

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-52>
УДК 342.55

С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, завідувачка кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

М. О. Петришина, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва НЮУ імені Ярослава Мудрого, п. н.с. відділу правового забезпечення функціонування національної інноваційної системи НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

ORCID ID: 0000-0002-5702-0112

ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ НОРМОВТВОРЧОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

***Анотація.** Стаття присвячена вивченню проблемних питань пошуку державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості в сучасних умовах. Зокрема, аналізуються основні вітчизняні та зарубіжні публікації у цій сфері, виокремлюються*

проблеми правового регулювання означеного питання. На підставі аналізу окреслюються перспективи пошуку оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування у сучасних умовах суспільно-політичного і економічного ладу, зокрема, на підставі вивчення досвіду країн ЄС.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, муніципальна нормотворчість, державно-правова модель, контроль у сфері місцевого самоврядування, правове регулювання.*

Постановка проблеми. Процес пошуку власної моделі місцевого самоврядування супроводжують не лише наукові дискусії щодо природи та сутності цього політико-правового явища, проблем правового регулювання його організації та діяльності, участі різних суб'єктів у його здійсненні, а й питання формування оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості в Україні. При цьому, означені питання залишаються недостатньо вивченими та науково обґрунтованими до сих пір. Особливостями нормативно-правового регулювання питань контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості, насамперед, є відсутність дефініції терміно-поняття «контроль» у сфері місцевого самоврядування, його відмежування від інших суміжних терміно-понять («нагляд», «опіка» тощо), а також відсутність чіткого законодавчо визначеного механізму його реалізації. На окрему увагу заслуговує у цьому контексті й проблема наукового обґрунтування і правового врегулювання муніципально-правової відповідальності, що сьогодні є інститутом, який перебуває на стадії формування.

Світова економічна криза, війна на Сході України, пандемія COVID – 19, а тепер й повномасштабна збройна агресія проти України, а також низка супутніх факторів стали одними з визначальних для державно-правового розвитку країни останніми роками. На противагу цьому, досліджуване питання є предметом уваги в державах-учасницях ЄС. Практично в усіх державах співтовариства в тій чи іншій формі існує контроль (залежить від конкретної моделі, яка реалізована як на законодавчому рівні, так і в практичній площині) у сфері місцевого самовряду-

вання та муніципальної нормотворчості, метою якого є дотримання змісту закону.

Одним із результатів реформи місцевого самоврядування, що була започаткована в Україні ще у 2014 році, мала стати зміна статусу місцевих держадміністрацій – перетворення їх з органів загальної компетенції на контрольно-наглядні органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території. При цьому, зміни до чинного законодавства в означеній сфері так і не були внесені. У свою чергу, чіткого нормативно-правового закріплення на основі єдиної концепції вітчизняної моделі місцевого самоврядування з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик і досі потребує питання трансформації державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що комплексні дослідження питань, пов'язаних із формування вітчизняної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування і муніципальної нормотворчості в Україні не проводилися. При цьому, деякі аспекти виокремлювали у своїх роботах такі учені, як Р. Р. Дутчак, П. М. Любченко, О. І. Наливайко, О. О. Петришин, М. О. Пухтинський, О. Д. Скопич, О. А. Смоляр, Д. В. Сухінін та ін.

До основних результатів вітчизняних наукових досліджень у цій сфері можна віднести такі, зокрема, як: 1) удосконалення концепту сучасного місцевого самоврядування, у тому числі, з урахуванням міжнародно-правових стандартів [17; 7; 2]; 2) теоретико-правові напрацювання у сфері становлення та розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування [1; 3]; 3) розвиток положень щодо необхідності та важливості формування муніципально-правової політики в умовах децентралізації та європейської інтеграції [6]. При цьому, глибокого вивчення та вдосконалення потребують питання, пов'язані з трансформацією моделі взаємовідносин між органами публічної влади в аспекті муніципальної реформи, з метою формування спроможного місцевого самоврядування в Україні, особливо враховуючи по-

требу в збалансуванні контрольної-наглядової функції органів державної влади з метою недопущення протиправної діяльності під час дії воєнного стану, при збереженні можливості реалізації на належному рівні функцій та повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєвоважливих потреб членів територіальних громад.

Зважаючи на означене, **метою статті** є вивчення досвіду зарубіжних країн, зокрема, держав-учасниць ЄС, у сфері формування державно-правової моделі контролю за місцевим самоврядуванням та муніципальною нормотворчістю і з'ясування можливостей використання окремих здобутків та врахування практичних аспектів його упровадження в чинне законодавство.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз зарубіжних досліджень питань контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості свідчить, зокрема, про: 1) визнання необхідності та важливості повного та чіткого конституційно-правового врегулювання означених питань [25]; 2) сутнісні зміни, що відбулися у теорії публічного управління, зокрема, у напрямку збільшення ваги місцевого самоврядування і зменшення державного впливу на нього [11]; 3) можливість формування спроможного місцевого самоврядування, що безпосередньо пов'язана із законодавчо встановленою моделлю контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості [16]; 4) необхідність вивчення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду проведення муніципальних реформ, у тому числі, в аспекті трансформації державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості [13; 12]; 5) засади та принципи, на яких повинна засновуватись оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості [21].

1. Так, повнота та чіткість конституційно-правового регулювання питань, пов'язаних із здійсненням контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості у країнах ЄС безпосередньо пов'язані з системою місцевого самоврядування, що відображена у законодавчих положеннях, а також формувалася та зазнавала перетворень залежно від ба-

гатьох факторів та умов (історичні, географічні, соціально-економічні, політичні тощо). Як відомо, до основних систем місцевого самоврядування прийнято відносити: *англосаксонську, романо-германську (континентальну), іберійську, скандинавську та радянську*. Крім інших, серед параметрів, що покладаються в основу такого розмежування, слід назвати сприйняття, нормативно-правове закріплення та практичну реалізацію принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації.

Так, зокрема, Франція (континентальна система місцевого самоврядування) свого часу вирізнялася особливою «опікою» за місцевим самоврядуванням. Проте, починаючи з кінця 80-х рр. XX ст. і протягом вже більше 30 років статус і повноваження префекта (як представника інтересів держави) зазнавали суттєвої трансформації. Водночас, на думку політичних діячів країни, враховуючи особливості форми держави Французької Республіки, яка є складною та потребує сильної і постійно діючої інституції на кшталт префекта, щоб забезпечити рівновагу ефективного функціонування влади на місцевому рівні, префект є посадовою особою, яка добре адаптується до місцевих умов та здатна забезпечити реальні потреби. Виділяють три основні напрямки діяльності префектів: 1) справи префектури та асоційованих служб (зокрема, поліція, жандармерія тощо); 2) контроль за діяльністю місцевих органів влади міністерств; 3) насамкінець, найбільш дипломатичний бік роботи префектів пов'язаний з місцевою економікою та зв'язками з бізнесом і передбачає встановлення контактів з місцевими виборними представниками, а також іншими партнерами чи асоціаціями у таких сферах, як промисловість, сільське господарство, крафтове виробництво тощо [27]. Відтак, історична тенденція до постійного протистояння держави та особи у Франції має результатом збалансування публічної влади в центрі та на місцях і, навіть час від часу, намагання применшення ролі або взагалі постановку питання про необхідність та доцільність існування посади префекта.

Інакший стан справ у питаннях здійснення контролю за місцевим самоврядуванням та муніципальною нормотворчістю у країнах із англосаксонською системою місцевого самоврядування. Так, зокрема, Сполучене Королівство Великої Британії

та Північної Ірландії вирізняється відсутністю на місцях уповноважених центрального уряду, які б «опікували» представницькі органи, що обираються населенням. Натомість, контроль за діяльністю місцевого самоврядування (в оригіналі – «local government») здійснюється опосередковано – через центральні органи або суд [28]. Крім того, реформи останніх років свідчать про значне розширення не лише повноважень органів влади складових частин держави (деволюція повноважень Британського Парламенту), а й самоврядних повноважень, що дає можливість стверджувати про заінтересованість держави у наявності спроможного місцевого самоврядування.

У порівнянні з названими вище двома системами, скандинавська виявляється ще більш лояльною до місцевого самоврядування. Так, зокрема у Швеції, місцеве самоврядування включає два виборні рівні: графства (regioner) та муніципальні утворення (kommuner). Відносини між цими рівнями не передбачають підпорядкування нижчого рівня вищому, а значить, не передбачають можливості здійснення відповідних контрольних повноважень. У цілому, можна стверджувати, що шведські муніципалітети та ради графств мають широку свободу в управлінні власними справами [15]. При цьому, органи місцевого самоврядування відповідають за надання достатньо широкого переліку соціальних послуг. Крім того, органи місцевого самоврядування у Швеції відповідальні за здійснення низки повноважень державного управління. Законодавчо передбачається можливість передання значної частки управлінських повноважень органам місцевого самоврядування, зокрема, у сфері допомоги людям похилого віку, у сфері охорони здоров'я. Більше того, з часом це призвело до законодавчого закріплення можливості передання цих та інших повноважень не лише органам місцевого самоврядування, а й іншим утворенням (приватним компаніям), у тому числі, й приватним особам.

У свою чергу, іберійська система, характеризується значним ступенем централізації. За такої організації місцевого самоврядування функції останнього на всіх територіальних рівнях здійснюють обрані представницькі органи (ради, хунти, муніципалітети), а також обрані населенням або радою одноособові ви-

конавчі органи (префекти, алькади, регідори). Вони за посадою стають головами відповідних рад і водночас затверджуються центральною владою як її представники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, зосереджуючи у своїх руках значну частину владних повноважень. Яскравим прикладом держави з іберійською системою місцевого самоврядування є Бразилія. Так, у цій державі на рівні Конституції визнається існування муніципій, місцеве самоврядування, передбачаються особливості розмежування повноважень між різними рівнями влади. Відтак, більше 20 років військового режиму не змогли завадити Бразилії на шляху до демократизації (що у бразильському розумінні передбачає децентралізацію) [23]. При цьому, при конституційно-правовому забезпеченні широкого використання інститутів безпосередньої демократії, справжнє та спроможне місцеве самоврядування в Бразилії існує не в усіх муніципіях. Адже забезпечивши конституційно-правову рівність муніципії мали нерівні вихідні умови для функціонування та розвитку. Проте, справжнім поштовхом на шляху до реальної автономії місцевого самоврядування стала муніципалізація публічних послуг, аграрна реформа, а також реформи в інших сферах державно-правового життя. Звісно, що протягом тривалого часу конструювання моделі державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості було ускладнено низкою факторів, зокрема, такими як: 1) значна частка державного фінансування; 2) нерівний розподіл коштів між муніципіями тощо.

Від розглянутих вище кардинально відрізняється так звана «радянська система місцевого управління», яка зберігається у КНР, КНДР, В'єтнамі та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 1976 р. (Глава 9 «Місцеві органи народної влади») у ст. 102 визначала, що місцеві асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою в межах власних предметів відання вони здійснюють державне управління. Місцеве самоврядування на Кубі є також досить цікавим прикладом втручання іноземних держав в життя цієї країни. Приналежність до океанського регіону, та історичні традиції держави призвели до

формування моделі, що базувалася на іберійській системі. Проте через тісне міжнародне співробітництво з СРСР та вплив його політики на розвиток держави, існуюча на даний момент система більше подібна до радянської. У такому разі йдеться по суті про місцеве управління, а не про місцеве самоврядування [10]. Слід відзначити, що 22 липня 2018 р. Національна Асамблея Куби затвердила проект нового Основного Закону, який набрав чинності 10 квітня 2019 р. і повинен значно демократизувати всі сфери державного і суспільного життя [19].

Означені характерні риси та особливості основних систем місцевого самоврядування так чи інакше проявляються на рівні конституційно-правового регулювання питань щодо організації та діяльності місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, зокрема, країнах ЄС. Так, більшість держав, що входять до співтовариства упровадили або утворили (трансформували) власні моделі місцевого самоврядування взявши за основу континентальну, англосаксонську, іберійську або скандинавську систему. «Радянська» система була притаманна ряду держав, що перебували під впливом СРСР після Другої світової війни і зазнали радикальних змін протягом певного часу після проголошення й визнання їх незалежності.

2. Загальносвітова тенденція до муніципалізації державно-правового життя виявилася ще наприкінці 1980-х рр. минулого століття і в основному була пов'язана з утворенням і визнанням ряду новітніх держав, «хвилями» приватизації, а також перегляду концепту державного контролю як такого. Україна може бути поставлена до ряду таких держав, адже крім виборювання власної незалежності, змушена була пройти нелегкий шлях демократизації суспільно-політичного життя, переформування системи органів публічної влади в державі, а також визнання і упровадження автономної та незалежної підсистеми публічної влади – муніципальної влади, що здійснюється за посередництвом інституту місцевого самоврядування.

Одним із визначальних факторів муніципалізації в усьому світі є, насамперед, ініціатива самих територіальних колективів, їх представників, а також широка підтримка, як з боку держави, так і з боку приватного сектору. Для цього необхідний час,

оскільки і сьогодні місцеве самоврядування може сприйматися представниками державної влади більше як інструмент присутності на місцях інтегрований для взаємодії з місцевими елітами, а не як інструмент не лише покращення умов життя людей та якості надаваних послуг, а й реалізації місцевого потенціалу для покращення загальнодержавного економічного стану.

Так, зокрема, у США, Канаді, ФРН та інших країнах органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у розробці та реалізації цілей громади на майбутнє, формують рівень якості життя для членів територіальних колективів (громад), сприяють досягненню поставлених цілей, а також розвитку економіки в цілому. Здійсненню поставлених цілей сприяють місцеві плани, стратегії, інші локальні нормативно-правові акти, інвестиції в інфраструктуру, програми розвитку, публічні та соціальні послуги.

При цьому, тенденція до муніципалізації сьогодні змінюється наступною – тенденцією до ремуніципалізації. Адже, йдеться вже не лише про передання значних повноважень з центрального на місцевий рівень із одночасною можливістю фінансування та іншого забезпечення таких повноважень (як самостійно, так і за посередництвом держави). Натомість, йдеться про часто відсутність можливості з боку місцевого самоврядування забезпечення конкуренції на місцевому ринку надання послуг, що призводить до інших ускладнень соціально-економічного життя та розвитку окремих територій, а інколи й держави в цілому. Відтак, загальносвітова тенденція до муніципалізації, що виділилася ще наприкінці минулого століття поступово трансформувалася у тенденцію до ремуніципалізації на початку нового і має наслідком суттєве переосмислення ролі місцевого самоврядування [9].

3. У свою чергу, загальносвітова тенденція до формування спроможного місцевого самоврядування виділилася на початку нового тисячоліття. Так, не лише в європейських, зокрема, провідних державах Західної Європи зі сталими демократичними традиціями, а й в країнах Америки та Азії відбулося зміщення акценту з держави, центрального рівня, на муніципальний, локальний (територіальний) рівень у вирішенні широкого спек-

тру проблем соціально-економічного характеру: від проблем боротьби із бідністю і до забезпечення сталого економічного розвитку держави в цілому.

Принципи субсидіарності, децентралізації, деконцентрації, поєднання місцевого самоврядування і місцевого управління, рух у напрямі формування спроможного місцевого самоврядування як на світовому, загальнодержавному, так і на регіональному та муніципальному рівнях є визнаними і активно впроваджуються провідними країнами світу протягом останніх декількох десятиліть. Йдеться про процес формування спроможного самоврядування як на базовому, так і на проміжному рівнях з утворенням відповідних рад, а також про оптимізацію адміністративно-територіального устрою держави, існуючої моделі територіальної організації влади, запровадження ефективних та дієвих механізмів демократії участі жителів територіальних громад у прийнятті важливих для них рішень. Пошук кращої моделі місцевого самоврядування, осучаснення правових засад його організації та діяльності, зокрема, в умовах впровадження технологій Четвертої промислової революції і політики тотальної цифровізації є вкрай актуальним сьогодні і стає предметом наукового пошуку галузевих та міждисциплінарних досліджень в усьому світі [22]. Важливість місцевого самоврядування для розбудови нового суспільно-політичного та економічного ладу не лише на засадах верховенства права, демократії та визнання прав людини, а й враховуючі нові виклики та можливості, темпи науково-технічного прориву обумовлює формування і здійснення відповідного напрямку політики держави, що передбачає розробку і прийняття нових, а також перегляд чинних нормативно-правових актів у муніципальній сфері.

В умовах світової економічної кризи та пандемії на місцеве самоврядування сьогодні покладаються надії щодо не лише підтримання надання публічних послуг на належному рівні та мінімальне забезпечення життєвоважливих потреб місцевих жителів, а й щодо можливості підтримки та подальшої допомоги «сильних» регіонів («регіонів-лідерів») «слабким». Таким чином, виникає означена вище необхідність збалансування здійснення владних повноважень на місцевому та регіональному (та/або

проміжних) рівнях, у тому числі, шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування з одночасним переформатуванням системи контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості на користь збільшення ваги громадського контролю, а також застосування сучасних технологій у цій сфері [18].

4. Процеси взаємопроникнення правових систем світу, глобалізація та муніципалізація призвели до розуміння необхідності здійснення комплексного реформування територіальної організації влади, а також місцевого самоврядування. Децентралізація передбачає реформування за такими основними напрямками: територіальна реформа (передбачає реорганізацію територіального устрою, зазвичай через укрупнення (агломерацію) адміністративно-територіальних одиниць (добровільне, примусове або змішаного характеру); інституційна реорганізація (передача повноважень і відповідних ресурсів); процедурна реорганізація (реформа системи надання адміністративних послуг, запровадження електронного урядування на різних рівнях і в різних підсистемах публічної влади тощо). Означені реформи комплексно і змістовно були проведені у таких країнах як Польща, Латвія, Чехія, Словаччина, Естонія, Італія, Португалія, Данія, Фінляндія та ін. [4].

При цьому, держави-учасниці ЄС, як правило, самостійно визначають рівень, обсяг та способи закріплення механізму адміністративного контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості. Як було відзначено, у цьому контексті враховуються не лише правові традиції, а й інших фактори та умови впровадження тієї чи іншої моделі контролю, зокрема: стабільність демократичних інститутів, адміністративно-територіальний устрій держави, системно-структурна організація місцевого самоврядування, а також політична ситуація в країні та показники статистичного характеру (розмір території, кількість населення тощо).

При цьому, як сам процес реформування, так і результати таких комплексних заходів не завжди відповідали закладеним цілям. Так, наприклад, в Латвії нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави здійснюють декілька

органів та установ. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» одним з таких органів є Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку (далі Міністерство), яке здійснює обмежений нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, які є автономними. При цьому, акти індивідуального характеру, прийняті органами місцевого самоврядування, не можуть бути скасовані або припинені Міністерством (що є цілком логічним, адже такі рішення зачіпають, як правило інтереси конкретних суб'єктів, які мають можливість звернутися до суду).

До прийняття локального акту, що має нормативно-правовий характер, орган місцевого самоврядування направляє його до Міністерства для отримання висновку. Проект аналізується з юридичної точки зору (на предмет компетенції, відповідності його Конституції та законодавству тощо) протягом 30 днів. У разі, якщо протягом закінчення встановленого строку Міністерство в особі міністра не надає негативного висновку, рішення вважається прийнятим і публікується в офіційному журналі. У протилежному випадку – після внесення змін з урахуванням рекомендацій наданого Міністерством висновку постанова може бути офіційно опублікована. У разі відмови місцевої ради внести рекомендовані правки, міністр може призупинити дію постанови обґрунтованим розпорядженням. У такому випадку голова місцевої ради повинен скликати позачергове засідання ради для аналізу та обговорення ситуації, про що міністр повинен бути проінформований. У разі, якщо місцева рада приймає рішення не відкликати або змінювати акт відповідно до рекомендацій міністра, вона зобов'язується подати заяву до Конституційного Суду про скасування дії наказу міністра (наказ залишається в силі до проголошення рішення суду). До того ж, держава закріплює за собою право відсторонення від посади голови ради муніципалітету у разі регулярного невиконання ним своїх обов'язків або «непослідовності» в його поведінці, а також право розпуску місцевих рад за поданням Міністерства шляхом прийняття відповідного акту [26]. Незважаючи на те, що означені повноваження спрямовані на забезпечення законності в діяльності місцевого самоврядування, їх реалізація може

сприйматися як наступ на автономію та незалежність місцевого самоврядування. При цьому, слід відзначити, що подібні заходи застосовуються у багатьох державах ЄС (наприклад, Сербія, Греція тощо).

Порівняно з Латвією, система місцевого самоврядування Угорщини являє собою достатньо неоднозначний приклад. Останні реформи інституту місцевого самоврядування Угорщини повернули країну на початок 90-х р. Очевидними є посилення централізації влади, контролю за місцевим самоврядуванням, а також перерозподіл повноважень на користь держави (у тому числі, щодо управління власністю місцевого самоврядування, фінансування тощо). Починаючи з 2010 р. відбулися суттєві зміни не лише на загальнодержавному рівні, а й в системі місцевого самоврядування. Змін зазнала не лише системно-структурна організація місцевого самоврядування, а й виборча система місцевих виборів, межі та обсяг повноважень місцевого самоврядування, а контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування було посилено. Так, з одного боку, нова Конституція Угорщини ширше порівняно з попередньою регулює питання місцевого самоврядування. З другого боку, у процесі реформи відбувся перекид в бік принципу централізації. Адже з січня 2011 р. окружні органи місцевого самоврядування стали по суті урядовими органами (на що звертає увагу і моніторингова місія у своїх рекомендаціях від 2021 р.). Таким чином, держава побудувала і зміцнила паралельну структуру управління, яка існувала поза виборним окружним рівнем самоврядуванням (регіональний рівень самоврядування, на думку експертів місії, в Угорщині по суті відсутній). Незважаючи на те, що окружні органи самоврядування залишилися єдиними виборними органами проміжного рівня, їх статус практично повністю було змінено [14]. Водночас, ст. 32 Основного Закону встановлено правила здійснення нагляду за актами місцевого самоврядування, що не повинні суперечити жодному іншому закону. Так, органи місцевого самоврядування надсилають рішення місцевого самоврядування до столичного або окружного урядового офісу одразу після їх оприлюднення. Якщо влада столиці чи округу визнає таке рішення або будь-яке з його положень таким,

що порушує будь-який закон, то може ініціювати судовий розгляд рішення місцевого самоврядування. Столичний або окружний урядовий офіс може звернутися до суду щодо невиконання органом місцевого самоврядування встановленого законом обов'язку приймати рішення. У разі невиконання органом місцевого самоврядування обов'язку щодо прийняття рішення до дати, визначеної судом, суд приймає рішення щодо зобов'язання органу місцевого самоврядування усунути допущені порушення [24]. Цікаво, що навіть з урахуванням у цілому негативної оцінки реформи, а також виявлення неадекватності та невідповідності чинного законодавства Угорщини положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, моніторингова місія Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, позитивно оцінила означені положення Основного Закону.

5. Засади та принципи, на яких повинна ґрунтуватись оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості закладені в положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до пункту 1 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування будь-який адміністративний нагляд («administrative supervision» в англійській версії, але «*contre le 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 [8].

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 контр-*

ою 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).

Крім положень Європейської хартії місцевого самоврядування Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998 року було ухвалено Рекомендацію № R (98) 12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», яка спрямована передусім на втілення принципів, закріплених ст. 8 Хартії з урахуванням інших основоположних принципів місцевого самоврядування (зокрема, правової, організаційної, матеріально-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 рїогї адміністративного контролю (коли для того, щоб рішення місцевої влади набуло чинності чи залишалось чинним, потрібне втручання урядового органу) [20].

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

Висновки. Підбиваючи певні підсумки, зазначимо, що пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування і муніципальної нормотворчості є складним і тривалим процесом, що безпосередньо пов'язаний із формування власної моделі місцевого самоврядування. Зважаючи на це, низка факторів та умов, що так чи інакше впливають на вибір та запровадження або формування (реформування) вітчизняної моделі місцевого самоврядування впливають і на вироблення державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування і муніципальної нормотворчості.

Практика здійснення адміністративного контролю та адміністративного нагляду поширена в багатьох зарубіжних країнах, зокрема, й державах ЄС. Як правило, йдеться про: а) про необхідність схвалення та / або узгодження такого акту відповідним органом (в разі неотримання такого схвалення акт, прийнятий муніципалітетом є нечинним / може бути оскаржено до суду); б) йдеться, по суті, про підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади (безпосередній контроль з боку центральних органів влади притаманний).

Водночас новітні держави (наприклад, Литва, Естонія, Хорватія, Словаччина та ін.) свого часу запровадили або запроваджують сьогодні інститут префекта (може мати іншу назву та займати неоднакове положення, наприклад, бути виконавчим органом місцевого самоврядування, проте є аналогічним за своїм функціональним призначенням). 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 (та інші заходи, зокрема, й муніципальної відповідальності).

Зважаючи на загальносвітові тенденції державно-правового розвитку, а також тренди муніципалізації та ремуніципалізації, слід звернути увагу не лише на стандарти, принципи та кращі практики, а й на прорахунки і побічні ефекти реформування територіальної організації влади і місцевого самоврядування у зарубіжних державах, зокрема, й країнах ЄС. У цьому контек-

сті, вважаємо роботу, проведену спільно вищими органами державної влади, місцевого самоврядування, представників наукової спільноти, громадськості, а також із залученням міжнародних експертів, у напрямку новелізації чинного законодавства у зазначеній сфері достатньо ефективною. Так, проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (№ 4298), з урахуванням запропонованих змін та доповнень є таким, що більш чітко та повно врегульовує статус місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади, що можуть виконувати окремі повноваження органів місцевого самоврядування, а також здійснюють функції координації та контролю [5]. Не вдаючись до його детального аналізу, відзначимо, що незважаючи на перешкоди, як об'єктивного, так і, деякою мірою, суб'єктивного характеру, цей проект є більшою мірою науково обґрунтованим та є складовою концепту державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування і муніципальної нормотворчості або, принаймні, спробу формування такого концепту (на відміну від чинної редакції відповідного Закону, а також первинної редакції самого проекту).

Сьогодні Україна перебуває у стані триваючої збройної агресії з боку РФ, а це не може не впливати на всі сторони державно-правового та соціально-економічного життя. Попри це, вважаємо, що не слід відкладати у довгу шухляду вирішення досліджуваного питання. Адже для нашої держави особливо важливо налагодити зв'язок між усіма ланками системи публічної влади не лише задля післявоєнного відновлення, а й з метою подальшого розвитку та удосконалення місцевого самоврядування, а також виходу на якісно новий рівень взаємовідносин держави — місцевого самоврядування — суспільства.

Список використаних джерел:

1. Любченко, П. М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Нац. Акад. Прав. Наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків: Право, 2015. Вип. 29. С. 18–31.

2. Петришина, М. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.
3. Петришина, М. О. Особливості здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Порівняльно-аналітичне право. № 5 (2019). С. 69–73.
4. Петришина, М. О. Публічні послуги органів місцевого самоврядування суб'єктам господарювання: проблеми правового регулювання в контексті реформи децентралізації та системи надання адміністративних послуг. Нормативно-інституційне забезпечення сприяння господарській діяльності в інноваційному суспільстві : монографія / [Є. М. Білоусов, І. В. Борисов, Н. М. Вапнярчук та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. – Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2020. 312 с. підр. 2.3. С. 217.
5. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479>
6. Сergyoga, S. G., Bodrova, I. I., Petryshina, M. O. Муніципально-правова політика як пріоритетний напрямок правової політики в умовах реформування територіальної організації влади та європейської інтеграції України. Вісник НАПрНУ. 2021, № 3. С. 129–143.
7. Яковюк, І., Шеплякова, О. Міжнародно-правове співробітництво України і ЄС у будівництві сучасної системи європейської безпеки. Problems of Legality. № 141. 2018. С. 185–200.
8. Charte européenne de l'autonomie locale. URL: <https://rm.coe.int/168071a600>
9. Clifton, J. Re-municipalization of public services: trend or hype? URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2019.1691344>
10. Cuba, Executive Summary. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/193177.pdf>
11. Gurdon-Nagy, K. Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments, 366–367.
12. Kiurienē, V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative review. Journal of Education Culture and Society. No. 2. 2015. 394–410.
13. Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.
14. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. URL: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>

15. Öberg, A., Shirin & Wockelberg, Helena (2015). «The Public Sector and the Courts». *The Oxford Handbook on Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press, p. 141–142.
16. Pál, E. *Models of Legal Supervision over Local Self Governments in Continental Europe (Excluding France)*. *PCs Journal of International and European Law*. 2018/II. 6–20.
17. Petryshyn, O., Serohina, S., Serohin, V. *Glocalization and the decentralization of public power in Ukraine*. *International Comparative Jurisprudence*. Vol. 6, No. 2. 190–200.
18. Poister H. Theodore, Streib Gregory. (2005). *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government*, *Public Administration Review*, January / February, 2005, 65, 1.
19. Raul Castro: *New Constitution Guarantees Continuity of Revolution*. URL: <http://en.escambray.cu/2019/raul-castro-new-constitution-guarantees-continuity-of-revolution/>
20. *Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action*. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>
21. Sadowski, P.; Mojski, W. *Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland*. *Lex Localis. Journal of Local Self-Government*. Vol. 18, No. 4 (2020). 791–805.
22. Schwab, K. *Globalization 4.0. A New Architecture for The Fourth Industrial Revolution*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-16/globalization-40>
23. Souza, C. *Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian «Welfare State»?* URL: https://www.researchgate.net/publication/338311296_Local_Governments_in_Brazil_Are_They_the_Hub_of_the_Brazilian_Welfare_State
24. *The Fundamental Law of Hungary*. URL: <https://hunconcourt.hu/fundamental-law>
25. *The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, 2021, 291.
26. *The Law on Local Governments. Latvia*. URL: <https://www.vvc.gov.lv>
27. *What exactly does a pr fet do? The Connexion*. URL: <https://www.connexionfrance.com/article/Archive/What-exactly-does-a-prefet-do>
28. *What is local government? Local Government Association*. URL: https://www.local.gov.uk/about/what-local-governmentC:\Users\maryn\Desktop\весь рабочий стол за 2019–2020\Стаття_ДБМС_Контроль у сфері мс_2022\Law On Local Governments – Valsts valodas centrshttps://www.vvc.gov.lv

References

1. Lyubchenko, P. M. *Zarubizhnyy dosvid orhanizatsiyi kontrolyu u sferi mistsevoho samovyryaduvannya*. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve*

- samovryaduvannya: zb. nauk. pr. Nats. Akad. Prav. Nauk Ukrainy, NDI derzh. bud. ta mists. samovryaduvannya Kharkiv: Pravo, 2015. Vyp. 29. S. 18–31 [in Ukrainian].
2. Petryshyna, M. O. Mizhnarodno-pravovi standarty u sferi mistsevoho samovryaduvannya. Kkarkiv: Pravo, 2016. 44 s. [in Ukrainian].
 3. Petryshyna, M. O. Osoblyvosti zdiysnennya derzhavnoho kontrolyu u sferi mistsevoho samovryaduvannya. Porivnyal'no-analitychne pravo. № 5 (2019). S. 69–73. [in Ukrainian].
 4. Petryshyna, M. O. Publichni posluhy orhaniv mistsevoho samovryaduvannya sub'yektam hospodaryuvannya: problemy pravovoho rehulyuvannya v konteksti reformy detsentralizatsiyi ta systemy nadannya administratyvnykh posluh. Normatyvno-instytutsiynе zabezpechennya spryyannya hospodars'kyy diyal'nosti v innovatsiynomu suspil'stvi: monohrafiya / [Ye. M. Bilousov, I. V. Borysov, N. M. Vapnyarchuk ta in.]; za red. A. P. Het'mana, O. O. Dmytryk, K. O. Tokaryevoyi. Kharkiv: NDI prav. zabezp. innovats. rozvytku NAPrN Ukrainy, 2020. 312 s. pidr. 2.3. S. 217. [in Ukrainian].
 5. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsiyi» ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannya terytorial'noyi orhanizatsiyi vykonavchoyi vlady v Ukraini. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479>
 6. Serohina, S., Bodrova, I., Petryshyna, M. Municipal policy as a priority area of legal policy in the context of reforming the territorial organization of power and European integration of Ukraine. Visnyk NAPrNU. 2021, № 3. S. 129–143. [in Ukrainian].
 7. Yakovyuk, I., Sheplyakova, O. Mizhnarodno-pravove spivrobitnytstvo Ukrainy i EU u budivnytstvi suchasnoyi systemy yevropeys'koyi bezpeky. Problems of Legality. № 141. 2018. S. 185–200 [in Ukrainian].
 8. Charte européenne de l'autonomie locale. URL: <https://rm.coe.int/168071a600>
 9. Clifton, J. Re-municipalization of public services: trend or hype? URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2019.1691344>
 10. Cuba, Executive Summary. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/193177.pdf>
 11. Gurdon-Nagy, K. *Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments*, 366–367.
 12. Kiurien, V. *Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative review*. *Journal of Education Culture and Society*. No. 2. 2015. 394–410.
 13. *Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms*. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.

14. *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*. URL: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6>
15. berg, A., Shirin & Wockelberg, Helena (2015). «The Public Sector and the Courts». *The Oxford Handbook on Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press, p. 141–142.
16. P I, E. *Models of Legal Supervision over Local Self Governments in Continental Europe (Excluding France)*. *Pcs Journal of International and European Law*. 2018/II. 6–20.
17. Petryshyn, O., Serohina, S., Serohin, V. *Glocalization and the decentralization of public power in Ukraine*. *International Comparative Jurisprudence*. Vol. 6, No. 2. 190–200.
18. Poister H. Theodore, Streib Gregory. (2005). *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government*, *Public Administration Review*, January / February, 2005, 65, 1.
19. *Raul Castro: New Constitution Guarantees Continuity of Revolution*. URL: <http://en.escambray.cu/2019/raul-castro-new-constitution-guarantees-continuity-of-revolution/>
20. *Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action*. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>
21. Sadowski, P.; Mojski, W. *Normative Model of Supervision over the Activities of Communes in Poland*. *Lex Localis. Journal of Local Self-Government*. Vol. 18, No. 4 (2020). 791–805.
22. Schwab, K. *Globalization 4.0. A New Architecture for The Fourth Industrial Revolution*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-16/globalization-40>
23. Souza, C. *Local Governments in Brazil: Are They the Hub of the Brazilian «Welfare State»?* URL: https://www.researchgate.net/publication/338311296_Local_Governments_in_Brazil_Are_They_the_Hub_of_the_Brazilian_Welfare_State
24. *The Fundamental Law of Hungary*. URL: <https://hunconcourt.hu/fundamental-law>
25. *The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, 2021, 291.
26. *The Law on Local Governments. Latvia*. URL: <https://www.vvc.gov.lv>
27. *What exactly does a pr fet do? The Connexion*. URL: <https://www.connexionfrance.com/article/Archive/What-exactly-does-a-prefet-do>
28. *What is local government? Local Government Association*. URL: <https://www.local.gov.uk/about/what-local-government>
C:\Users\maryn\Desktop\весь рабочий стол за 2019–2020\Стаття_ДБМС_Констроль у сфері мс_2022\Law On Local Governments – Valsts valodas centrs<https://www.vvc.gov.lv>

S. H. Serohina, M. O. Petryshyna

Search for the optimal state-legal model of control in the field of local self-government and municipal rule-making: the experience of EU countries

Summary. The scientific work is devoted to the study of problematic issues of transformation of the state-legal model of control in the field of local self-government and municipal rule-making in the conditions of reforming the territorial organization of power and building capable local self-government in Ukraine. In particular, the main domestic and foreign publications in this field are analyzed, the problems of legal regulation of this issue are singled out. Based on the analysis, the prospects of finding the optimal state and legal model of control in the field of local self-government in the current socio-political and economic system, in particular, based on the study of the experience of EU countries are outlined.

The process of finding a national model of local self-government is accompanied not only by scientific discussions on the nature and essence of this political and legal phenomenon, problems of legal regulation of its organization and functioning, participation of various actors in its implementation, but also the formation of optimal state-legal model of control in the sphere of local self-government and municipal rule-making in Ukraine.

The global economic crisis, the COVID pandemic – 19, and now a full-scale armed aggression against Ukraine, as well as a number of related factors have become one of the determinants of state-legal development in recent years. In contrast, the issue under study is the subject of attention in the EU member states. The completeness and clarity of constitutional and legal regulation of issues related to the control of local self-government and municipal rule-making in the EU countries are directly related to the system of local self-government (the so-called Anglo-Saxon, continental, Iberian, Scandinavian and Soviet), which is reflected in legislative provisions, and formed and transformed depending on many factors and conditions.

The characteristics and features of the main systems of local self-government are manifested in one way or another at the level of constitutional and legal regulation of issues related to the organization and functioning of local self-government in foreign countries, in particular, EU-members. Thus, most of the member states have introduced or formed (transformed) their own models of local self-government based on the continental, Anglo-Saxon, Iberian or Scandinavian systems.

The practice of administrative control and administrative supervision is widespread in many foreign countries, including the EU. As a rule, it is about: a) the need to approve such an act by the relevant body (in case of failure to obtain such approval, the act adopted by the municipality is invalid / can be challenged in court); b) the subordination of local governments to public authorities (direct control by central authorities is inherent).

Given the global trends in state-legal development, as well as trends in municipalization and re-municipalization, attention should be paid not only to standards, principles and best practices, but also to miscalculations and side effects of reforming the territorial organization of local self-government in foreign countries. In this context, we consider the work carried out jointly by the highest bodies of state power, local self-government, representatives of the scientific community, the public sector, as well as with the involvement of international experts to update the current legislation in this area quite effective. Thus, the draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine» On Local State Administrations «and some other legislative acts of Ukraine on reforming the territorial organization of executive power in Ukraine» (№ 4298), taking into account the proposed amendments, is more clear and fully regulates the status of local state administrations as local bodies of state executive power, which can perform certain powers of local self-government bodies, as well as perform functions of coordination and control.

Keywords: *local self-government, municipal rule-making, state-legal model, control in the field of local self-government, legal regulation.*