

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**Петришина М. О.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗУПИНЕННЯ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

Стаття присвячена аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування», що був розроблений робочою групою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України на предмет його відповідності конституційно-правовій моделі місцевого самоврядування, яка, у тому числі, визначається положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Стаття посвящена аналізу проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины касающихся приостановления актов органов местного самоуправления», который был разработан рабочей группой Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины на предмет его соответствия конституционно-правовой модели местного самоуправления, которая, в том числе, определяется положениями Европейской хартии местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, акты органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

This article analyzes the Draft Law of Ukraine amending to certain legislative acts of Ukraine regarding the suspension of the acts of local self-government, which was developed by a working group of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine on its compliance with the constitutional model of local self-government, which, inter alia, is determined by the provisions of the European Charter of local self-government.

**Key words:** local self-government, acts of local self-government bodies and officers, supervision on the activity of local self-government bodies and officers.

**Актуальність дослідження** обумовлена суперечливістю процесу становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні, що супроводжується перманентною розробкою проектів відповідної реформи, які більшою чи меншою мірою, втілюють міжнародні, у тому числі, європейські стандарти у цій сфері.

**Постановка проблеми.** Запропоновані у розглядуваному законопроекті зміни, зокрема до Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» спрямовані, насамперед, на урегулювання питань пов'язаних із здійсненням адміністративного нагляду (administrative supervision) [5] за органами місцевого самоврядування, тобто

унормування певної частини комплексу заходів, що мають право здійснювати Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві органи державної виконавчої влади, направлені на перевірку законності дій та рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому, законопроект, на нашу думку, містить ряд недоліків як концептуального, так і суто техніко-юридичного характеру.

**Метою** цієї роботи є не лише виявлення означених недоліків та визначення шляхів їх усунення, а й привернення уваги до невирішених раніше проблем, пов'язаних із відсутністю чіткого розмежування та однозначного розуміння термінів «нагляд» та «контроль» у вітчизняному законодавстві, що призводить

до розмивання меж державного втручання у діяльність недержавних за своєю природою органів публічної влади, які покликані оперативно та ефективно задовольняти потреби, вирішувати проблеми, діючи при цьому від імені та в інтересах місцевих жителів.

**Виклад основного матеріалу.** До уваги пропонуємо постатейний аналіз запропонованих змін на предмет їх відповідності сучасній конституційно-правовій моделі місцевого самоврядування.

**1. Так, частину 10 статті 59** Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] пропонується викласти в такій редакції: *«Органи місцевого самоврядування та сільський, селищний, міський голова надсилають Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідній місцевій державній адміністрації: – всі, видані ними акти нормативного характеру; – видані ними акти індивідуального характеру за типами актів, визначеними Кабінетом Міністрів України».*

Така редакція спрямована на забезпечення процесу адміністративного нагляду за законністю рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Порівняно із чинною новою редакцією ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» прямо передбачає необхідність надсилати усі акти, як нормативного, так і ненормативного характеру відповідним органам влади. А також установлює вимогу відповідності актів ненормативного характеру, виданих органами і посадовими особами місцевого самоврядування типам актів, що повинні визначатися Кабінетом Міністрів України. Вважаємо, що ця вимога, з одного боку, спрямована на встановлення певної однотипності, упорядкування розмаїття актів, що можуть видаватися цими органами та їх посадовими особами, але, з другого боку, може розглядатися як певне обмеження принципу правової автономії місцевого самоврядування, що встановлений Європейською хартією місцевого самоврядування [10] і передбачає, реальну можливість самостійно і під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення, у тому числі, шляхом прийняття відповідних рішень (як нормативного, так і індивідуального характеру).

При цьому, зважаючи на схвалену Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11], а також проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децен-

тралізації влади)» [7], можна зробити висновок, що йдеться про перетворення в системі місцевого самоврядування, що спрямовані, передусім, на утворення повноважного та спроможного регіонального його рівня, у тому числі, шляхом залишення за органами державної виконавчої влади на місцях переважно наглядових повноважень за законністю дій та рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Дійсно, вітчизняне законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас все ще допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення ними контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Таке твердження впливає з ч. 4 ст. 143 Конституції [1], згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цим питанням присвячено декілька статей. Так, стаття 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» 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.* У свою чергу, в чинній редакції ч. 10 ст. 59 зазначається, що *«акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх 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. Певною деталізацією цього положення є стаття 76 «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою», а саме частина 2: *«органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів*

*виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади».*

Крім того, стаття 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає декілька принципів відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, які стосуються також здійснення адміністративного нагляду та контролю, 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 [9].

Відповідно до пункту 1 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування будь-який адміністративний нагляд («administrative supervision» в англійській версії, але «contrôle administratif» французькою: йдеться, насамперед, про особливості сприйняття терміну та поняття «контроль» в англосаксонській (високий рівень автономії місцевого врядування) та європейській (поєднання місцевого самоврядування та управління, а значить – не лише можливостей для взаєморозуміння та співпраці, а й надмірного втручання з боку державної влади й виникнення різного роду конфліктів тощо) системах місцевого самоврядування) за місцевими властями може здійснюватися лише згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

Згідно із положеннями пункту 2 статті 8 будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей, як правило, має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний контроль 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). Водночас в Україні, відсутність спеціальних процедур, надмірний обсяг делегованих повноважень, їх функціональна переплетеність з власними повноваженнями й досі дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування з порушеннями цієї вимоги [6, с. 76-77].

Таким чином, зважаючи на конституційно-правову модель місцевого самоврядування в Україні, яка, по суті, передбачає існування двох підсистем публічної влади – державної та влади місцевого самоврядування, можна говорити про їх організаційну та функціональну відокремленість, відсутність підпорядкованості [4, с. 25], а значить і унеможливлення здійснення місцевими державними адміністраціями функції контролю за законністю дій та рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Натомість має йтися про адміністративний нагляд за законністю дій та рішень, а також контроль у сфері здійснення делегованих повноважень.

**2.** У свою чергу (відповідно до нової редакції частини 10 статті 59) **частина 11 статті 59** Закону України «Про місцеве самоврядування» *передбачає обов'язковість та невідкладність надсилання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування органам виконавчої влади відповідного рівня.*

Подібна практика поширена в багатьох зарубіжних країнах. Проте йдеться, як правило: (а) про необхідність схвалення або узгодження такого акта відповідним органом (в разі неотримання такого схвалення акт, прийнятий муніципалітетом є нечинним), наприклад, Міністерством муніципальних справ провінції Саскачеван (the Minister of Saskatchewan Municipal Affairs) або Муніципальною радою провінції Саскачеван (Saskatchewan Municipal Board) [13]; відповідно до Статуту районів землі Північний Рейн-Вестфалія райони можуть регулювати власні справи за допомогою постанов, якщо інше не встановлено законом (проте постанови необхідно погоджувати в контролюючих органах лише в тих випадках, коли це передбачено законом) [12]; (б) йдеться, по суті, про підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади (безпосередній контроль з боку центральних органів влади притаманний, наприклад, КНДР, Кубі) [3, с. 71].

Водночас ряд пострадянських (наприклад, Литва, Естонія) та постсоціалістичних (напри-

клад, Хорватія, Словаччина) держав сьогодні запровадили або запроваджують *інститут префекта* (може мати іншу назву та займати неоднакове положення, наприклад, бути виконавчим органом місцевого самоврядування, проте є аналогічним за своїм функціональним призначенням) [2, с. 94–95]. Саме на цих осіб покладається обов'язок щодо *забезпечення введення в дію актів* представницького органу місцевого самоврядування. Крім того, передбачається їх *право щодо (при)зупинення дії актів*, прийнятих відповідними представницькими органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

**3.** Зважаючи на означену вище позицію щодо відсутності (неможливості) підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади, можна стверджувати, що *встановлення обов'язковості надсилання актів* органів місцевого самоврядування нормативного та індивідуального характеру, виданих з питань місцевого значення в межах своїх повноважень, *як умови їх чинності є таким, що суперечить чинній конституційно-правовій моделі місцевого самоврядування*, яка закріплюється нормами Конституції, Європейської хартії місцевого самоврядування, Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та іншими актами.

Так, нова редакція **частини 12 статті 59** Закону України «Про місцеве самоврядування», встановлюючи *автоматичне* (у разі його не надсилання відповідним органам державної влади) *визнання акту* органу або посадової особи місцевого самоврядування *нікчемним* (незаконним, але без встановлення цього факту судом) *необгрунтовано розширює межі повноважень органів державної виконавчої влади в галузі здійснення державного контролю* за органами влади, що їм не підпорядковуються (відсутні субординаційні зв'язки), тим самим, *порушуючи принцип самостійності та незалежності місцевого самоврядування*, а також *нівелює право на захист прав місцевого самоврядування*, у тому числі, у судовому порядку.

**4.** Частиною **13 статті 59** Закону України «Про місцеве самоврядування» пропонується надати право органам державної виконавчої влади, у разі наявності в останніх *зауважень*, повернути акт суб'єкту подання з вмотивованими пропозиціями для приведення його у відповідність Конституції та законам України в термін до *набрання чинності цим актом*.

Ураховуючи нашу позицію щодо надсилання актів органів місцевого самоврядування органам державної влади (діяльність, що (а) не є їх (актів) офіційною реєстрацією або (б) узгодженням із зацікавленими органами, або (в) не передбачає схвалення ними (органами державної влади), адже відсутні субординаційні зв'язки між органами різних підсистем публічної влади), а також беручи до уваги неточність та неоднозначність розуміння поняття «зауваження», вважаємо таке формулювання таким, що не відповідає чинному законодавству, а останній термін таким, що може бути інтерпретований неоднозначно.

До того ж, передбачається приведення такого акта (щодо якого є зауваження) у відповідність Конституції та законам України в термін *до набрання чинності цим актом*. Передбачається, що зауваження можуть виникнути в разі, якщо акт був надісланий відповідному органу державної влади. При цьому, нова редакція *частини 11 статті 59* Закону встановлює *вимогу щодо надсилання актів* органів та посадових осіб місцевого самоврядування після підписання *невідкладно*, але не пізніше *дня набрання ним чинності*. Таким чином, уможливується ситуація, коли *вимога щодо наступного приведення акту у відповідність до Конституції та законам України дотримана бути не може*.

**5.** Частини **14 та 15 статті 59** у новій редакції встановлюють *право керівника (голови) органу виконавчої влади самостійно*, у разі виявлення підстав, що вказують на невідповідність акта органу та посадової особи місцевого самоврядування Конституції та законам України, в *термін не пізніш як на 30-й день після набрання чинності таким актом зупинити його дію* в цілому чи в частині *шляхом видання власного акту*, який набирає чинності з моменту звернення до адміністративного суду. А також встановлюється *обов'язок офіційного оприлюднення повідомлення про зупинення дії відповідного акта та звернення до суду, строк, а також форми його здійснення*.

*По-перше*, запропонована редакція не відповідає на питання про те *які суб'єкти і в якому порядку виявляють підстави*, що можуть вказувати на невідповідність акта органу та посадової особи місцевого самоврядування Конституції та законам України (чи може це виключне право керівника (голови) органу виконавчої влади). Адже, як видається, йдеться вже про наявність суттєвих концептуальних або сис-



темно-юридичних помилок. По-друге, як видається з нової редакції, пропуск встановленого терміну (не пізніше як на 30-й день після набрання чинності таким актом) унеможливує в подальшому зупинення дії такого акту керівником (головою) органу виконавчої влади, а його продовження (з будь-яких незалежних причин) не передбачається.

6. Нова редакція Закону, а саме частини 16 та 17 статті 59 устанавлює наслідки зупинення дії акту органу місцевого самоврядування, а також тривалість його зупинення: (а) до розгляду адміністративним судом питання про забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії акта органу та посадової особи місцевого самоврядування чи його окремих положень, що оскаржуються, за наявності відповідного клопотання від керівника (голови) органу виконавчої влади; (б) до набрання законної сили ухвали адміністративного суду про повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі; (в) до відкриття адміністративним судом адміністративної справи за позовною заявою керівника (голови) органу виконавчої влади за відсутності його клопотання про забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії акта органу та посадової особи місцевого самоврядування чи його окремих положень, що оскаржуються.

Насамперед, йдеться про тимчасове зупинення дії акту органу місцевого самоврядування щодо якого виявлені підстави, що вказують на його невідповідність Конституції та законами України. Проте, з положень запропонованої частини 17 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» незрозуміло чи поновлюється дія такого акту автоматично в разі набрання законної сили ухвали адміністративного суду про повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження у справі, а також що являє собою «зупинення дії акту органу та посадової особи місцевого самоврядування»: повноваження керівника (голови) органу виконавчої влади

чи спосіб забезпечення адміністративного позову, а точніше сукупність процесуальних дій, які гарантують виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог.

7. Зміни, а точніше, доповнення пунктом 17 частини 1 статті 16, пунктом 4-2 частини 1 статті 25, пунктом 1<sup>а</sup> статті 28, пунктом 2-1 частини 1 статті 29 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які передбачають відповідно: (а) наділення місцевих державних адміністрацій повноваженнями щодо здійснення державного контролю за відповідністю Конституції та законам України актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування; (б) здійснення аналізу таких актів на предмет додержання Конституції та законів України шляхом проведення правової експертизи; (в) право запитувати від органу та посадової особи місцевого самоврядування документи, які були підставою для прийняття рішень; (г) зупиняти дію таких актів з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до адміністративного суду (все це в межах здійснення контрольних, а не наглядових повноважень відносно органів місцевого самоврядування) вважаємо такими, що не відповідають конституційно-правовій моделі місцевого самоврядування, яка закріплюється нормами Конституції, Європейської хартії місцевого самоврядування, Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та ін.

**Висновки.** Підсумовуючи, вважаємо запропонований проект таким, що не відповідає вітчизняній конституційно-правовій моделі місцевого самоврядування, на формування якої значний вплив здійснила Європейська хартія місцевого самоврядування, яка сьогодні є еталоном у побудові національної системи місцевого самоврядування на принципах субсидіарності та децентралізації. Відтак, зважаючи на суттєві концептуальні недоліки проекту, досягнути поставлених в ньому цілей не уявляється можливим.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/pagan4870#n4870>
2. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз: моногр. [Текст] / О. О. Петришин // Х.: Право, 2015. – 192 с.
3. Петришина М. О. Інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] / М. О. Петришина, О. О. Петришин // Актуальні питання публічного та приватного права. – № 3 (11). – С. 64–72.

4. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монограф. [Текст] / М. О. Петришина. – Х. : Право, 2011. – 232 с.
5. Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах [Текст] / М. О. Петришина // Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. – Х.: Оберіг, 2013. – С. 5–70.
6. Петришина М. О. Проблеми правового регулювання адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: зарубіжний та український досвід [Текст] / М. О. Петришина, Б. В. Стрілець // Порівняльно-аналітичне право. – № 5. – С. 75–79.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.97 р. №452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
12. Gemeindeordnung North Rhine-Westphalia, (2010), State Ministry of Interior North Rhine-Westphalia; [http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go\\_nrw.pdf](http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go_nrw.pdf)
13. Municipal Bylaw Guide. [Saskatchewan Ministry of Municipal Affairs], Saskatchewan Municipal Affairs Strategy and Sector Relations Advisory Services, March 2010. – 27 p.