлену законодавством стійку систему взаємовідносин органів державної і муніципальної влади. Така система спрямована як на попередження, виявлення та усунення порушень в діяльності органів місцевого самоврядування, так й інші специфічні цілі (наприклад, усунення суперечностей між органами муніципальної влади). Крім того, остання включає в себе різні види контролю, заходи координації, підтримки, а також відповідальності. Важливо й те, що ця система вирізняється можливістю перевірки не лише законності, а й доцільності діяльності муніципальних органів в рамках здійснення власних повноважень, а також довільні, не встановлені законом критерії такої перевірки (всеохоплюючий характер перевірки та ін.) [10].

Наведені приклади, на наш погляд, є показовими. Йдеться, насамперед, про достатньо високий рівень правового регулювання питання здійснення адміністративного нагляду та/або контролю у державах ЄС. До того, ж йдеться про чітке розмежування понять державного нагляду та контролю (хоча функції щодо нагляду та контролю може суміщати в собі одна посадова особа або орган державної влади). Насамкінець, навіть незважаючи на часто доволі широкі повноваження у сфері здійснення уповноваженими суб'єктами державного нагляду та/або контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, завжди йдеться про принцип пропорційності такого контролю та/або нагляду, а також відповідність іншим важливим принципам його організації та здійснення, а також відповідальних уповноважених на здійснення контролю та/або нагляду осіб (органів).

Крім того, слід звернутися й до положень Рекомендації КМРВРЄ № R (98) 12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади» [11]. Рекомендація спрямована, передусім, на втілення принципів, викладених у ст. 8 Хартії з урахуванням інших основоположних принципів місцевого самоврядування (у тому числі, правової, організаційної, фінансової самостійності тощо).

Додаток до Рекомендації містить керівні принципи, що визначають обсяг адміністративного нагляду, зокрема: 1) забезпечення здійснення органами місцевої влади їх повноважень, якщо закон не передбачає іншого; 2) сприяння визначенню «власних повноважень» через їх делегування, що призведе до зменшення доцільності нагляду; 3) чітке перерахування в статутних положеннях видів діяльності, які підлягають нагляду; 4) обмеження обов'язкового адміністративного нагляду за діями певної важливості відповідно до службового становища; 5) зменшення а ргіогі адміністративного контролю.

Зазначений Додаток, крім того, містить керівні принципи, що визначають процедури нагляду. Так, щодо процедури нагляду в адміністративних органах рекомендовано: 1) забезпечення існування лише одного наглядового органу першої інстанції; якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від змісту діяльності, що підлягає перевірці), чітке визначення відповідних сфер компетенції таких органів з метою уникнення невизначеності, який саме орган повинен нагляд; 2) встановлення в статутних документах часового ліміту, гарантованого наглядовому органу для здійснення а ргіогі нагляду, й забезпечення, щоб у разі відсутності рішення протягом визначеного часу це означало позитивну відповідь [12].

Висновки

Виходячи з означеного вище, можна стверджувати, що нормативно-правові акти, які регулюють окремі питання контролю та/або адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування не вирізняються системністю, чіткістю та однозначністю положень. Це, у свою чергу, сприяє формалізації діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а значить і неможливості практично вирішувати питання місцевого значення, виконувати делеговані державними виконавчими органами повноважень, надмірності контролю з їх боку, неналежного та несвоечасного усунення правопорушень та ін. Для підвищення ефективності механізмів контролю необхідно удосконалити взаємодію між державними органами, місцевими органами влади та громадськістю, впроваджувати новітні технології, зокрема автоматизовані системи моніторингу та електронний аудит. Важливим є також посилення громадського контролю та створення умов для більш активної участі громадян у процесах нагляду за діяльністю місцевих органів.

Список використаних джерел

1. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2012. 496
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України 107-VI від 28 грудня 2007 .
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>
3. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
4. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/paran4870#n4870>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm>.
8. Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98). URL: http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en.
9. Structure and operation of local and regional democracy. Greece. Situation in 2012/ Council of Europe, January 2013. Printed at the Council of Europe. URL: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Structure_and_operation_Greece_2012.pdf.
10. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування: досвід Франції. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_18/Gileya18/P6.pdf.
11. Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>.
12. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>.