

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ
МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ:
проблеми правового
регулювання
та правозастосування**

Монографія

Електронне наукове видання

Харків
«Право»
2023

Рецензенти:

А. М. Івановська, доктор юридичних наук, професор, проректор зі стратегічного розвитку, наукової роботи та зовнішніх зв'язків Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова;

М. М. Воронов, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та муніципального права Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

*Рекомендовано до друку вченою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 7 від 22.12.2023)*

Д36 **Державний контроль місцевого самоврядування в Україні: проблеми правового регулювання та правозастосування** : монографія : електрон. наук. вид. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк та ін.] ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків : Право, 2023. – 146 с.

ISBN 978-617-8617-06-6

З урахуванням європейського вибору та сучасного етапу вітчизняної реформи територіальної організації влади одним із першочергових завдань стає модернізація правової моделі державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування. Воно набуває особливої актуальності в умовах воєнного стану, виникнення реальних загроз для упорядкованості публічного управління, національної безпеки та територіальної цілісності держави. В монографії розкриваються концептуальні засади та європейські стандарти державного контролю та нагляду місцевого самоврядування, характеризуються основні вектори та механізми національної правової політики у цій сфері, розкриваються проблеми правового забезпечення державного контролю та нагляду місцевого самоврядування та пропонуються шляхи їх розв'язання.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

УДК 342.25(477):35.072.6

ISBN 978-617-8617-06-6

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2023

Авторський колектив:

Серьогіна Світлана Григорівна – доктор юридичних наук, професор, завідувача кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент Національної академії правових наук України

Бодрова Ірина Іванівна – кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Лялюк Олексій Юрійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Петришина Марина Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Чиркін Антон Сергійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Зміст

Передмова.....	5
1. Доктринальні основи та концептуальні засади державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування. <i>Серьогіна С. Г.</i>	9
2. Національна правова політика у сфері державно-правового контролю муніципальної діяльності на шляху імплементації міжнародних стандартів. <i>Лялюк О. Ю.</i>	25
3. Досвід реформ європейських держав щодо трансформації моделі державного нагляду місцевого самоврядування у контексті сучасного концепту муніципальної влади. <i>Чиркін А. С.</i>	52
4. Проблеми правового забезпечення механізму державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування в Україні. <i>Петришина М. О.</i>	84
5. Напрями ефективізації механізму державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державних делегованих повноважень. <i>Бодрова І. І.</i>	104
Висновки	131
Список літератури	137

Передмова

Місцеве самоврядування відіграє важливу інституційну та функціональну роль у здійсненні публічної влади в Україні. В рамках реформи децентралізації влади ця роль значно посилилася: розширене коло владних функцій і повноважень, збільшені належні муніципальним органам інформаційні, інфраструктурні, матеріально-фінансові, природні та інші ресурси, розширений предмет муніципальної нормотворчості при гарантуванні самостійності та автономності у вирішенні питань місцевого значення. Законність, дієвість та ефективність муніципальної діяльності стають чинником забезпечення демократичного конституційного ладу, загальнодержавних інтересів, стабільності громадсько-політичної ситуації, територіальної цілісності держави. Проте сучасний етап трансформації державного будівництва в Україні, на якому органи прокуратури були позбавлені функції загального нагляду, а місцеві органи виконавчої влади, як і центральна ланка виконавчої вертикалі, не набули дієвих контрольно-наглядових повноважень, загострив проблему формування моделі державного контролю за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України у процесі їх нормотворчої, правозастосовної та іншої поточної діяльності.

Процес пошуку власної моделі місцевого самоврядування супроводжують широкі наукові дискусії щодо природи та сутності цього політико-правового явища, питань суб'єктів, об'єкту, характеру, меж та засобів державного контролю, проблем правового регулювання його організації та діяльності, а також практичні питання правового врегулювання 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.

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; 2) теоретико-правові напрацювання у сфері становлення та розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування; 3) розвиток положень щодо необхідності та важливості формування муніципально-правової політики в умовах децентралізації та європейської інтеграції. 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 потребу в збалансуванні контрольно-наглядових функцій 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 життєво важливих потреб членів територіальних громад.

Аналіз зарубіжних досліджень у сфері нагляду (контролю) за діяльністю місцевого самоврядування свідчить, зокрема, про: 1) визнання необхідності та важливості повного та чіткого конституційно-правового врегулювання означених питань (див., напр., *The Future of Local Self-Government. European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*, 2021, 291p.); 2) сутнісні зміни, що відбулися у теорії публічного управління, зокрема, у напрямку збільшення ваги місцевого самоврядування і зменшення державного впливу на нього (див., напр., K. Gurdon-Nagy. *Paradigmatic Changes, or are Local*

Self-Governments Before or After Changes in Hungary? Transformation of the Regulation of Local Self-Governments, 366–367); 3) можливість формування спроможного місцевого самоврядування безпосередньо пов’язана із законодавчо встановленою моделлю контролю (нагляду) за діяльністю місцевого самоврядування (див., напр., E. Pál. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law*. 2018/ II. 6–20; Local Governments’ Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn. 2020. 70 p.); 4) необхідність вивчення як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду проведення муніципальної реформи, у тому числі, в аспекті трансформації державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування (Manojlović T. R.; Vukojić T., T.; Koprić, I. Unsuccessful Europeanisation of Croatian Sub-Municipal Government: Insufficient Attractiveness or Bad Institutional Design. *Godišnjak Akademije pravnihi znanosti Hrvatske*, Vol. X, No. 1, 2019. 185–210; S. Bentkowski. Evaluation of assessments in supervision over the territorial self-government. *Journal of Modern Science*. Tom 4/35/2017, 235–248; M. Shala; S. Shala. Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo. *European Journal of Interdisciplinary Studies*. Vol. 4, 2016. January-A. 74–84); 5) принципи, на яких повинна ґрунтуватись оптимальна модель контролю у сфері місцевого самоврядування (див., напр., P. Sadowski; W. Mojski. 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). Проте вказані дослідження, маючи істотну теоретичну та практичну значущість, у тому числі з точки зору європейської доктрини місцевого самоврядування, не забезпечують поглибленого та комплексного охоплення усієї правової проблематики державного контролю в системі місцевого самоврядування в її концептуальному, науковому та практичному вимірах.

Відтак сучасна юридична наука повинна сформувати цілісну доктрину державно-правової моделі контролю місцевого самоврядування. Це дозволить системно та комплексно оновити відповідний контроль-но-наглядовий механізм, конституційні та законодавчі його основи,

модернізувати інституційні та функціональні аспекти, раціоналізувати процедурно-процесуальні складові контрольної діяльності, сформува-ти дієвий інструментарій адекватної державно-правової відповіді на виклики національній безпеці та територіальній цілісності. Досягнуті результати сприятимуть імплементації європейських стандартів у досліджуваний сфері, європеїзації профільного законодавства України; наданню цілеспрямованого, комплексного та системного характеру окремим напрямам реформи територіальної організації влади; забезпеченню потреб суспільства і держави в модернізації законодавства і трансформації правової моделі державного контролю та нагляду у контексті сучасного концепту муніципальної влади; визначенню шляхів та способів підвищення ефективності контрольної-наглядової діяльності. Таким чином воно заповнюватиме існуючу у сучасній юридичній науці прогалину спеціалізованих досліджень трансформаційних процесів у сфері правового регулювання державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування на етапі євроінтеграції країни та в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів її національній безпеці та територіальній цілісності.

1. Доктринальні основи та концептуальні засади державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування

Розбудова в Україні демократичної правової держави супроводжується необхідністю формування адекватної системи державного контролю, яка б узгоджено функціонувала для досягнення тих завдань, що стоять перед суспільством, а також визначення сучасних принципів і форм реалізації уповноваженими державними органами своїх контрольних повноважень. Здійснення державного контролю має враховувати потреби суспільства і не допускати посилення адміністративного тиску на різні сфери суспільного життя. Означені аспекти свідчать про необхідність врахування в процесі формування системи державного контролю в Україні різноманітних факторів, від успішності поєднання яких значною мірою залежить ефективність забезпечення законності й правопорядку в державі в цілому.

Об'єктивна необхідність контролю переконливо доведена історією держав усіх типів і форм, при цьому простежується пряма залежність стабільності влади від дієвості та ефективності державного контролю. Саме контрольна діяльність державних органів влади здатна додати динамізм реформам, що відбувається в країні, перетворенням, що відповідає реаліям сучасного світу.

Наукове осмислення феномену контролю протягом багатьох десятиліть є предметом дослідження як загальнотеоретичної юриспруденції, так і галузевих юридичних наук, передусім конституційного та адміністративного права. Аналіз наявного стану наукових досліджень у даній сфері свідчить про наявність різних підходів до розуміння сутності та юридично значущих характеристик контролю.

Зокрема, з позицій соціології контроль розглядається як механізм саморегуляції в соціальних системах, що здійснюється завдяки нормативному (правовому, моральному та ін.) регулюванню поведінки індивідів. Серед вчених-соціологів, які вивчали дану проблематику, слід відзначити О. Г. Данильяна, К. Є. Ігошева, С. С. Новікову, Є. М. Пенькова. У загальнотеоретичному плані, як правову форму діяльності, розглядали контроль В. М. Горшенєв та І. Б. Шахов. У науці

адміністративного права та державного будівництва (В. М. Гаращук, В. Б. Авер'янов, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш) контроль розглядається в організаційно-правовому плані, як функція, правова форма та організаційний метод діяльності органів публічної влади.

Різні підходи обґрунтовують розуміння контролю як певного засобу, фактору, передумови, елемента, функції, діяльності, системи, зворотного зв'язку, регулятора, гаранта, явища, інституту, методу, правомочності, атрибуту тощо. Тому сучасний стан дослідження проблем інституціоналізації державного контролю пов'язаний з наявністю цілої низки дискусійних питань змістовного і функціонального характеру.

У загальносоціальному значенні контроль розглядається як здійснення однієї з функцій соціального управління, сутність якої полягає в тому, щоб перевіряти, спостерігати, відстежувати те чи інше явище.

Контроль за органами публічної влади в цілому і органами місцевого самоврядування зокрема є різновидом соціального контролю, який покликаний забезпечувати збереження і розвиток соціальної системи, упорядковане функціонування її елементів, взаємодію з навколишнім середовищем. Соціальний контроль є механізмом підтримки соціальної рівноваги, який забезпечує життєдіяльність сучасного суспільства й ефективність його соціального управління.

В науковій літературі він розглядається у широкому значенні як сукупність механізмів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації тощо), за допомогою яких забезпечуються його самоорганізація й самозбереження шляхом установалення й підтримки певного нормативного порядку й використання відповідних зразків поведінки, якими можуть бути окремі цінності, правові й моральні норми, адміністративні розпорядження, звичаї, традиції та ін. У вузькому значенні його розуміють як сукупність засобів і методів впливу суспільства на небажані форми девіантної поведінки з метою їх елімінації (усунення) або скорочення, мінімізації.¹

Соціальний контроль є складно організованою, багатоступінчастою системою, що складається з низки взаємодіючих елементів, серед

¹ Данильчак О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 221 (С. 220–225)

яких можна вирізнити: (а) інститути соціального контролю; (б) норми; (в) цінності; (г) моніторинг (контроль) дотримання встановлених норм і цінностей; (д) санкції та ін. До основних інститутів соціального контролю дослідники відносять державу, громадські організації, установи освіти, засоби масової інформації, церкву, соціальні групи, сім'ю та інші.¹

Наука соціального управління виходить із того, що контроль здійснюється у таких основних напрямках: 1) визначення меж (умов), які спрямовують поведінку об'єкта і в яких його поведінка розглядається як бажана; 2) забезпечення за допомогою специфічних методів і інструментів руху об'єкта в завданому напрямі; 3) вияв і припинення відхилення від соціально визнаної поведінки².

Представники соціального напрямку інтерпретації категорії контролю стверджують, що він здійснюється головним чином державою, а також соціальними групами. Це виражається у взаємному контролі учасників будь-якого процесу, у різноманітних формах виразу суспільної думки, а також у перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони повинні діяти. Основними об'єктами соціального контролю виступають правові та моральні норми, звичаї, адміністративні рішення тощо. Дія соціального контролю зводиться до використання різноманітних санкцій до порушників соціальних обмежень.³

Біхевіористський підхід ґрунтується на характеристиці контролю як різновиду суспільно-значущої діяльності відповідних суб'єктів. Контроль не є первинною діяльністю, скільки він стосується дій, що здійснюються незалежно від контролю, але разом із тим контроль являє собою самостійний вид діяльності; його сутність полягає у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які об'єкт отримав від управляючого органу чи посадової особи.

¹ Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. *Проблеми законності*. – 2009. № 103. С. 221 (С. 220–225)

² Косінов. С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика. Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр./ редкол.: В. Я. Тацій та ін. – Х.: Право, 2013. № 4 (75). С. 50 (С. 49–57)

³ Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пришляк Галина Ярославівна. – Л., 2012. 216 с. (С. 94).

Управлінський підхід розглядає контроль як елемент управлінського процесу. З позиції представників науки державного управління контроль є важливою функцією управління, яка представляє собою здійснюваний суб'єктом управління комплекс заходів зі спостереження за підготовкою, прийняттям і ходом реалізації управлінських рішень, а також перевірки фактичного стану об'єкта управління.¹

Представники цього напрямку характеризують контроль як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відстеженні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, додержання дисципліни та правопорядку і проявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу до підконтрольних органів².

Зокрема, Т. О. Коломoeць вважає, що контроль – це функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб'єкти контролю наділені правом втручання в діяльність підконтрольних об'єктів.³ Як функцію управління розглядає контроль і О. П. Орлюк. Вона стверджує, що контроль існує на всіх стадіях управління, займаючи особливе місце в такому процесі і виступає як функція, що дозволяє не лише виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у роботі суб'єктів та об'єктів управління, а також виступає як заключна стадія управлінського процесу.⁴

Головна мета контролю полягає в гарантуванні виконання управлінських рішень, успішному виконанні завдань та уникненні мож-

¹ Cambalikova A. Misun J. The importance of control in managerial work. International Conference Socio-Economic Perspectives In The Age Of XXI Century Globalization. Tirana : University of Tirana, Faculty of Economy, Department of Economics, 2013. P. 218–229 (C. 218);

² Адміністративне право: підручник. Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущий та ін; За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та дод. – Х.: Право, 2013. – 656 с. (C. 278)

³ Коломoeць Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Істина, 2008. 457 с. (C. 128)

⁴ Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. 808с. (C. 144)

ливих помилок. Це важлива складова управлінського процесу, спрямована на забезпечення ефективного функціонування організації та досягнення поставлених цілей. Контроль спрямований на: збір, обробку та аналіз інформації (систематичний збір, детальна обробка і аналіз інформації про фактичні результати діяльності всіх підрозділів організації); порівняння з плановими показниками (порівняння фактичних результатів із плановими показниками, визначеними на етапі управлінського планування); виявлення відхилень та аналіз причин (виявлення будь-яких відхилень між фактичними та плановими показниками та проведення докладного аналізу причин цих відхилень); розробку заходів для досягнення цілей (розробка та впровадження конкретних заходів, необхідних для коригування виявлених відхилень та досягнення запланованих цілей).¹

Теоретико-правовий підхід базується на розгляді контрольної діяльності як однієї з правових форм діяльності органів публічної влади. За такого підходу контрольно-наглядова діяльність – це «правова форма діяльності, яка виражається в здійсненні юридично значущих дій щодо нагляду і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових приписів і припиненні правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами»²

Прибічники функціонального підходу тлумачать контроль як один з головних напрямків держави, а також органів публічної влади, в яких відбивається їхня сутність і соціальне призначення. Так, Д. В. Сухінін стверджує, що контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління.³

¹ Контроль і ревізія: навч. посіб. / Р. Л. Хом'як та ін. Львів : Магнолія, 2013. 315 с.(С,313).

² Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. 584 с. С.399.

³ Сухінін, Д..В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012 . Вип.3(14) . С. 288 (С. 283–294.)

Організаційний підхід розглядає контроль як організаційний метод здійснення владної діяльності. При цьому зазначається, що на відміну від однойменної функції метод контролю характеризує не змістовно-цільове призначення діяльності органу публічної влади, а лише спосіб забезпечення належного виконання прийнятих рішень.¹

Забезпечувальний – полягає у тому, що контроль розглядається як один зі спеціальних юридичних засобів забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні.²

Порівняльний аналіз наведених підходів надає підстави стверджувати про те, що всі вони є не тільки несуперечливими між собою, але й доповнюють один одного: акцентуючи увагу на окремих аспектах юридичного контролю, вони роблять його розуміння більш повним і всебічним. Справді, у своїх зовнішніх проявах контролю виступає як певна цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів. Але при цьому не можна забувати, що державі (власне, як і місцевому самоврядуванню) притаманна правова форма діяльності, і контроль є одним з різновидів правової форми діяльності. У широкому розумінні діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування має управлінський характер, тобто спрямована на впорядкування суспільного життя. В інструментальному плані процес управління складається з низки послідовних операцій, однією з яких є контроль за виконанням прийнятих рішень, котрий виступає як певний організаційний метод. З іншого боку, управління суспільними справами не може бути ефективним без обізнаності про поточний стан справ, яку надає контроль. У свою чергу, обізнаність передбачає отримання інформації, а отже, й каналів комунікації. Важливість контролю для підтримання суспільних процесів у належному стані закономірно робить його одним з основних напрямків діяльності органів публічної влади, перетворюючи його на функцію. Нарешті, належний стан

¹ Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – Харків: Право, 2011. – 360 с. С. 68.

² Адміністративне право: підручник. Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богуцький та ін; За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та дод. – Х.: Право, 2013. – 656 с. (С. 244)

суспільного життя у правовому вимірі означає дотримання законності й правопорядку, чому теж слугує контроль.

Слід відзначити, що термін «контроль» хоч і має англomовне походження, але у вітчизняному правознавстві отримав дещо інший зміст, ніж у Великобританії, США чи інших англomовних країнах. В англomовних словниках дієслово «to control» означає «запобігати, стримувати, спрямовувати, задавати напрям руху» або «здійснювати тестування чи верифікацію», а іменник «control» означає «перевіряючий», «пристрій для спрямування», в юриспруденції (як правило, у множині – «controls») – «юридичні чи офіційні засоби регулювання або обмеження». Натомість найбільш близьким до вітчизняного розуміння контролю в англomовній юриспруденції є термін «контролінг» («controlling»), під яким розуміється систематичний контроль та відстежування ходу виконання поставлених завдань з одночасним корегуванням роботи.

Аналіз функцій, властивостей контролінгу, що приводяться у літературі, показує досить різнопланове розуміння його ролі у системі управління. Ряд з них тією чи іншою мірою дублює такі функції менеджменту, як контрольна, планова, координуюча, облікова, аналітична і безпосереднього управління. Поряд із цим, відзначається, що контролінг являє собою специфічний інструмент управління, орієнтований у майбутнє, тоді як контроль має ретроспективний характер і спрямований у минуле, на виявлення помилок.¹

Контролінгу протиставляють дуже відомий та часто вживаний термін «моніторинг» («monitoring»), під яким розуміється безперервний процес спостереження і реєстрації параметрів об'єкта у порівнянні із заданими критеріями, але без втручання у процес функціонування об'єкта.

У державно-правовому значенні контроль розглядається через призму діяльності держави як засіб перевірки виконання приписів (велінь) державної влади. Із вищезазначеного можна дійти висновку про те, що сутність державного контролю полягає в отриманні, аналізі

¹ Письмаченко Л. М. Реформування системи державного управління на засадах концепції контролінгу / Л. М. Письмаченко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Держ. упр. – 2010. – № 2. – С. 91–101.

інформації про фактичний стан справ і процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених у нормативно-правових актах засобів і прийомів запобігання чи припинення неправомірних дій та рішень, порушень правових норм.

Державний контроль є невід’ємним елементом забезпечення такої функції владних органів, як публічне адміністрування. Він є функцією публічної адміністрації, яку здійснює держава в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, їх законності і правомірності. Державний контроль дає змогу отримувати достовірну й об’єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об’єкті, про стан виконання законів і державної дисципліни, про хід виконання відповідних рішень і рекомендацій, вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам.¹

У сучасній державно-правовій доктрині поняття «державний контроль» розглядається як функція, принцип, форма, метод діяльності. Так, С. Г. Стеценко зазначає, що державний контроль є функцією публічного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об’єкта контролю та здійснюється відповідними органами публічної адміністрації.² На думку О. Ф. Андрійко державний контроль – це функція держави, що полягає у спостереженні та аналізі відповідності діяльності усіх суб’єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному «коригуванні» відхилень від цих параметрів.³ О. М. Бандурка розглядає державний контроль як принцип, що включає вимогу підтримання законності, дисципліни, порядку, організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави.⁴

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с. (С. 173)

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с. (С.196).

³ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 42 с. (С.2).

⁴ Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с. (С, 215).

Сутність державного контролю полягає в отриманні, аналізі інформації про фактичний стан справ і процеси, що відбуваються у суспільстві, застосуванні визначених і закріплених у нормативно-правових актах засобів і прийомів запобігання чи припинення неправомірних дій та рішень, порушень правових норм.

При цьому виокремлення державного контролю як самостійного виду контролю не виключає тих ознак, які притаманні загальному поняттю контролю: виявлення причини відхилень, попередження таких відхилень, розкриття невикористаних можливостей і резервів, активне сприяння виконанню прийнятих рішень. Тобто, як і будь-яка контрольна діяльність, державний контроль має на меті виявлення відхилень від встановлених норм і стандартів; порівняння фактичних показників з наперед встановленими значеннями; оцінку отриманої інформації; вироблення і здійснення необхідних заходів щодо забезпечення найбільш ефективного використання всіх ресурсів підконтрольних об'єктів у досягненні поставлених перед ними цілей.

Державний контроль як різновид публічного контролю вирізняється наступними ознаками: 1) здійснюється органами державної влади та їх посадовими особами, або тими суб'єктами, кому це делеговано; 2) здійснюється в межах компетенції відповідних суб'єктів; 3) забезпечується заходами державного примусу; 4) є нормативно врегульованою і документально оформленою діяльністю; 5) включає сукупність різних за формою дій правового характеру, таких як перевірка, аналіз, спрямування, коригування діяльності підконтрольних суб'єктів; 6) здійснюється з метою забезпечення законності, ефективності публічного управління, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

В умовах формування громадянського суспільства та відмови від моністичного тлумачення публічної влади, що ототожнює її з державною, закономірно відбувається диверсифікація контролю в суспільстві. Поряд із державним контролем починає функціонувати недержавний контроль. Передусім, йдеться про муніципальний контроль, тобто контроль з боку органів і посадових осіб місцевого самоврядування з питань місцевого значення. Крім того, дедалі більшого значення набуває громадський контроль, у тому числі й контроль громадськості за діяльністю органів державної влади та їх посадових осіб. В умовах

глобалізації дедалі більшого значення набуває контроль з боку міжнародних організацій, який теж є недержавним (точніше – наддержавним чи міждержавним).

До особливостей недержавного громадського контролю належить, передусім, його диспозитивний характер. Якщо для державних (як і муніципальних) органів та посадових осіб контроль є обов'язком, невід'ємною частиною їх повноважень, то для суб'єктів громадянського суспільства – це право, вияв активної громадянської позиції, негативне ставлення до будь-яких порушень законності та правопорядку. Як відзначає С. В. Шестак, здійснення контролю над владою може бути визнане моральним обов'язком громадян, але не правовим. Найважливішим компонентом недержавного контролю є громадська свідомість, громадська думка, що складаються внаслідок оцінки діяльності держави в особі органів і посадових осіб. Якщо органи державного контролю створюються за волею держави та в її інтересах, то недержавний контроль може розвиватися взагалі без її участі, навіть у супереч бажанню правлячої еліти – як протипава державі у вигляді незалежних громадських організацій, масових рухів, неурядових заходів масової інформації.¹

Правове регулювання державного контролю здійснюється за допомогою загальних норм, що закріплюють загальні вимоги до організації та здійснення державного контролю та спеціальних норм щодо здійснення державного контролю в окремих сферах управління.

Серед міжнародних актів у сфері державного контролю вирізняється Лімська декларація керівних принципів контролю, що була прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю в м. Лімі 17.10.1977–26.10.1977. Згідно з цим актом контроль є невід'ємною частиною системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності й економії витрачання матеріальних ресурсів на якомогоранній стадії з тим, щоб мати можливість здійснити коригуючі заходи, в окремих випадках – притягнути винних

¹ Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак; ХНУВС. – Х., 2009. – 199 с. (С. 49)

до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому.¹

Поняття державного контролю закріплено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відповідно до нього державний контроль – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) 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

Проте дія даного Закону є обмеженою та не поширюється на такі сфери як: податковий контроль; митний контроль; контроль в галузі телебачення і радіомовлення; контроль у сферах енергетики та комунальних послуг; деякі інші сфери державного контролю, які регулюються спеціальним законодавством, зокрема, за дотриманням вимог ліцензійних умов; за дотриманням законодавства про працю; за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки; архітектурно-будівельний контроль та інші.

Отже, на сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий документ, який би регулював питання державного контролю, що відповідало б вимогам всіх сфер діяльності, у тому числі, щодо місцевого самоврядування.

Державний контроль є вагомою складовою ефективного функціонування не лише державного апарату, а усієї держави, адже створює

¹ Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. №877-V . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

систему важелів та противаг, які сприяють розвитку держави та позитивному сприйнятті її на міжнародній арені. Власне організація державного контролю в Україні є однією зі складових євроінтеграційних процесів. Ефективність державного контролю залежить від його регулювання на державному рівні, яке полягає у створенні ефективного законодавства, наближеного до європейських практик. Оскільки Україна продовжує свій шлях до європейської інтеграції, вдосконалення системи державного контролю та його належне нормативно-правове регулювання стає актуальним завданням, сприяючи створенню сучасної, відкритої та демократичної держави.

Органи місцевого самоврядування, як центри прийняття рішень локального значення зі своїми власними процесами розробки і схвалення таких рішень, не стоять осторонь державного правопорядку; вони не є «державами у державі»; як і інші органи публічної влади вони зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Дотримання законодавства є невід'ємним фактором у демократичній державі і, відповідно до волі Основного закону, не може бути порушене.

Для забезпечення дотримання законодавства органами місцевого самоврядування було встановлено державний контроль над ними з боку відповідних органів державної влади – від парламентського контролю до судового. Згідно зі ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такий контроль має здійснюватися з жорстким дотриманням вищеназваних вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Такий підхід загалом відповідає вимогам ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, хоча в її тексті йдеться все ж не про державний контроль, а про адміністративний нагляд (англ. *administrative supervision*).¹ У будь-якому разі, за такого підходу державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є однією з основ муніципальної автономії.

¹ European Charter of Local Self-Government / Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3/7D>

Якщо місцеве самоврядування означає здатність місцевих органів влади приймати рішення без політичного втручання «вищих» рівнів влади, то будь-яка форма «контролю» чи «нагляду» має бути ретельно проаналізована й обґрунтована. Якщо контроль чи нагляд за муніципальними органами суттєво впливає на саму сутність і зміст їхньої діяльності, їхня автономія стає фіктивною, натомість якщо центральна адміністрація не має реальної можливості контролювати законність актів місцевого самоврядування, може бути поставлений під сумнів суверенітет держави.

Муніципалітети, зрештою, не існують без обмежень; вони мають поводитися рамках закону. Державний контроль за місцевим самоврядуванням за даних умов має розглядатись як потенційно загрозливий для муніципальної автономії, але необхідний елемент забезпечення законності й правопорядку навіть у децентралізованій демократичній державі. При цьому в межах власних (виключно муніципальних) повноважень державний контроль за органами місцевого самоврядування повинен мати суто юридичний характер: його предметом може бути тільки законність правових актів названих органів. Згідно з ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів їх невідповідності положенням Конституції або законів України визнаються незаконними в судовому порядку. У даному контексті варто погодитись із поширеним у спеціальній літературі висновком, що в умовах відсутності спеціального законодавства про адміністративний нагляд, наразі єдиним ефективним контрольним механізмом лишається судовий контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.¹

Однак органи місцевого самоврядування виконують не лише власні, але й делеговані (державні за своєю юридичною природою) повноваження; ця «передана» сфера компетенції охоплює всі справи, які були надані законом муніципалітетам для управління від імені держави або інших установ публічного права. У справах, що належать до «переданої» сфери, державний контроль виходить за рамки

¹ Муртішева А. О. Засади правового регулювання механізмів адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих державах Європейського Союзу та в Україні. Київський часопис права.2023. № 3. С. 20–26. (С.25)

суто юридичного та поширюється на здійснення муніципального розсуду. У цьому випадку предметом контролю виступає не тільки законність, але й обґрунтованість та доцільність прийнятих владних рішень. Це означає, що контролюючі органи мають право за певних умов втручатися за допомогою директив у здійснення органами місцевого самоврядування своїх адміністративних повноважень, певним чином коригувати їх. Це є цілком логічним, адже органи місцевого самоврядування у «переданій» сфері виконують завдання, які держава спеціально передала їм. Тому цілком зрозумілою є зацікавленість держави в тому, щоб ці завдання виконувалися так, як вона того хоче і вбачає за доцільне.

Сьогодні в Україні нараховується близько тридцяти державних органів, які здійснюють контроль і нагляд за органами місцевого самоврядування. Предмет і порядок здійснення такого контролю загальним чином визначені у законодавстві про статус відповідних органів держави.

Взаємодія між контролюючими органами держави і органами місцевого самоврядування ніколи не була «безхмарною». Втім реалії сьогодення додають цим відносинам додаткової напруги. Додаткові виклики, звісно, створило широкомасштабне російське вторгнення 2022 року, дестабілізавши й без того крихкі місцеві бюджети і спричинивши необхідність тимчасової зміни конфігурації влади на місцевому рівні через запровадження військових адміністрацій.

Вагомою перешкодою на шляху належної організації контролю у сфері місцевого самоврядування є недоліки чинного законодавства, зокрема, недостатнє нормативно-правове забезпечення формування в державі цілісної системи контролю. Насамперед це стосується: загальної процедури контрольної діяльності; переліку суб'єктів, які мають право на здійснення спеціалізованого державного контролю, їх статусу, функцій і повноважень, взаємовідносин і підзвітності; суперечливості норм чинного законодавства; єдиного методологічного забезпечення державного контролю в частині встановлення системи показників, які відображають реальний стан дисципліни в органах місцевого самоврядування, та методики їх визначення; питання нормативного визначення основних критеріїв, за якими можуть плануватись програми перевірок.

Особливого занепокоєння викликає проблема дотримання законності при здійсненні органами місцевого самоврядування нормотворчої діяльності. Значного поширення отримали випадки порушення процедури обговорення і прийняття таких актів з точки зору дотримання встановлених строків, етапів, кворуму при здійсненні голосування тощо. Ситуація ще більш ускладнюється законодавчим дозволом не оприлюднювати проекти нормативно-правових актів і рішень органів місцевого самоврядування в період дії воєнного стану (ч. 10 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Після ліквідації інституту загального нагляду прокуратури сфера нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування фактично «випала» з поля зору державного контролю, що призводить до тяжких наслідків з точки зору забезпечення законності й правопорядку.

Вихід із цієї ситуації, що склалася на сьогодні в системі державного контролю за місцевим самоврядуванням, потребує нових системних кроків. Це можна зробити шляхом прийняття спеціального закону «Про державний контроль за місцевим самоврядуванням» або, принаймні шляхом розширення змісту ст.20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». А після скасування правового режиму воєнного стану варто знову повернутися до конституційної реформи територіальної організації влади в Україні та запровадити інститут префектів, орієнтованих на здійснення контролю за місцевим самоврядуванням.

Основоположна роль у здійсненні функцій контролю у сфері місцевого самоврядування сьогодні належить державним органам влади, а величезний ресурс громадського контролю залишається незадіяним. Незважаючи на деякі позитивні заходи, прийняті в останні роки щодо вдосконалення і підвищення ефективності контролю, його правові основи в галузі місцевого самоврядування все ще характеризуються невизначеністю і неконкретністю, декларативно широкою постановкою завдання і настільки ж малими повноваженнями щодо їх реалізації. Значний обсяг невиконаних повноважень, зловживань, злочинів, корупції, які мають місце у діяльності муніципальної влади, свідчать про те, що сформована система контролю в галузі місцевого самоврядування неефективна і вимагає подальшої оптимізації.

Варто істотно розширити підстави і сферу громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що більше узгоджується із специфікою їх правової природи. Доцільним вбачається посилення ролі громадськості і самоконтролю на будь-яких стадіях контрольної діяльності, зміщення акценту на попереджувально-виховну складову мети контролю, урізноманітнення форм і методів контролю, у т.ч. й шляхом запровадження нетрадиційних для України (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, опіка, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо)¹.

Крім того, контролюючі органи не повинні зациклюватись на виявленні порушень з боку органів місцевого самоврядування, а надавати їм консультативно-методичну допомогу, в такий спосіб сприяючи поліпшенню організації роботи органів місцевого самоврядування, підвищенню рівня компетентності відповідних посадових осіб. Такий підхід дозволить перевести відносини між контролюючими органами держави і місцевим самоврядуванням у більш конструктивне русло, враховуючи той беззаперечний факт, що всі вони є елементами єдиного, загальнодержавного, децентралізованого апарату публічної влади.

Таким чином, проведене дослідження надає змогу зробити наступні висновки. Комплексний підхід до розуміння контролю передбачає визнання діалектичного взаємозв'язку між усіма його аспектами, на які акцентує увагу кожен з таких підходів. у сучасному плюралістичному суспільстві державний контроль має розглядатися як провідний вид публічного контролю, який функціонує поряд із недержавним (муніципальним, громадським і міжнародним) у межах єдиного механізму контролю. При чому державний і недержавний контроль взаємодоповнюють один одного, їх специфіка полягає в тому, що контрольна діяльність здійснюється уповноваженими суб'єктами, об'єднаними спільною метою, – сприяння ефективному функціонуванню держави, формуванню та становленню громадянського суспільства. На сучас-

¹ Коломоець Т. О., Мвтвієнко П. Д. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1. – С. 129 (С. 121–129)

ному етапі державний контроль перестає бути суто управлінським поняттям і являє собою складний комплексний соціально-правовий інститут, що ґрунтується на дуалізмі громадянського суспільства і держави, покликаний забезпечити дотримання соціальних регуляторів, реалізацію принципів і завдань правової держави. Вагомою перешкодою на шляху належної організації державного контролю в Україні є недостатнє нормативно-правове забезпечення формування цілісної системи контролю. Задля забезпечення дієвої системи контролю щодо місцевого самоврядування слід конкретизувати перелік органів державної влади, уповноважених на здійснення контролю у цій сфері, їх предметну підвідомчість, форми контролю, характер актів реагування та відповідних контрольних процедур.

2. Національна правова політика у сфері державно-правового контролю муніципальної діяльності на шляху імплементації міжнародних стандартів.

Національна політика у сфері державно-правового контролю є невід’ємним елементом муніципально-правової політики держави. Сучасний же розвиток місцевого самоврядування в Україні вимагає завершення реформи децентралізації влади. Враховуючи, що в межах проведених заходів даної реформи було охоплено переважно компетенційний, територіальний та матеріально-фінансовий аспекти реформування місцевого самоврядування, на сьогодні значна увага має бути зосереджена на забезпеченні механізмів контролю за його функціонуванням та здійсненням нормотворчої діяльності.

Підґрунтям для запровадження заходів контролю за діяльністю місцевого самоврядування стають міжнародно-правові акти, які визначають стандарти в цій сфері. Крім того, приклади розвитку окремих європейських держав стають предметом дослідження в аспекті вибору майбутньої моделі контролю в Україні. Основним таким міжнародним документом виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка в якості загальноприйнятого стандарту закріплює здійснення адміністративного нагляду за місцевим самоврядуван-

ням. Тому у тексті саме цього міжнародного документа вживається категорія «адміністративного нагляду», яка потребує імплементації у національне законодавство. Така потреба в імплементації є наслідком здійсненої Україною ратифікації тексту даного міжнародного документу відповідно до Закону¹. Тому застосування в тексті Хартії категорії «адміністративний нагляд» поставило необхідність для їх розмежування з поняттям «контролю» з метою правильного їх закріплення у національному законодавстві.

Саме ці положення Хартії стали відправною точкою для формулювання принципу нагляду та контролю в національному законодавстві. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 8 говорить про «адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування», закріплюючи, що «будь-який адміністративний нагляд за місцевими властями може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законами». Це вимагає від держави закріпити в нормах чинного законодавства засадничі положення щодо здійснення наглядової та контрольної діяльності за сферою місцевого самоврядування, визначити їх сутність суб'єктів та межі їх здійснення.

Таким чином, вже сама назва цієї норми Європейської хартії містить низку суперечливих щодо національного законодавства положень. Насамперед, в ній йдеться про нагляд за органами. У зв'язку дія цієї статті не поширюється на тих суб'єктів місцевого самоврядування, які органами не є (територіальна громада, сільський, селищний, міський голова, сільський, селищний староста, секретар сільської, селищної, міської ради, голова та заступники голови обласної, районної, районної у місті ради, керівництво органу самоорганізації населення). Тому щодо вказаної категорії осіб нагляд з точки зору Європейської Хартії неможливий, а лише можуть застосовуватися певні контрольні заходи. Це ставить на порядок денний дискусійне правове питання щодо необхідності поширити вимоги адміністративного нагляду при формулюванні відповідних правових норм національного законодавства на вищезазначених суб'єктів. Тобто

¹ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. №452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №38. Ст.249

закріпити більш широко ці положення, вказавши в цілому суб'єктів місцевого самоврядування.

Водночас, виникає питання і щодо можливості здійснення адміністративного нагляду за актами, ухваленими первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою. Остання має цілу систему форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення, результатом реалізації яких стає прийняття відповідного правового акту територіальною громадою. Найважливіші такі акти приймаються нею на місцевих референдумах, проте в сучасних реаліях існує певний правовий вакуум в їх реалізації. Це пов'язано з відсутністю спеціального закону, обов'язковість існування якого вимагається п. 20 ст. 92 Конституції України¹.

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить засади організації та проведення й інших форм безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, в результаті яких передбачено ухвалення певного рішення – ч.2 ст. 8 (рішення загальних зборів), ч.3 ст.13 (пропозиції громадських слухань)². Деталізація регулювання порядку здійснення вказаних форм участі територіальної громади відбувається на рівні її статуту, тому на сьогодні питання щодо їх організації і проведення пов'язується лише з наявністю у територіальній громаді затвердженого статуту. Враховуючи напрямок реформи децентралізації влади, пов'язаний з укрупненням територіальних громад і створенням нових об'єднаних територіальних громад, а також більш ускладнену, порівняно із ухваленням звичайного рішення ради, процедуру ухвалення статуту, не у всіх новостворених територіальних громад на сьогодні такий статут прийнятий. Однак, там, де він є, територіальні громади цілком можуть ухвалювати вказані рішення. Тому виникає досить логічне питання щодо можливостей здійснювати за ними адміністративний нагляд у визначених законодавством випадках.

Слід враховувати, що за сучасних умов правового регулювання форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення тери-

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. Ст.170.

торіальними громадами у переважній більшості випадків рішення останніх вводяться в дію рішеннями відповідних місцевих рад. Втім це не має виключати можливостей для певних компетентних органів моніторити та контролювати законність саме первинних рішень територіальних громад. Можливо на сучасному етапі розвитку України, коли в державі запроваджено правовий режим воєнного стану¹, можливості територіальної громади щодо реалізації форм безпосереднього прийняття рішень значно обмежені. Однак мова має йти про універсальну модель контролю, яка буде застосовуватись переважно в мирний час і яка має поширюватись в тому числі на акти, прийняті первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Крім того, ст. 8 Європейської Хартії говорить про «адміністративний нагляд», який передбачає нагляд з боку певного суб'єкта, який за своїм правовим статусом стоїть ієрархічно вище за органи місцевого самоврядування. При цьому в тексті Хартії використовується поняття «вищі інстанції». З цього приводу виникає декілька суперечливих суджень. По-перше, враховуючи що адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням в Україні здійснюється з боку інституцій державної влади, а не інституцій в самій системі місцевого самоврядування, у розумінні Хартії виникає усвідомлення того, що саме інституції державної влади є «вищими інстанціями» по відношенню до органів місцевого самоврядування. По-друге, дещо інших підходів дотримується правова національна політика у сфері місцевого самоврядування в цілому. Так, українське законодавство передбачає і закріплює автономність і самостійність місцевого самоврядування, без будь-якого підпорядкування іншим системам влади, їх органам, службовим чи посадовим особам. Це один з ключових, спеціальних принципів місцевого самоврядування, закріплених у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це положення є деталізацією низки конституційних норм, до системи яких слід віднести положення ст. 144, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території,

¹ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Стор. 16

а також ст. 143, яка визначає головні повноваження органів місцевого самоврядування та засади їх здійснення. Саме це наділяє їх специфічним правовим статусом, який і визначає можливості правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Дещо інакше, порівняно з Європейською хартією місцевого самоврядування, підходить до врегулювання контролю й нагляду вітчизняний законодавець. Так, Конституція України містить окремі положення, пов'язані з контрольною діяльністю за місцевим самоврядуванням з боку органів державної влади (ч.4 ст.143), але вони стосуються лише сфери делегованих повноважень.

Щодо наглядової діяльності, норма ст. 144 Конституції визначає, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Стаття 144 Конституції України на сьогодні є декларативною, оскільки зараз відсутня така інституція, правовий статус якої дозволяє зупинити дію рішення органу місцевого самоврядування. В історичній ретроспективі положення ст. 144 були предметом розгляду Конституційного суду України, який в своєму рішенні¹ звертав увагу на чинний на той момент Закон України «Про прокуратуру», що передбачав порядок зупинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Цим законом було встановлено, що при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право опротестовувати акти виконавчих органів місцевих рад та вносити подання або протести на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень. Протест прокурора приноситься до органу, який видав цей акт і зупиняє його дію, прокурору надавалося право звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним, і подача такої заяви зупиняла дію правового акта (ч. 1,

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Справа № 1–9/2009 від 16.04.2009 . *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Стор. 77.

3, 4 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»). У зв'язку з наведеним Конституційний Суд України дійшов висновку, що за змістом ч. 2 ст. 144 Конституції України, ч. 10 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються прокурором у встановленому Законом України «Про прокуратуру» порядку з одночасним зверненням до суду. Згодом, внесені до Конституції України зміни ст.131¹ вплинули на правовий статус органів прокуратури. В нормах Основного закону чітко закріпили предметну підвідомчість прокуратури: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Водночас, ст. 144 Конституції України не зазнала змін у зв'язку із змінами статусу органів прокуратури, що створило певний правовий вакуум для її реалізації та певну правову невизначеність у цій сфері. Зрозумілим є те, що Конституція України в ст. 144 визначає, що (1) має існувати державний нагляд за нормотворчою роботою органів місцевого самоврядування, (2) функціональні межі такого нагляду передбачають можливість зупиняти дію акту суб'єкта місцевого самоврядування та одночасно звертатися до суду, (3) предметом нагляду можуть бути виключно рішення органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, слід звернути увагу, що найбільшу загрозу для функціонування місцевого самоврядування та здійсненням ним своєї діяльності може нести конституційне положення про можливість контрольно-наглядової інституції самостійно зупиняти дію акту місцевого самоврядування. В сучасній інтерпретації цих відносин та з метою позбавлення наглядової структури можливості зловживати «правом зупинки актів місцевого самоврядування», доцільним вважається зупинення такого акту судом на підставі звернення до нього наглядового суб'єкту. Тому вважаємо, що вказане конституційне положення має бути уточнено.

На наш погляд, державна політика у сфері контрольно-наглядової діяльності за місцевим самоврядуванням має враховувати, що суспільні відносини в цій сфері постійно розвиваються та змінюються. Тому дана конституційна норма може лише частково задовольняти вимоги держави на сучасному етапі і при залишенні загального принципу нагляду саме за нормотворчою роботою суб'єктів місцевого самоврядування може бути недостатньо обмежувати таку наглядову сферу виключно органами місцевого самоврядування та тільки за рішеннями (якщо розглядати поняття «рішення» у вузькому аспекті). Крім того, дискусійним залишається питання щодо можливості наглядової інституції зупиняти дію акту місцевого самоврядування. Все це свідчить про необхідність формування оновлення державно-правової політики контрольно-наглядових відносин, формування сучасних моделей контролю й нагляду та зміни конституційних положень щодо наглядової діяльності та контролю за місцевим самоврядуванням.

Слід звернути увагу, що контроль і нагляд переважно є елементом зовнішніх відносин, відносин між різними організаційними системами влади. Тому суб'єктом контрольною чи наглядовою діяльності має виступати орган державної влади, або громадськості, які уповноважені законодавством на такі дії.

Можливий і внутрішній контроль, який виникає в середині певної організаційної системи, проте такі відносини відображають особливості структурної організації місцевого самоврядування і не відбивають аспектів взаємодії з іншими суб'єктами публічно-владних відносин.

Таким чином, відповідно до сутності норм Європейської хартії, адміністративний нагляд може здійснюватися лише в межах зовнішніх взаємовідносин органів місцевого самоврядування з іншими органами чи підсистемами влади, зокрема з державною владою чи громадськими утвореннями, наділеними наглядовими повноваженнями. Фактично Європейська Хартія, застосовуючи категорію «адміністративний», зводить нагляд до контролю за певною предметною сферою діяльності органу місцевого самоврядування. Тому з нашого погляду, адміністративний нагляд з одного боку, може

бути прирівняним у розумінні Хартії до предметного (галузевого) контролю, а з іншого боку, якщо такий нагляд буде здійснювати незалежна, спеціально утворена інституція і він буде носити загальний характер, то його можна вважати наглядом у класичному розумінні. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що використовуючи категорію «адміністративний нагляд», Європейська Хартія намагається в цьому понятті поєднати дещо різні за своєю правовою природою, порядком проведення та наслідками процедури нагляду та контролю. Можливо для закріплення у вигляді загальної норми-принципу, як це характерно для Європейської хартії, це сприймається нормально, однак при деталізації на рівні законодавства процедурних аспектів її реалізації це призводить до змішування кардинально різних понять, які мають існувати паралельно і отримати власну правову регламентацію.

Нагляд за місцевим самоврядуванням, на наш погляд, можливий лише в одній формі – нагляд за нормотворчою діяльністю місцевого самоврядування. При цьому такий нагляд не повинен обмежуватись лише органами місцевого самоврядування. Під його вплив мають потрапляти також акти територіальної громади та виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Тобто фактично акти тих суб'єктів, щодо яких буде складно, або навіть неможливо здійснити перевірку шляхом застосування процедури контролю. У той же час, Хартія розширює цей підхід і говорить про нагляд за будь-якою діяльністю. Саме поняття «діяльність» не є суто правовою категорією, не має юридичного закріплення і може тлумачитись досить широко. Таким чином, у цю сферу можуть включатися не лише безпосередня реалізація повноважень органу місцевого самоврядування, а також його фінансова та господарська діяльність, процедурні питання при здійсненні організаційних форм роботи (сесій, слухань, засідань постійних комісій тощо), надання та виконання доручень депутатами рад тощо. Імплементация таких положень Європейської Хартії в національні реалії може призвести до несанкціонованого, безпідставного втручання в сферу діяльності місцевого самоврядування, що заблокує роботу органу місцевого самоврядування чи певної посадової особи, унеможливить не лише прийняття ними неправових актів, а взагалі можливості провести заходи щодо прийняття будь-яких актів. Як

наслідок, це може поставити під сумнів положення ст.7 Конституції України, відповідно до яких в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Крім того, слід відзначити, що нагляд відрізняється від контролю системою форм їх здійснення. Так, контроль має більш розгалужену систему форм здійснення, і може відбуватися у вигляді перевірок, ревізій, інспектування, перевірки документів, отримання інформації на запит, отримання та аналізу звітів тощо. Контроль, як правило, здійснюється в певній галузі (за предметом відання органу влади) та не передбачає постійності. Наприклад, сфера освіти, науки, охорони здоров'я, соціального забезпечення, інших послуг, де контроль може стосуватися цілих напрямків роботи органів місцевого самоврядування, наприклад, забезпечення законності на місцевому рівні. Це періодичний механізм аналізу діяльності підконтрольного суб'єкта, пов'язаний з мірою та повнотою виконання повноважень підконтрольним суб'єктом. Контроль передбачає обов'язкову наявність повноважень у контролюючого суб'єкта на здійснення заходів. У свою чергу нагляд здійснюється у формі аналізу прийнятих суб'єктом місцевого самоврядування рішень та, в окремих випадках, їх проєктів. Такий аналіз здійснюється спеціальним суб'єктом, який не належить до системно-структурної організації місцевого самоврядування і не має ознак будь-якої ієрархічності з місцевим самоврядуванням, включаючи виконання делегованих повноважень. Це спеціально сформована з метою здійснення нагляду за місцевим самоврядуванням публічно-владна інституція, що посідає особливе місце в механізмі державної влади.

При характеристиці контролю має значення його класифікація. Так, найбільш суттєвими ознаками для класифікації контролю є його поділ на внутрішній та зовнішній. Однак при такій класифікації зовнішній контроль не перетворюється на нагляд, а здійснюється суб'єктом в межах спільної системи чи галузі, наприклад, в межах вертикалі органів виконавчої влади. Тобто такий контроль здійснюється суб'єктом, який має безпосередню сферу впливу на діяльність підконтрольного суб'єкта. Прикладом такого контролю може виступати контроль з боку місцевих державних адміністрацій

за виконанням органами місцевого самоврядування (виконавчими органами сільських, селищних, міських рад) делегованих їм відповідно до закону повноважень. Це контроль, що здійснюється з боку іншої системи публічної влади, носить галузеве спрямування з урахуванням сфер делегованих повноважень. Нагляд же, як правило, здійснюється без урахування будь-якого галузевого принципу, тому його характер більш загальний. Він має здійснюватися за всіма актами суб'єктів місцевого самоврядування незалежно від того, в якій сфері вони прийняті.

Ще однією важливою класифікацією контролю є його поділ на загальний та спеціальний (галузевий). Зокрема, контрольні повноваження мають парламент, президент, уряд, суд, громадськість. Втім вони мають повноваження загального характеру. Такі контрольні повноваження реалізуються ззовні (зовнішнім суб'єктом контрольної діяльності), однак не переходять в розряд наглядових, оскільки об'єктом нагляду є саме законність юридичних актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів управління. Зазначені суб'єкти не перевіряють законності юридичних актів, а здійснюють контроль за діями осіб у зв'язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов'язкових правил, а також перевірку фактичної наявності цінностей. Це свідчить, що нагляд і контроль розрізняються за обсягом їх впливу, коли наглядові органи обмежуються перевіркою дотримання певних правил, а органи зовнішнього контролю, крім цього, займаються і питаннями господарської діяльності, виконанням планових завдань тощо.

Європейська Хартія місцевого самоврядування також закріпила принцип компетентнісного здійснення контролю, зазначивши, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом. Процедури, про які йде мова, як раз і являють собою чітко встановлений механізм контролю, який включає суб'єктів контролю, форми контролю, строки контролю, обсяги контролю тощо.

Основним способом децентралізації влади в Україні стала передача повноважень від центральних органів влади на рівень місцевого

самоврядування. Як показала практика юридичного закріплення передачі таких повноважень, вони майже не переводяться в розряд «власних повноважень» органів місцевого самоврядування, а закріплюються законом в системі делегованих повноважень. Крім того, система делегованих повноважень сформувалась ще задовго до реформи децентралізації влади і була закріплена ще в первинній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У процесі реалізації реформи децентралізації влади цей вид повноважень органів місцевого самоврядування тільки розширився новими. Таким чином, органи державної влади зберігають за собою повноваження по контролю за їх здійсненням, оскільки юридична природа цих повноважень не змінюється (за характером виникнення й здійснення вони залишаються державними, а не місцевими). Крім того, реалізація будь-якого повноваження (і власного, і делегованого) має важливе значення для задоволення інтересів певних осіб, тому незалежно від того, до якої класифікації воно належить та його матеріально-фінансового забезпечення, таке повноваження має бути реалізованим. При цьому слід звернути увагу, що не змінений характер повноваження, тобто його правова природа, обмежує можливості територіальної громади безпосередньо приймати по ньому рішення (оскільки це не є питанням місцевого значення), а також створює загрозу вилучення з часом такого повноваження з системи повноважень місцевого самоврядування, тобто фактичну редуцентралізацію.

При здійсненні нагляду його межа з контролем є досить тонкою. Нагляд має здійснюватися за нормотворчою діяльністю органу місцевого самоврядування і з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України. А вже реалізація прийнятих актів у відповідній сфері господарської діяльності має контролюватися компетентними суб'єктами за галузевим принципом, або в межах самої системи місцевого самоврядування, або в судовому порядку. У той же час, Європейська Хартія місцевого самоврядування називає адміністративним наглядом такий, що здійснюється за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Це призводить до неоднозначних підходів у процесі нормотворчої діяльності, формулювання конституційних приписів та пропозицій

щодо контролю та нагляду. В. М. Гаращук зазначає, що втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять основні відмінності контролю від нагляду¹. На думку авторів підручника з адміністративного права, метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління².

Поруч з цим слід звернути увагу на певні територіальні особливості здійснення контролю та нагляду. Суб'єкти здійснення контрольної діяльності, яка передбачає внутрішню організаційний контроль територіально знаходяться на всіх рівнях – село, селище, місто, район у місті, район, область. Вони здійснюють заходи контролю на своїй території. Для прикладу, контрольні повноваження сільського, селищного, міського голови за нормотворчою діяльністю відповідної ради, або контрольні повноваження ради за діяльністю їх виконавчих органів, або контроль за діяльністю ради з боку територіальної громади. Зовнішній контроль, який на сьогодні здебільшого проявляється у контролі за виконанням делегованих органами державної влади органам місцевого самоврядування повноважень передбачає територіальне залучення до цього механізму виключно тих органів, яким делегуються повноваження. Так, згідно національного законодавства такі повноваження делегуються відповідно до закону виконавчим органам сільських, селищних, міських рад, а тому територіально даному виду контролю піддаються органи місцевого самоврядування села, селища та міста. Таким чином, з цього територіального переліку випадають органи місцевого самоврядування районного, районного у містах та обласного рівнів. Суб'єкти здійснення наглядової діяльності не потребують проведення такої кількості форм взаємодії з піднаглядними суб'єктами, як контролюючі структури.

¹ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. Х., 2003. 412 с.

² Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. 520 с. С. 223.

Тому для організації здійснення цієї роботи достатньо наявності й однієї такої інституції. Територіально вона має розташовуватись у найкрупнішій адміністративно-територіальній одиниці – регіоні (області) та поширювати свою юрисдикцію на всю її територію, включаючи і ті територіальні утворення, з яких складається регіон. Для ефективізації роботи наглядової структури її територіальна розгалуженість не є важливою, проте важливим є необхідний та достатній за обсягом апарат, який забезпечить вчасне та об'єктивне здійснення наглядової діяльності.

Правова політика держави у сфері контролю муніципальної діяльності на сьогодні не має однозначності підходів. Проекти правових актів, розроблені з метою імплементації положень Європейської Хартії, включаючи внесення змін до Конституції України щодо державно-правового контролю, також не відрізняються одноманітними підходами. Тому вони потребують детального аналізу та певної доктринальної уніфікації, що дасть можливість у результаті запровадити на практиці чітко зрозумілу модель контролю. На наш погляд, в основі вирішення цього питання лежить необхідність аналізу правової політики держави в цій сфері, яку можливо здійснити саме шляхом аналізу існуючих ратифікованих міжнародних документів, а також ухвалених національних правових актів та розроблених з даного питання проєктів актів. Саме від неї буде залежати майбутня модель контролю та нагляду за місцевим самоврядуванням в Україні.

При аналізі загальних категорій цієї частини питання слід походитись з Д. В. Задихайлом, який зазначив, що політико-правовий феномен «державна політика» не отримав у законодавчому забезпеченні діяльності держави адекватну його значенню і ролі правову інституціоналізацію¹. Вчений зазначає, що феномен «державна політика» є лише окремою ланкою складного діалектичного взаємозв'язку між державою та суспільством, де можна виділити і політику суспільства або його політичних складових щодо держави (адже згідно зі ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ), а також політику держави щодо суспільства, вра-

¹ Задихайло Д. В. До концепції правового забезпечення механізму економічної політики держави. Теорія і практика правознавства. Вип. 1. 2014. С.1–12. С.1

ховуючи цілу низку функціональних завдань держави щодо останнього. У зв'язку з цим, можна передбачити, що важливе значення має не просто державна політика, а державна правова політика, тобто така, положення якої закріплені в системі чинного законодавства, а в законопроектних документах, положення яких сприймаються в суспільстві.

Основи державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням та особливості його здійснення закріплені у законодавстві та становлять підвалини для національної правової політики у цій сфері.

1. Так, органи державної влади, здійснюючи галузевий контроль, не мають права скасовувати акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно законодавства компетентний суб'єкт має право вимагати лише приведення діяльності у відповідність із нормами чинного законодавства самостійно, або звернутися з цим питанням до уповноваженого органу. Скасування актів місцевого самоврядування може відбуватися лише в судовому порядку. Такий підхід є частиною важливого конституційного принципу гарантування місцевого самоврядування (ст.7 Конституції України).

2. Контроль здійснюється спеціально уповноваженим на це суб'єктом, правовий статус якого, визначений законодавством, містить всі необхідні для здійснення контрольної діяльності елементи, в тому числі, відповідальність такого суб'єкта у випадках зловживання наданими йому контрольними повноваженнями.

3. Контроль, який здійснюється за органами місцевого самоврядування має виконувати важливу вимогу Європейської хартії місцевого самоврядування – забезпечувати домірність заходів контролю важливості інтересів, які він охороняє. Це означає, що контролюючий орган не може шляхом здійснення контролю заблокувати роботу органу місцевого самоврядування. У зв'язку з тим, що по своїй правовій природі саме контроль передбачає втручання в діяльність органу місцевого самоврядування щодо якого він здійснюється, таке втручання не повинно призводити до зупинки роботи органу, неможливості здійснювати ним повноваження, надавати населенню послуги тощо. Крім того, це означає, що контролюючий орган повинен оцінювати обсяги здійснюваної органом місцевого самоврядування

роботи, наявність матеріально-фінансових ресурсів для здійснення повноважень, виконання яких контролюється, наявність порушень з боку органу місцевого самоврядування, факти яких підтверджені рішеннями органів судової влади та інші обставини. Саме це, на наш погляд, і буде визначати домірність заходів. Інша справа, коли в результаті здійснення контрольних заходів встановлюються факти порушення з боку органу місцевого самоврядування Конституції та законів України, що пов'язані з грубим порушенням прав і свобод громадян, впливають на забезпечення суверенітету та територіальної цілісності України, на рівень її оборонної спроможності тощо. За таких умов контролюючий суб'єкт повинен отримати можливості діяти більш рішуче і адекватно виявленим фактам порушень.

4. Потребує більш детальної регламентації порядок організації і здійснення громадського контролю за діяльністю місцевого самоврядування, який має здійснюватися паралельно з державно-правовими заходами. Саме громадський контроль може слугувати індикатором для держави щодо наявності фактів порушень з боку місцевого самоврядування, обсягів таких порушень, їх резонансності для суспільства та необхідності домірного втручання для їх усунення. На сьогодні загальні засади здійснення громадського контролю, на відміну від галузевого державно-правового контролю, закріпленого в різних галузевих законодавчих актах, передбачається лише на законопроектному рівні (реєстр. № 4697 від 14.04.2014, реєстр. № 2737–1 від 13.05.2015, реєстр. № 9013 від 07.08.2018 та інші). Громадський контроль без належного правового регулювання не може перетворитися на дієвий механізм впливу. Для ефективності організації такого виду контролю, на наш погляд, необхідно забезпечити взаємодію між органами влади й суспільством, чітко закріпити форми залучення населення до вирішення питань місцевого значення та здійснення ним контрольних заходів; забезпечити правову свободу кожного індивіда та рівності правові можливостей реалізації у місцевому самоврядуванні.

При аналізі правової категорії контролю одразу звертає на себе увагу розмежування видів контролю – державного та адміністративного. Адміністративний контроль, що є важливою складовою

системи державного контролю, належить до сфери контролю, що здійснюється за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Цей контроль охоплює не лише виконавчо-розпорядчу діяльність місцевих органів, а й містить в собі перевірку законності прийнятих ними актів та рішень. Таким чином, важливо розуміти, що адміністративний контроль здійснюється за різними аспектами функціонування місцевого самоврядування, забезпечуючи виконання ними своїх повноважень у межах закону. Адміністративний контроль здійснюється органами виконавчої влади, насамперед Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Важливо відзначити, що Кабінет Міністрів України визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Про адміністративний контроль йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

У свою чергу, до державного контролю належить значно ширше коло контролюючих суб'єктів. Так, державний контроль охоплює різноманітні аспекти, включаючи законодавчий контроль. Законодавчий контроль складається з низки складників, серед яких конституційний контроль, визначений положеннями Конституції України, що стосуються місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування. Зазначений контроль передбачає обов'язкове дотримання норм, викладених насамперед у ст. 7, 19, 119, а також 140–146 Конституції України. Крім того, «статусні» правові акти, що регулюють діяльність Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування також входять до складу законодавчого контролю. Це стосується нормативно-галузевого контролю, який зорієнтований на аспекти діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язані із відповідними галузями. Таким чином, розгляд контролю в контексті його законодавчого аспекту необхідно здійснювати в рамках складових, які чітко визначаються в конституційних принципах та нормативно-правових актах.

Адміністративний контроль за місцевим самоврядуванням превентивний та/або оперативний характер. Якщо перший спрямований на запобігання можливим порушенням та проведення профілактичних заходів, то другий передбачає безпосереднє вирішення виникаючих проблем. Недоліком адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням є те, що він позбавляє можливості превентивного або негайного реагування на порушення.

Відсутність ефективної моделі адміністративного контролю призводить до системних порушень законодавства з боку органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Тут слід виділити декілька ключових моментів.

1. Контроль здійснюється за повноваженнями, що делеговані державою органам місцевого самоврядування відповідно до Закону. Тобто органи місцевого самоврядування фактично відсторонені від процесу отримання цих повноважень в добровільному порядку. Остаточне рішення з цього приводу приймає Парламент. При цьому законодавство навіть не передбачає закріплення обов'язкових консультацій з органами місцевого самоврядування з приводу таких повноважень.

2. Фактичне відсторонення органів місцевого самоврядування від участі в процесі делегування їм державою повноважень ставить на сучасний порядок денний питання зміни підходів та підстав делегування. Практика реалізації закону «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що делеговані повноваження здійснюються органами місцевого самоврядування десятиріччями і обсяг цих повноважень не змінюється. Це дає підстави стверджувати, що ці повноваження вже перейшли в розряд власних повноважень, і їх правова природа має бути переглянута. Крім того, делегування повноважень Законом фактично робить делегування безстроковим, що ігнорує сутність інституту делегування, яке повинно мати часові межі. У зв'язку з цим аргументованими є пропозиції щодо переходу до договірних форм делегування повноважень з наділенням такого договору публічно-владним характером.

3. Виникає питання щодо правового статусу органу влади, який буде здійснювати контрольні функції за виконанням цих по-

вноважень органами місцевого самоврядування. На сьогодні такі функції виконують місцеві державні адміністрації, правова природа яких залишається нечіткою та дещо розмитою. З одного боку, вони входять до системи державної виконавчої влади, знаходячись у підпорядкуванні Кабінету міністрів України та центральним органам виконавчої влади, будучи місцевою ланкою, а з іншого – очільника місцевої адміністрації призначає Президент. У зв'язку з тим, що Президент не належить до жодної з гілок влади, статус місцевих адміністрацій не можна в чистому вигляді розглядати як органи виконавчої влади. В них суміщаються також контрольно-наглядові функції Президента України. Таким чином виникає питання, у якому саме статусі місцеві державні адміністрації здійснюють контрольні повноваження за органами місцевого самоврядування – як органи виконавчої влади чи як контрольно-наглядові структури Президента. Згідно законодавства місцевому самоврядуванню делегуються саме повноваження органів виконавчої влади, тому можна зробити висновок, що місцеві державні адміністрації здійснюють контроль як органи виконавчої влади. У випадку ж розширення цих контрольних повноважень шляхом включення до сфери відання місцевих державних адміністрацій наглядових функцій за місцевим самоврядуванням, такі їх повноваження виходять за межа суто виконавчої влади. В процесі реформування механізму державно-правового контролю, на наш погляд постане питання щодо регламентації правового статусу контролюючого органу на рівні Конституції України.

4. Враховуючи, що адміністративний контроль за здійсненням делегованих повноважень є зовнішнім контролем, тобто здійснюється органами державної влади, що належать до окремої підсистеми публічної влади, залишається невирішеною проблема унормування внутрішнього контролю в системі місцевого самоврядування. Такі форми контролю є предметом локальної нормотворчості, однак застави для цього мають бути закріплені у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Мова йде про такі форми контролю як (1) контроль територіальної громади за місцевою радою, (2) контроль територіальної громади за сільським, селищним, міським головою, (3) контроль територіальної громади за органом самоорганізації насе-

лення, (4) контроль територіальної громади за сільським, селищним старостою, (5) контроль сільської, селищної, міської ради за сільським, селищним, міським головою, (6) контроль сільської, селищної, міської ради за виконавчими органами ради, (7) контроль сільської, селищної, міської ради за органами самоорганізації населення, (8) контроль сільської, селищної, міської ради за сільським, селищним старостою, (9) контроль сільського, селищного, міського голови за сільською, селищною, міською радою, (10) контроль сільського, селищного, міського голови за виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, (11) контроль сільської, селищної, міської ради за обласною, районною радою, (12) контроль обласної, районної, районної у місті ради за головою ради. При цьому звертає на себе увагу відсутність контролю за діяльністю обласної та районної ради з боку територіальної громади, яка фактично відсутня в кордонах області чи району у монолітному вигляді. А також наявність у обласних в районних рад контролю за місцевими державними адміністраціями, який вже за характером є зовнішнім, хоча і здійснюється за повноваженнями місцевого (обласного та районного) значення. Остання проблема тісно пов'язана з проблемою забезпечення на обласному та районному рівні існування відповідних адміністративних структур місцевого самоврядування (ст. 6 Європейської Хартії). Вирішувати дану проблему необхідно в комплексі з запровадженням системи нагляду за місцевим самоврядуванням та удосконаленням системи контролю в системі місцевого самоврядування.

Механізм нагляду за місцевим самоврядуванням на сьогодні також не отримав належного правового регулювання в Україні. Єдиною правовою можливістю для оскарження акту органу чи посадової особи місцевого самоврядування вже тривалий час є звернення до суду. Втім процес звернення до суду також має відповідати певним вимогам, зокрема, щодо порушення прийнятим актом суб'єктивних прав особи. Так, згідно ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Це створює певні рамки для звернення до адміністративних судів

визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень тощо. Пасивність деяких громадян, інколи відсутність матеріально-фінансової можливості буде створювати умови, коли не завжди навіть при порушенні суб'єктивних прав, вони будуть звертатись до суду. При цьому правовий акт, норми якого чинять порушення, або такий, що був прийнятий з порушенням установленної процедури, буде продовжувати діяти, порушуючи інтереси і інших осіб. Крім того, процедура розгляду справи в суді може тривати досить довго.

Саме тому, на наш погляд, має існувати більш мобільний, постійно функціонуючий, професійний механізм моніторингу нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування та його виборних осіб з можливістю застосування адекватних наслідків до даних суб'єктів при ухваленні ними актів з порушеннями.

В теорії конституційного та муніципального права такий механізм моніторингу отримав назву «нагляду за нормотворчою діяльністю місцевого самоврядування». У більшості країн світу цей нагляд здійснює спеціальний суб'єкт, сформований в системі державної влади – представник уряду на місцевому рівні (префект (Франція), урядовий комісар (Італія), воєвода (Польща), бургомістр (Німеччина)).

В Україні такого суб'єкта не створено, хоча значні передумови для цього сформовані. Для запровадження такої інституції потребує зміни Основний Закон України, що в умовах соціально-політичних конфліктів в органах влади, а на сьогодні – стану війни, значно ускладняється. У той же час в парламенті були зареєстровані законопроекти про префектів, які по-новому визначають модель управління та контрольно-наглядової діяльності на місцях. Втім на сьогодні ці законопроекти вилучені з сайту Верховної Ради України, що свідчить

про остаточну невизначеність парламенту щодо відповідної моделі нагляду та контролю. Слід зазначити, що організаційна база для формування інституту префектів цілком створена на рівні місцевих державних адміністрацій, управлінські функції яких в умовах децентралізації мають зменшуватися і насамкінець перетворитися на наглядову діяльність.

У зарубіжних країнах з розвиненим інститутом нагляду, останній поділяється на два основних різновиди – попередній та наступний. При цьому попередній нагляд здійснюється у чітко визначених випадках, а наступний – за всіма видами повноважень. На наш погляд, саме такі наглядові повноваження мають бути покладені на місцеві державні адміністрації, правовий статус яких має бути змінений в умовах паралельного створення виконавчих органів обласних та районних рад як органів місцевого самоврядування. Як наслідок, обласні та районні ради отримають додатковий напрямок внутрішнього контролю – за своїми виконавчими органами, а місцеві державні адміністрації: (1) залишать за собою можливість контролю за делегованими виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноваженнями (проте має змінитись механізм делегування), (2) отримають наглядові повноваження (без втручання у процеси функціонування) за органами місцевого самоврядування, (3) залишать за собою можливість координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які у свою чергу будуть виконувати повноваження місцевих органів виконавчої влади.

Дискусійним з цього приводу постає питання трансформації всіх без виключення місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові структури – і обласних, і районних. На наш погляд, такі функції доцільно покласти тільки на обласні державні адміністрації. Щодо районних адміністрацій, то вони мають втратити своє нинішнє призначення та зникнути як елемент системно-структурної організації державної влади. У зв'язку з цим на рівні району доцільно залишити для функціонування тільки територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які будуть координуватись обласними державними адміністраціями та бути підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед органами виконавчої влади вищого рівня.

Таким чином, за часи реформи децентралізації було сформовано дві можливі моделі запровадження державно-правового контролю та нагляду. Перша, детально проаналізована нами вище, пов'язана із зміною правового статусу місцевих державних адміністрацій, залишенням цієї звичної публічної інституції однак вже в якісно новому функціонально-компетенційному вигляді. За такого підходу комплексно вирішуються і питання нагляду (визначаються конкретні повноваження місцевої державної адміністрації в цій сфері, унормовуються питання зовнішнього контролю на регіональному та субрегіональному рівнях, а також питання внутрішнього контролю за виконавчими органами обласних і районних рад на цих територіальних рівнях). В аспекті внутрішнього контролю потребуватиме удосконалення його система на рівні села, селища та міста. Це доцільно зробити шляхом чіткого закріплення видів контролю (за суб'єктами здійснення) в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та передбачити в межах кожного вказаного виду контролю його напрямки, обсяги, форми здійснення та способи реагування на виявлені порушення. Крім того слід враховувати, що місцеві державні адміністрації отримали свою конституційну регламентацію і для розширення чи зміни обсягів їх повноважень достатньо законодавчих змін. Друга модель державно-правового контролю та нагляду заснована на запозиченні для українських реалій зарубіжного досвіду функціонування інституцій префектурного типу. Вона передбачає запровадження нової публічно-владної структури – префекта, який отримує можливість здійснювати нагляд за нормотворчою діяльністю місцевого самоврядування. Термін «префект» має своє коріння в латинському слові «praefectus», що означає начальника, керівника чи наглядача.

У сучасному розумінні посада префекта була заснована у Франції. Досвід Франції у формуванні систем префектурного контролю є особливо важливим для України, адже в наявних концепціях та проєктах щодо посади префекта фактично використовується модель, наближена до французької. По суті в українських реаліях префект – це посадова особа, яка має здійснювати адміністративний нагляд за конституційністю та законністю рішень, ухвалених територіальними громадами, сільськими, селищними, міськими радами, районними,

обласними, районними у містах радами, їх виконавчими органами, а також сільським, селищним, міським головою.

Основна ідея запровадження інституту префектів полягає у тому, щоб делегувати реальну владу та необхідні для її здійснення ресурси від держави органам місцевого самоврядування, залишаючи префектів в ролі наглядового суб'єкта. Головна мета нововведення, на думку Д. В. Голубової, – це створення ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування¹. Пропонується надати префекту повноваження оскаржувати акти органів місцевого самоврядування, в яких він вбачатиме порушення Конституції чи законів України. Однак, у випадках нагальної потреби оперативного реагування на вочевидь незаконні акти органів місцевого самоврядування, префект може невідкладно звернутись до суду із клопотанням про вжиття заходів забезпечення позову, яке розглядається не пізніше двох днів з дня її надходження. Інститут префектів виявляється ключовим для реконструкції системи управління після війни, але його успішне впровадження залежить від внесення змін до Конституції України.

Реформа адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням за участю інституту префектів, які візьмуть на себе наглядово-координувальні функції, на наш погляд, призведе до передачі значного обсягу повноважень від обласних і районних держадміністрацій органам місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях. У цілому очікується перерозподіл повноважень місцевих державних адміністрацій між органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Останні отримають перерозподіл галузевих повноважень, а органи місцевого самоврядування – загальних з урахуванням принципу субсидіарності.

Водночас така передача повноважень сприятиме нарощуванню автономії місцевого самоврядування, створить умови для розвитку інститутів самоорганізації населення та форм залучення населення до вирішення місцевих справ. Найбільшого розвитку отримає регіо-

¹ Голубова Д. В. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2016. С. 64–66. С. 64

нальний рівень місцевого самоврядування, оскільки вперше з моменту набуття незалежності буде сформовано виключно муніципальну систему управління на цьому рівні.

Інститут префектів в Україні як елемент публічної влади вперше було передбачено проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 01.07.2015 р., який повністю відповідав європейським та міжнародним стандартам, урахував відповідні висновки та зауваження Венеціанської комісії. Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 р. подальша доля цього проекту не склалась, оскільки політичні обставини не дали Верховній Раді України прийняти відповідні зміни щодо децентралізації.

Президент України вніс до парламенту нову редакцію законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13.12.2019 р., назва якого збігалась з попереднім, але у зміст документа були внесені деякі зміни, що безпосередньо стосуються інституту префектів в Україні¹.

Не дочекавшись ухвалення змін до Основного Закону та конституювання чіткої моделі подальшого розвитку інститутів контролю та нагляду в Україні, було розроблено проект Закону України «Про префектів» від 16.11.2015 р.² Цей законопроект був розроблений спільно з польськими експертами-практиками реформування місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України він визначає організацію і порядок діяльності префектів, зокрема, основні напрямки та принципи їх діяльності, правовий статус, порядок призначення й звільнення, компетенцію, відносини з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також особливості забезпечення діяльності та відповідальності префектів.

Відповідно до ст. 118 Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» виконавчу владу

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

² Про префектів : Проект закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>.

в областях і округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Представником держави в округах і областях, у місті Києві є префекти, вони призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. Префект є державним службовцем, який під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України¹. У порівнянні з проєктом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 01.07.2015 р. повноваження префекта у оновленій редакції законопроекту були дещо розширені за рахунок включення нового повноваження, згідно з яким префект отримав право вносити Президенту України подання про зупинення ухваленого акту, що не відповідає Конституції України. Стаття 119 оновленого законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2598 від 13.12.2019 р. передбачає, що префект на відповідній території: 1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України; 3) спрямовує і координує діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) уносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, виконавчим органом громади, окружною, обласною радою громад, їх виконавчими комітетами акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці; 5) здійснює інші повноваження, визначені законами України.

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проєкт закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 17.12.2019).

З огляду на запропоновані повноваження можна сказати, що в Україні передбачається створити посаду, яка на територіальному рівні поєднуватиме у собі дві функції, а саме: функцію представництва держави та координацію діяльності структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади та функцію нагляду за законністю діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

При цьому в межах формування правової політики держави з приводу державного контролю та нагляду остаточно невирішеними (дискусійними) залишаються декілька питань: 1) щодо подальшої долі місцевих державних адміністрацій (або ці органи будуть ліквідовані і на їх основі буде сформовано префектури, або вони будуть функціонувати паралельно з діяльністю префекта, здійснюючи функції державної виконавчої влади на місцях); 2) на яких саме територіальних рівнях має бути сформовано цю інституцію (область та район, або лише область); 3) це має бути орган влади, чи це може буде посадова особа; 4) хто з органів державної влади має брати участь в формуванні такого органу чи призначенні посадової особи (Президент одноосібно, або Уряд, або Президент за поданням Уряду); 5) який обсяг повноважень має виконувати така інституція (виключно наглядові повноваження, або одночасно і наглядові і контрольні за делегованими повноваженнями, або наглядові, контрольні та ще й повноваження виконавчої влади на місцях); 6) щодо яких саме суб'єктів місцевого самоврядування буде здійснюватися контрольно-наглядова діяльність; 7) які форми впливу повинна мати така інституція на суб'єктів місцевого самоврядування під час реалізації контрольно-наглядових повноважень (чи повинна вона спочатку вимагати усунення порушень від органів місцевого самоврядування, чи може вона самостійно скасовувати акти, або чи може їх зупиняти, або може лише звертатись до суду, і останній буде їх зупиняти та розглядати справу по суті); 8) в яких випадках і за якою процедурою вона може звертатись до Президента щодо дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування; 9) як механізм притягнення цієї особи до відповідальності чи оскарження її рішень;

10) які юридичні та організаційні гарантії діяльності такого суб'єкта та способи його захисту.

На сьогодні найважливішим кроком у формуванні політики державного контролю за місцевим самоврядуванням є визначення конкретної моделі, яку доцільно запровадити в Україні. Втім, правова політика держави стосовно державно-правової моделі контролю за місцевим самоврядуванням не оновлювалась з моменту ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та формування на її основі проєктів змін до Конституції України. Вважаємо, що підходи до визначення моделі державно-правового нагляду мають бути переглянуті концептуально вже на сучасному етапі та знайти відображення у Концепції реформування державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування являє собою цілеспрямований вплив компетентних суб'єктів у визначених формах та способами на порядок здійснення діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування з метою забезпечення її утримання в межах, визначених законодавством. Застосування комплексного підходу до унормування питань державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням пов'язане з низкою чинників. По-перше, місцеве самоврядування є необхідним інструментом для забезпечення демократичного управління та взаємодії між владою та громадою, а тому воно не може залишатись безконтрольним з боку держави. По-друге, Європейський парламент прийняв резолюцію з активізації процесу приєднання України до ЄС¹, яка закликає український уряд продовжувати децентралізацію та впроваджувати реформи, інтегруючи їх у загальний контекст відновлення та реконструкції України, що виводить питання адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням на перший план вирішення.

¹ Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року щодо сталої реконструкції та інтеграції України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP))

3. Досвід реформ європейських держав щодо трансформації моделі державного нагляду місцевого самоврядування у контексті сучасного концепту муніципальної влади

Питання реформування та запровадження державного адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility та зафіксоване серед завдань Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року. Як майбутній член Європейського Союзу (далі – ЄС) Україна має встановити законну та ефективну систему державного нагляду. Рекомендація СМ/Рес(2019) Комітету міністрів Ради Європи вимагає від країн-членів створити нормативно-правову та інституційну бази для нагляду за діяльністю місцевих влад.

Дослідженням адміністративного нагляду, в тому числі, інституту префекта в зарубіжних країнах займались багато вітчизняних учених, зокрема, І. І. Бодрова, М. А. Боровець, Д. В. Голубова, П. В. Ворона, М. І. Дрогомирецька, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, Л. А. Пустовойт, С. Г. Серьогіна, О. О. Чернеженко та інші. В даній частині дослідження ми звернемо увагу на європейську практику реформування державного нагляду за місцевим самоврядуванням.

Становлення інституту префектури: досвід Франції.

У Французькій Республіці історично склалася практика, що префект виступав в якості делегата від центрального уряду в рамках суворої ієрархії, від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту, та від префектів до супрефектів (один супрефект в кожному окрузі, який відповідає району в Україні). Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки. Місцеве самоврядування відновлювало свій розвиток, починаючи з Французької революції (1830-і роки), але розвинулось, зокрема, із зростанням парламентаризму за часів Третьої Республіки, з початку 1880-х років. Одночасно з цим розвитком, префект став наглядовим органом над органами місцевого самоврядування. Протягом цього періоду й до 1960-х років центральні державні відомства також

розвинули мережу власних органів на місцях для виконання своїх завдань, як правило, на рівні департаменту¹.

Разом з тим, відносини між префектами та місцевими органами центральних державних відомств сприймалися як головна проблема державного управління. У 1964 році було прийнято рішення про створення регіональних префектів (префект основного департаменту був призначений в якості регіонального префекта) та надання префекту повноважень (і не лише координаційних) щодо контролю за главами місцевих органів центральних державних відомств (з деякими винятками) на рівні департаменту та регіону. З цього часу, повноваження міністра могли бути делеговані тільки префекту, а не керівникам відповідних місцевих органів. Потім вже префект зазвичай делегує своє право підпису головам цих відомств, але зберігає за собою право відкликання їхніх рішень та прийняття їх самостійно.

Це і є справжнім проявом того, що називається «децентралізація»: мережа місцевих органів центральних державних відомств та делегування повноважень від міністрів до префектів. Тим не менш, проведення цієї реформи потребувало багато часу, вона відбулась в 1982, 1997, 2004 та 2010 роках.

Звертаємо увагу, що до проведення реформи 1982 року, префект був не тільки місцевим органом державної влади; він був також виконавчим органом обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і агентом органу місцевого самоврядування і представником центрального уряду.

Префектура, як структура, що знаходилась безпосередньо під керівництвом префекта, відповідала за виконання державних функцій (наприклад, безпека, охорона правопорядку (поліція), організація виборів...) та децентралізованих завдань (громадські роботи за рішенням ради департаменту, соціальна допомога). Виконавчий комітет ради департаменту повинен був контролювати виконання префектом рішень ради, але така рада не мала власної адміністрації².

¹ Ворона П. В. Префект, як провідник і гарант втілення державної політики в регіонах й орган контролю місцевого самоврядування у Франції (досвід для України). *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. 2009. Вип. 1(37). С. 140–144.

² Адре Ж. Ш. Огляд місцевого самоврядування у Франції / пер. з фр. Жан Шарль Адре. Київ : ПСП, 1994.

Така сама схема застосовувалась при створенні регіональних рад (які не обирались напряму) у 1972 році: префект регіону був також виконавчим органом регіональної ради. До 1940 року існували також виборні райони ради (Conseil d'arrondissement), проте з дещо обмеженими повноваженнями в питаннях оподаткування; вони зникли з початком війни та після війни не були відновлені¹.

Варто відмітити – така модель є доволі близькою до нинішньої організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні.

Реформи децентралізації певним чином підтримали реформу, розпочату в 1964 році та пов'язану з передачею великої кількості персоналу та завдань від місцевих органів 5 центральних державних відомств до органів місцевого самоврядування (рад департаментів та регіонів). Таким чином, багато операційних завдань було перерозподілено, місцеві органи центральних державних відомств були змушені зосередитися на функціях регулювання, нагляду, реалізації політики, і у зв'язку з цим, повноваження префекта стали більш виправданими, як технічно, так і політично. Але головною зміною, яку започаткувала реформа децентралізації 1982 року, було повне відокремлення органів місцевого самоврядування від місцевої державної адміністрації. З того часу повноваження, персонал та ресурси на виконання завдань ради департаменту або, відповідно, ради регіону, були передані (обраному радою) голові відповідної ради. Префект залишився – разом з префектурою та персоналом, що виконують державні функції – виключно представником центрального уряду. Префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності Префект повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Префект відповідає за захист населення в самому широкому сенсі слова.

Більш того, після 1982 р. префект втратив право контролю за рішеннями ради стосовно доцільності прийнятого рішення. Тим не менш, за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності, втім скасування незаконних рішень стало можливе лише

¹ Ададуrow В. І. Історія Франції. Королівська держава та створення нації (від початків до кінця XVIII століття). Львів: Вид-во УКУ, 2002. 412 с

адміністративним судом. Разом з тим, закон зобов'язав раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що введено в дію, тільки після передачі його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення).

Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом¹.

Отже, префект несе подвійний функціонал: з одного боку – є представником держави на рівні регіону та департаменту, і, як такий, відображає політичний вимір держави як політичний орган, а з іншого – префект з самого початку був визнаний вищим адміністративним органом, наділеним загальними функціями та повноваженнями. Таким чином, префект вважався професійним державним службовцем. Тим не менш, протягом довгого часу існували лише розрізнені положення щодо статусу префектів. Ситуація змінилася після Другої світової війни та створення Національної школи адміністрації (далі – НША). З цього часу, префекти призначались з числа супрефектів, супрефекти – з числа вищих державних службовців Міністерства внутрішніх справ (*administrateurs civils*) спочатку в якості прикомандированих працівників, а вже потім отримували підтвердження у своїх нових функціях. У 1964 році були опубліковані перші повноцінні описи кар'єри префектів та супрефектів (дві постанови уряду, які досі є чинними з деякими змінами, внесеними пізніше). Ці реформи зміцнили професійний статус префектів як вищих державних службовців².

І таким чином, термін «префект» втілює подвійне значення:

- функція – вищий державний орган на рівні департаменту або регіону;

- ранг/спеціалізація, що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Отже, префект, як член корпусу (*corps prefectoral* – корпусу

¹ Любченко П. М. Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю в сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 29. С. 18–31.

² Ворона, П. В., Дрогомирецька М. І. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії (уроки для України). *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. № 1. С. 112–118.

префектури), може бути призначений для здійснення різних функцій: наприклад, головою державної компанії, головою підрозділу міністерства, менеджером проектів тощо. Деякі з них також наймаються в якості генерального директора адміністрації головами регіонів або департаментів. В якості префекта департаменту або регіону вони призначаються указом Президента 6 Республіки в Раді міністрів. Їхні посади визначаються урядом, який може призначити або звільнити префекта *ad nutum* (без попередження). В даний час більшість префектів є випускниками НША. Відповідно до положення, третина членів корпусу можуть вільно призначатись урядом, також не з числа управлінців¹.

Однак на практиці ця процедура застосовується для того, щоб забезпечити більшу мобільність в рамках державної служби, та, як правило, члени інших корпусів вищих рівнів державної служби призначаються префектами шляхом застосування цієї процедури, але вони також, як правило, є випускниками НША. Тим не менш, є випадки, коли люди з іншим досвідом також призначаються префектами (наприклад колишні лідери профспілок). Примітно, що, незважаючи на всі політичні потрясіння, від яких Франція потерпала протягом своєї історії, інститут префекта ніколи серйозно не заперечувався. Найгірше, що сталося з ним – зміна найменування: наприклад, на «комісар Республіки» («*commissaire de la Republique*») у 1944–45 роках, а також між 1982 і 1988 роками. Всі уряди оцінили надійність та потужність таких високих посадовців у реалізації своєї політики та забезпеченні безпеки та єдності країни. Незважаючи на подальші кроки реформи децентралізації, чинний уряд заявив про свій намір щодо посилення повноважень префектів, але немає підстав очікувати на значну зміну їхнього статусу².

¹ Маринів А. В. Державний контроль у системі місцевого самоврядування Французької Республіки в сучасних умовах політико-правового розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 42. С. 57–60.

² Коломосьць, Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні [Текст] / Т. О. Коломосьць, П. Д. Матвієнко // *Вісн. Запорізь. нац. ун-ту. Юрид. науки*. 2012. № 1 (ч. 1). С. 120–128

На сьогодні французькі префекти все ще зберігають чималі повноваження у сфері загального управління.

Реформа місцевого та регіонального самоврядування, яка відбувалась впродовж 2014–2015 років, і відповідно до якої залишалася менша кількість регіонів (12 + Корсика на європейській території Франції), запровадила реорганізацію регіональних префектур та регіональних органів центральних державних відомств. Тому в результаті реформи відбулася передача нових повноважень регіональним органам самоврядування, а уряд оголосив про свій намір посилити повноваження префектів.

Щодо загального управління, указ від 7 травня 2015 року змінив значення принципу «деконцентрації» як основного принципу для розподілу завдань і засобів між державними адміністраціями центрального та територіального рівнів. Деконцентрація не є новим принципом. Як адміністративний засіб він застосовується з середини минулого століття. У 1964 році відбулось його узагальнення та кодифікування законодавством відповідно до указу від 1 липня 1992 року (Статут про 11 Деконцентрацію), який був нещодавно замінений указом від 7 травня 2015 року. Деконцентрація також отримала конституційну основу з новим формулюванням статті 72 в результаті внесення змін до конституції 28 березня 2003 року: визначається, що представник держави в «місцевих громадах Республіки» також є представником всіх членів уряду, що означає, що він/вона діє в під їхнім безпосереднім керівництвом¹.

Відповідно до постанови від 7 травня 2015 року деконцентрація полягає у виділенні місцевим органам центральних державних відомств «повноважень, засобів та спроможності до ініціативи», необхідних для реалізації національних (та Європейських) державних політик». Вона спирається на мережу префектур і місцевих органів центральних державних відомств, що діють як державні адміністративні органи підпорядковані центральному уряду, та делегування повноважень

¹ Ворона П. В., Драгомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2015. № 2. С. 1–13. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2015-2/doc/2/01.pdf>.

з прийняття рішень від адміністрацій префектам. Функції центральних державних відомств повинні стосуватись концептуальних питань, розвитку та надання підтримки, а також здійснення управління, оцінки та нагляду за «деконцентрованими послугами» (*services déconcentrés*). Це включає формулювання політики, підготовку проектів законів, загальну адміністративну організацію та управління¹.

Управління приймає форму «багаторічних національних директив з управління», які готуються міністрами для визначення пріоритетних заходів задля досягнення поставлених цілями. Пізніше, указом від 7 травня 2015 року відповідні функції територіальних державних адміністрацій (на рівні регіону та департаменту) були розділені. Регіональний рівень покликаний управляти та координувати впровадження політики центрального уряду, підтримувати адміністративну модернізацію та поліпшення відносин з споживачами й органами місцевого самоврядування та іншими деконцентрованими службами, а також раціоналізувати використання приміщень адміністрацій та розподіл персоналу.

Рівень департаменту залишається рівнем «загального призначення» для реалізації національної політики на місцевому рівні. Повноваження префектів вже були зміцнені попередніми реформами по відношенню до місцевих органів центральних державних відомств. Указ від 7 травня 2015 року передбачає ще декілька кроків вперед. Справді, державне територіальне управління поділяється у Франції на чотири рівні: 1) регіон; 2) департамент; 3) округ; 4) муніципалітет. На муніципальному рівні частину державних функцій виконує муніципальна адміністрація під керівництвом мера, і з питань цих функцій мер підпорядковується префекту (наприклад, організація виборів, видача посвідчень особи та паспортів; щодо реєстрації актів цивільного стану мер підпорядковується органам юстиції)².

¹ Маринів А. В. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація у Франції у 80-х рр. XX ст. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Вип. 5. Том 1. С. 68–73.

² Мяловицька Н. Проблеми децентралізації державної влади у Франції. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки*. 2007. Вип. 74–76. С. 66–69.

На рівні регіону, департаменту та округу діє відповідне державна адміністрація: префектура, і супрефектури на рівні округу; та місцеві органи центральних державних відомств. Саму префектуру можна розглядати як місцевий підрозділ міністерства внутрішніх справ, а префектуру в межах регіону – як місцевий підрозділ міністерства, відповідальний за планування й територіальний розвиток. У зв'язку з переведенням численних підрозділів і персоналу в органи місцевого 12 самоврядування (органи самоврядування на рівні регіону та департаменту), ті, що залишилися відповідальними за виконання державних функцій, були об'єднані в багатофункціональні підрозділи. Але, після реформи 1982 року, префекти мають прямі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств, а керівники таких місцевих органів їм підпорядковані. Повноваження делегуються міністрами лише префектам, а не керівникам місцевих органів їх міністерств.

Таким чином, адміністративні рішення щодо конкретних державних службовців, які працюють в деконцентрованих державних органах, можуть делегуватися, як правило, префекту, за умови погодження з керівником цього органу/служби/міністерства (ця реформа тривала довгий час через опір міністерств та профспілок; і відповідно існують обмеження щодо такого делегування). На малюнку на наступній сторінці зображено результати цієї реформи державної територіальної адміністрації, яка розпочалась у 2007 році. Ця реформа була спрямована на зменшення адміністративних витрат після передачі функцій та переведення персоналу під керівництво голів департаментів і регіонів та впорядкування функціонального розподілу деконцентрованого державного управління.

Організаційна будова самої префектури не представлена. Префекту регіону допомагає генеральний секретар у регіональних справах і персонал (близько 900 державних службовців загалом, у тому числі це справедливо й для заморських територій), відповідальний за моніторинг реалізації державної політики місцевими органами центральних державних відомств та, зокрема, обговорення й моніторинг реалізації програми/конвенції Держава-регіон спільно з головою регіону.

Префекту департаменту допомагає служба, яка надає йому/їй безпосередню підтримку, та генеральний секретар як голова адміністрації префектури; структура префектури включає підрозділи з нормативно-правової роботи та з питань виборів, місцевого самоврядування, координації міжвідомчої політики, підрозділ з підтримки (матеріально-технічна підтримка та служба персоналу), а також підрозділи з питань безпеки та захисту цивільного населення. Префект регіону завжди є префектом головного департаменту регіону.

Місцеві підрозділи декількох департаментів не підпорядковуються префекту з питань їхніх основних функцій: департаменти державних фінансів на рівні регіону та департаменту (відповідають за створення податкових баз, збір податків та здійснення державних витрат), департаменти освіти і трудового законодавства. Очевидно, що питання правосуддя та оборони залишаються поза владою префектів. Тим не менш, префекти мають більш загальні повноваження щодо реалізації єдиної політики стосовно державної власності та нерухомості. Крім того, існує низка національних відомств, підпорядкованих міністерствам, які мають свої територіальні філії. Серед найбільш важливих з них «Регіональні агентства з охорони здоров'я» (*Agences régionales de santé*): це корпорації публічного права, відповідальні за реалізацію загальної політики в галузі охорони здоров'я, моніторинг спроможності лікарень і управління ними, і планування вирішення конкретних проблем в галузі охорони здоров'я в конкретному регіоні. Голова їх правління є префектом регіону.

У Франції не було проведено децентралізацію сфери охорони здоров'я, на відміну від сфери соціальної допомоги. Інші приклади включають Агентство з питань енергозбереження та енергетичного розвитку (*ADEME*), Банк державних інвестицій (*BPI*), *Caisse de dépôts et consignations*, основний державний банк, який, зокрема, фінансує соціальне житло. Указ від 7 травня 2015 року розширює повноваження префекта щодо цих відомств: відтепер «Державні установи з територіальними підрозділами, які беруть участь у реалізації національної державної політики, повинні виконувати свої функції за умови координації з префектом, відповідно до політики деконцентрованих державних послуг», а також вони можуть призначити префекта в якості свого представника на місці (ст. 15).

Основною сферою відповідальності префектів у сфері загального управління є контроль за дотриманням законів. Так, указом від 15 січня 1997 року префект департаменту був органом, відповідальним за прийняття всіх індивідуальних рішень, що належать до компетенції Держави, за винятком деяких зазначених у окремих нормативно-правових актах рішень, що відносяться до компетенції інших органів (наприклад, префект регіону або міністр). Префект департаменту є також основним органом поліції: з питань видачі приписів поліції та дозволів, та органом управління поліцією для гарантії безпеки і громадського порядку.

Традиційно, префекти безпосередньо підпорядковані центральному уряду. Це стосується і префекту департаменту, і префекту регіону. Однак, указом від 16 лютого 2010 року (про внесення змін до указу від 29 квітня 2004 року щодо повноважень префектів та децентрації послуг у регіонах і департаментах) було запроваджено ієрархічний зв'язок між префектом регіону та префектами департаментів. Префект регіону має «владу» над префектами департаментів щодо реалізації в регіоні державної політики, та політики ЄС у межах компетенції Держави, а префекти департаментів повинні виконувати інструкції префектів регіону (ст. 2 указу 17 від 29 квітня 2004 року, зі змінами і доповненнями). Однак, забезпечення реалізації політики в галузі охорони здоров'я було виключено з компетенції префектів регіонів після створення Регіональних агентств з охорони здоров'я (але тут префекти департаментів отримують сферу відповідальності, якщо питання стосується громадського порядку), а префекти департаментів є підзвітними безпосередньо міністру внутрішніх справ (не префекту регіону) з питань громадського порядку та безпеки населення, імміграції й надання притулку.

З метою забезпечення єдності та згуртованості у здійсненні державної політики, префект регіону очолює Комітет регіональної адміністрації. Членами Комітету є префекти департаментів, голова адміністрації освіти (*recteur*), регіональний директор з питань державних фінансів, генеральний секретар з регіональних питань, директори деконцентрованих регіональних підрозділів центральних державних відомств, директор Регіонального агентства з охорони здоров'я; керівники регіональних підрозділів національних відомств запрошуються

у Комітет. Нарешті, префект є наглядовим органом по відношенню до органів місцевого самоврядування. Основні адміністративні акти й договори закупівлі/концесійні договори передаються префекту для оцінки їхньої законності; префект може подати до адміністративного суду апеляційну скаргу стосовно дій, що вважає незаконними. Префект також відповідає за бюджетний контроль за підтримки регіональних аудиторських палат. Для органів самоврядування регіонального рівня префект регіону є наглядовим органом¹.

Реформування інституту префектури як механізму державного нагляду за місцевим самоврядуванням в Італії.

Італійське Консульство Наполеона Бонапарта створило таку ж систему, як у Франції в 1802 році: префекти на рівні департаментів, супрефекти на районному рівні та мери, усі вони призначені головою держави або його представником. Система зберігалася й після розпаду імперії та відновлення монархії в П'ємонт-Сардинії, оскільки вона виявилася корисною й ефективною, тільки змінила назву та поділ провінцій. У 1861 році після об'єднання Італії система була поширена й на іншу її частину законом 1865 року.

Як і французький префект, італійський префект був наділений повноваженнями щодо загального управління і спеціальними повноваженнями щодо забезпечення безпеки та громадського порядку. Як і у Франції, префект був виконавчою особою обраної регіональної ради. Але, на відміну від Франції, він був навіть головою регіональної ради, а з 1889 року італійське законодавство розділило поняття Держави та регіональної адміністрації. Ще одна відмінність полягала в тому, що призначення префектів з числа політиків тривало аж до кінця 19-го століття, в той час як супрефекти, як правило, набиралися із числа службовців префектур. Фашистська влада інструменталізувала префектів, але лише одна третина префектів, які були призначені протягом відповідного періоду, були пов'язані з фашистською партією: в 1937 році 2 з 5 префектів призначалися не з числа державних службовців. Після війни обговорювалося питання відмови від інституту префектів;

¹ Армаш Н. О. Доцільність впровадження посад префектів в систему органів публічної влади України. Сучасні інститути держави і права: актуальні питання теорії та практики : монографія. Львів : Сполом, 2015. С. 71–76.

префекти не згадуються в Конституції 1948 року (набула чинності), втім, в цілому, інститут був збережений¹.

В Італії префекти мають таке ж найменування (*prefetti*) і на сьогодні є кар'єрними державними службовцями. По одному префекту призначається в кожній провінції (провінція (*provincia*) відповідає французькому департаменту (*departement*) в якості керівника префектури (офіційна назва: префектура – територіальний підрозділ уряду (*ufficio territorial del governo*)). Адміністративні підрозділи префектури очолюються заступником префекта, якому допомагає другий заступник префекта. В Італії немає регіонального префекта, незважаючи на роль регіонів. До 2001 року існувала посада «урядового комісара», який призначався на регіональному рівні (зазвичай префект центральної провінції за посадою був префектом регіону) в якості заступника голови регіону; «урядовий комісар» очолював контрольну комісію, відповідальну за нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. В результаті перегляду конституції у 2001 році цю комісію та функції урядового комісара було скасовано. Тим не менш, префект центральної провінції регіону має зберіг деякі додаткові повноваження у відносинах між центральним урядом та органом місцевого самоврядування регіонального рівня.

Однак префект не має повноважень французького регіонального префекта. У той час як робота державних службовців регіональних і місцевих органів влади на сьогодні регулюється трудовим правом на основі колективних договорів, префекти, як невелика кількість вищих державних службовців та працівників судових органів, є виключенням з цього правила, і вони все ще мають статус, що регулюється публічним правом (декрет від 19 травня 2000 року, № 139). Цей нормативний акт передбачає кар'єру з 4 рангів, які відповідають в ієрархії статусу «*Dirigente*» – вищих державних службовців, які можуть обіймати

¹ Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>

найвищі посади в державних адміністраціях. Залучення до роботи в якості префекта обумовлено проходженням особливих конкурсних випробувань, відкритих для осіб з вищою освітою в галузі права, економіки, історії, соціології, яким ще не виповнилося 35 років.

Успішні кандидати приймаються в якості радників (*consiglieri*), потім проходять навчальний курс протягом двох років з теоретико – практичними семінарами та практикою, які чергуються з періодами роботи з виконання оперативних завдань. Оцінювання наприкінці першого року визначає можливість надання рангу другого заступника префекта. Такий дворічний курс навчання організовується Вищою школою адміністрації внутрішніх справ (*Suola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno*). Другий заступник префекта отримує підвищення до рангу заступника префекта після як мінімум 9 років практики й оцінювання, а список кандидатів на підвищення вноситься незалежною комісією в якості пропозиції на розгляд міністра внутрішніх справ; такий список не є абсолютно зобов'язуючим для міністра, який може відходити від нього при прийнятті рішень щодо окремих 10 призначень. Префекти призначаються в якості префектів та в якості голів територіальних державних органів указом Президента Республіки після розгляду Радою міністрів їхніх кандидатур, представлених міністром внутрішніх справ. Як і у Франції, італійський закон розрізняє ранги та функції. Що стосується здійснення функцій голови територіального державного органу, уряд зобов'язаний призначати на 5 посад керівників лише 3-х осіб з числа корпусу префектів (з числа заступників префектів), інші керівники можуть бути призначені не з числа кар'єрних префектів. Уряд, однак, наділяється широкими повноваженнями щодо призначення, звільнення, відсторонення префектів від роботи (від посади). Проте вони захищені відповідно до їхнього рангу

На разі префект в Італії є представником уряду у провінції і головою «префектури – територіального відділення уряду». Згідно з законодавчим указом 300/1999, префектура повинна виконувати свої завдання згідно законодавства, та координувати діяльність різних місцевих органів («периферійні адміністрації») центрального уряду, які були збережені на місцевому рівні, а також забезпечити їхню

співпрацю з регіональними та місцевими органами самоврядування. 18 Стандартна організація італійської префектури є наступною. Існує відносно горизонтальна організація, яка діє у п'яти функціональних сферах та двох сферах підтримки. До функціональних сфер належать: 1) громадський порядок і громадська безпека; 2) місцеве самоврядування; 3) адміністративні санкції; 4) цивільні права та імміграція; 5) цивільний захист. До сфер підтримки входять: 1) економічна та фінансова служба; 2) загальне управління та закупівлі. Заступники префекта призначаються головами кабінету як представники префекта, і є керівниками функціональних сфер¹.

Доцільно розділяти прямі функції префектури та питання відносин між префектурою й іншими периферійними державними адміністраціями. Систему легше зрозуміти, якщо почати з останнього. Із посиленням регіональної автономії, законом 59/1997 уряду було доручено реорганізувати периферійні державні адміністрації. Законодавчий указ 300/1999² містить посилання на «територіальні підрозділи уряду» (*Uffici territoriali del Governo*) на рівні провінцій з метою інтеграції в ці офіси всіх периферійних адміністрацій центральних державних відомств, з декількома важливими винятками (казначейство, фінанси, освіта, культурна спадщина, установи, створені відповідно до закону). Указом Президента Республіки (DPR 287/2001) встановлено перелік послуг, які повинні бути передані територіальним підрозділам уряду.

Після внесення змін до Конституції 2001 року, якими були значно розширені повноваження регіональних органів самоврядування, префекти провінції, як представники регіонального уряду, стали

¹ Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1/1680aee2ef>

² Лаура Лера, *Prospettive del riordino dell'amministrazione periferica dello Stato*, 1999, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0254_valore_aggiunto_UTG.pdf

представниками держави по відношенню до регіональних і місцевих органів самоврядування¹.

Однак, уряду не вдалося реалізувати відповідну реформу, а в 2004 році територіальні органи влади знову стали «префектурами – територіальними підрозділами уряду».

Так, основною зміною було надання префекту виключних повноважень щодо координування периферійних послуг; інтеграція та повне підпорядкування префектам було скасовано. Як наслідок, Указ Президента Республіки DPR 287/2001 був скасований, а новий Указ DPR (180/2006) зменшив роль префекта та очолюваного ним постійного представництва (конференції) провінції, яке включало усіх керівників периферійних органів/служб та основних виборних місцевих посадовців. Префект втратив прямі повноваження щодо заміщення невідповідних керівників периферійних органів/служб та спочатку міг здійснювати тільки посередництво, і лише згодом – скликати засідання представництва (конференції) провінції з цього питання, просити застосування необхідних заходів і тільки в крайньому випадку здійснювати відповідні заходи самостійно².

Через економічну кризу італійський уряд відновив політику раціоналізації й оптимізації своєї адміністративної організації. Головним кроком стала постанова 138/2011 від 13 серпня 2011 року про програму «перегляду витрат», якою передбачається раціоналізація всіх периферійних структур з метою інтеграції їх в єдиний урядовий підрозділ на провінційному рівні, знову ж, з декількома винятками.

Вона була реалізована відповідно до постанови 2012/95 від 6 липня 2012 року, зі змінами, внесеними законом 135/2012 від 7 серпня 2012 року. Знову ж таки, префектура – територіальний підрозділ уряду наділяється функцією щодо забезпечення «унітарного представництва Держави на території», але цього разу функція вводиться в дію практичними заходами (ст. 10). Закон передбачає створення унікального

¹ Materella B., «Il prefetto come autorità amministrativa Generale Dopo le recenti riforme», *Amministrazione Pubblica* 2003, №29-30-31, p. 46

² Л. Фіорентіно, «La Periferia, nuova frontiera dell'amministrazione», у: Л. Фіорентіно / Г. Каролі-Казанова / Л. Казіні / Є. Чірі / М. Контічеллі / А. Фіоріто / М. Гнес / С. Лакава / М. Мачія / А. Марі / С. Меолі / А. Наталіні / С. Нотармузі / Л. Салтарі / М. Савіно, *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Мілан, Giuffrè 2008.

апарату для забезпечення відносин між громадянами та Державою, здійснення єдиним офісом всіх інструментальних і логістичних функцій периферійних підрозділів Державних адміністрацій під «прямою та виключною відповідальністю» префекта (зокрема, щодо приміщень, транспортних засобів, електронного урядування...). Провінція залишається територіальним округом для державного управління, з урахуванням змін у столичних містах (*citta metropolitana*), або де існують особливі проблеми у сфері громадського порядку чи забезпечення рівня задоволення основних потреб вимагає заходів інших масштабів¹.

Знову ж, відповідно до Закону 124/2015 від 7 серпня уряду доручено видати законодавчі акти протягом наступних дванадцяти місяців для заміни «префектури – територіального підрозділу уряду» на «Державний територіальний офіс» (*Ufficio territoriale dello Stato*) в якості єдиної точки контакту між Державними периферійними адміністраціями та громадянами, і надати повну владу префекта над всіма керівниками (*dirigenti*) служб, переданих державному територіальному офісу, у тому числі повноваження заміщення. Це повинно бути досягнуто шляхом ліквідації підрозділів, які перекривають або дублюють такі функції. Закон також чітко визначає відповідальність державних територіальних офісів у питаннях громадської безпеки. По суті реформа 2012–2015 років – це нова спроба досягнення цілей реформи 1999 року. Крім того, її метою також є посилення функціонального зв'язку з периферійними адміністраціями, які залишаються за межами державного територіального офісу (а саме з питань казначейства, фінансів, освіти, культурної спадщини).

Окрім питання відносин з іншими периферійними службами, префект і префектура мають також спеціальні обов'язки та повноваження. Префект є головним органом влади в провінції з питань громадського

¹ Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>

порядку та громадської безпеки. Він/вона має право віддавати команди й координувати всі відповідні служби та розпоряджатися силами поліції, а також Карабінерами, які представляють військовий корпус.

Префекту допомагає в цьому питанні комітет провінції з питань громадського порядку та громадської безпеки. Префект має також важливі наглядові повноваження над регіональними та місцевими органами самоврядування. Змінами до Конституції 2001 року були вилучені положення про контроль з боку регіональної комісії за законністю загальних та спеціальних актів регіональних і місцевих органів самоврядування. Але префект може тимчасово призупинити повноваження голів органів місцевого самоврядування в разі порушення Конституції або серйозного і неодноразового порушення закону, або у випадку серйозних підстав до прийняття остаточного рішення міністром внутрішніх справ; він/вона може ініціювати процедуру розпуску місцевої ради. Префект також може здійснювати інспекцію публічних послуг на місцевому рівні. У разі необхідності, префект може призначити «надзвичайного уповноваженого (комісара)» (*commissario straordinario*) головою місцевої адміністрації у разі, якщо відповідний орган самоврядування були ліквідовано або розпущено¹. Такі уповноважені, як правило, є членами корпусу префектів. Такі повноваження застосовуються, зокрема, у випадку існуючого впливу чи контролю за органом місцевого самоврядування з боку організованих злочинних угруповань².

Префект центральної в регіоні провінції, який одночасно є префектом регіону, може також направляти акти регіонального органу самоврядування на розгляд уряду на предмет неконституційності (в обмежених кількості випадків).

¹ Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород, ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. С. 120.

² Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>

Префект також має право здійснювати всі необхідні заходи у разі виникнення надзвичайної ситуації в результаті серйозних загроз для безпеки та недоторканності осіб, з метою запобігання або подолання цих загроз, або в разі серйозних порушень, у випадку оголошення урядом надзвичайного стану. Префект наділений великим спектром повноважень: наприклад, він/вона може здійснювати посередництво у трудових спорах; він/вона повинен гарантувати надання обов'язкових публічних послуг; він/вона наділений владою вводити адміністративні санкції з різних питань, якщо злочин було декриміналізовано (наприклад, в питаннях оплати дорожнього руху)¹.

Розвиток інституту адміністративного нагляду за муніципалітетами в Іспанії.

Цікаво зазначити, що до прикладу в Іспанії поняття «префект» не використовувалося, однак територіальна організація публічної адміністрації запозичена з французької моделі. Так, Королівським указом 1833 року було створено провінції з вищими посадовими особами «суб-делегатами Держави» (*subdelegado de Fomento*), відповідальними за загальне управління та розвиток провінції як; інструкція щодо проведення реформи прямо посилається на французьких префектів. У 1834 році префект став називатись «цивільним губернатором» (*gobernador civil*) з більшою орієнтацією на функцію забезпечення громадського порядку у провінції. Пізніше політичний зв'язок цієї функції з центральним урядом перетворив цивільних губернаторів на «орган політичного та соціального контролю» (М. Санчез Морон), що вплинуло на розбудову місцевих органів центральних державних відомств на всій території монархії за часів авторитарного правління генерала Франко (в той час – 1939–1975 рр. – цивільний губернатор мав небагато повноважень).

Цивільний губернатор також виступав виконавчим органом ради регіону (*deputación provincial*). Після нової демократичної конституції 1978 року державна адміністрація з її місцевими органами згідно конституційним положенням була збережена, у той час як більшість

¹ Шелепицька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с

функцій та персоналу місцевих органів центральних державних відомств перейшли крок за кроком до органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Решта функцій/послуг місцевих органів центральних державних відомств були передані представнику держави в кожній «автономній області» (*comunidad autonoma*), з новим іменем, «делегат уряду» (*delegado del gobierno en la comunidad autonoma*). Як це не парадоксально, регіоналізація призвела до горизонтального розширення обов'язків делегатів уряду, порівняно із колишнім цивільним губернатором, і додала до них функції забезпечення безпеки та поліції. У кожній провінції суб-делегат (*subdelegado*) призначається делегатом уряду й підпорядковується йому.

В Іспанії делегати уряду та суб-делегати (*delegados del gobierno* і *subdelegados*) визначені в законі як «органи виконавчої влади» (*organos directivos*), які перебувають під управлінням «вищих органів» (*organos superiores*), що відповідають політичному рівню (закон 6/1997 «Про організацію та функціонування загальної державної адміністрації»: ст. 6 – Делегати мають ранг суб-секретаря, вищого адміністративного рівня, вище них – лише члени уряду (міністр і державний секретар). Це спосіб відновити свою владу порівняно з сильними головами органів місцевого самоврядування регіонального рівня. Делегати призначаються та звільняються королівським указом Ради міністрів (ст. 22). Вони можуть бути призначені не з числа державних службовців, проте пункт 10 вимагає, щоб їхнє призначення відбувалося на основі критеріїв «професійної спроможності та досвіду». Вони отримують інструкції та доручення безпосередньо від голови уряду та від міністра внутрішніх справ¹.

Навпаки, суб-делегати призначаються з числа досвідчених державних службовців державної адміністрації, регіональних адміні-

¹ Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>

страцій або муніципальної/провінційної адміністрації з урахуванням кваліфікаційних вимог. Вони мають ранг заступника генерального 9 директора, який відповідає третьому рівню «органів виконавчої влади», та підпорядковуються генеральному секретарю й генеральному директору. Суб-делегати призначаються та звільняються делегатами. На практиці, як правило, делегати призначаються з числа вищих державних службовців.

Нормативна база урядових регіональних адміністрацій в Іспанії та Італії мають доволі схожі риси, втім іспанські регіональні органи влади мають більше повноважень.

З точки зору регіональної компетенції, основні відмінності спостерігаються в галузі освіти та поліції. В Італії освіта та персонал освітніх закладів все ще перебувають у компетенції центрального уряду, в той час як в Іспанії їх було передано в підпорядкування регіональним органам влади, а також низка регіональних органів влади мають розширені зобов'язання в питаннях безпеки та поліції, на відміну від Італії. Знову ж, на відміну від Італії, уряду Іспанії вдалося інтегрувати периферійні адміністрації (термін такий самий, як в Італії) в структуру офісів/підрозділів уряду на регіональному рівні. Це ще одна відмінність: представник держави призначається в Іспанії в якості аналога офісу/підрозділу уряду на регіональному рівні. Закон 6/1997 «Про організацію та функціонування загальної державної адміністрації»¹ передбачає інтеграцію регіональних органів центральних державних відомств у загальні адміністративні органи – делегати та суб-делегати уряду. Ця інтеграція була організована королівським указом 1330/1997 від 1 серпня, з подальшими змінами, що передбачали подальшу передачу повноважень і персоналу.

Однак інтеграція периферійних адміністрацій стосувалася тільки наступних сфер: 1) розвиток (Fomento); 2) освіта та культура: послуги вищої інспекції з освіти й адміністративних одиниць колишнього відділу культури, які було ліквідовано; 3) промисловість та енергетика; 4) сільське господарство, харчова промисловість і навколишнє середовище, за винятком двох установ, які залишаються під безпосереднім

¹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>

керівництвом міністра; 5) здоров'я та споживання. Більшість оперативних потужностей дійсно були передані крок за кроком офісам/підрозділам уряду на регіональному рівні, а державні адміністрації наділені здебільшого регулюючими та наглядовими функціями. Фінансові адміністрації та юридична служба залишаються поза повноваженнями делегатів уряду. Урядові «делегатії» підпорядковуються підрозділам державних адміністрацій центрального уряду. «Суб-делегатії» також інтегровані в урядові делегатії, а субделегати, як вже згадувалося, підпорядковуються делегатам.

Генеральний секретаріат урядової делегатії включає підрозділи, відповідальні за функції підтримки, зв'язки між громадянами та територіальними адміністраціями. Суб-делегатії виконують різні завдання з питань захисту прав громадян, виборів, ліцензій, цивільного захисту, імміграції та надання притулку¹.

Урядові делегатії покривають функціональні сфери, які належать до компетенції відповідних відомств центрального уряду. Є чотири функціональні сфери: 1) розвиток; 2) промисловість та енергетика; 3) сільське господарство чи сільське господарство та рибальство в прибережних районах; 4) здоров'я. Тільки сім регіонів мають підрозділи Вищої інспекції з освіти та покривають цю функціональну сферу. Урядовим делегатам допомагає кабінет. Керівники функціональних сфер мають компетенцію на всій території автономного співтовариства (Comunidad autonoma – регіон), безпосередньо або через послуги нижнього територіального рівня, коли це необхідно.

В останньому випадку відповідні функціональні сфери встановлюються для суб-делегатій. Урядові делегати здійснюють різні повноваження, які стосуються різних функціональних сфер відповідно до статті 5 королівського указу 1330/1997. У загальних рисах, делегат відповідає за представництво відповідних центральних державних відомств на регіональному рівні, співпрацю, координацію і зв'язок з регіональним урядом та органами місцевого самоврядування, здійснює вище керівництво функціональними сферами. Крім того, урядовий делегат, по відношенню до Департаменту розвитку, повинен

¹ Слободян Ю. Ю., Нікітенко Л. О. Інститут префекта: зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. URL: <file:///C:/Users/Елена/Downloads/7611-Текст%20статті15286-1-10-20191128.pdf>

вживати екстрених заходів стосовно інфраструктури відповідно до своїх обов'язків, виконувати завдання, які не віднесені до окремого адміністративного підрозділу, контролювати та здійснювати моніторинг видачі дозволів на будівництво та надання житла.

Щодо Департаменту промисловості та енергетики, він/вона здійснює повноваження відчуження стосовно інфраструктури електроенергетики, підтримує державні програми з модернізації та конкурентоздатності промисловості, видає ліцензії на зброю та вибухові речовини. Протоколи перевірок у школах (середніх та старших) передаються урядовими делегатами в регіональний підрозділ, відповідальний за освіту.

Стосовно відділу сільського господарства, рибальства і продовольства, а також здоров'я та споживання, урядовий делегат здійснює моніторинг виконання інспекційних звітів, і накладає адміністративні стягнення за порушення закону. Урядовий делегат має низку повноважень щодо персоналу делегації. Нарешті, він/вона виносить рішення в першій інстанції за запитами щодо адміністративних актів і актів, виданих органами нижньої делегації. Крім загального управління, урядовий делегат є також головою поліції та сил безпеки держави, що відносяться до сфери компетенції міністра внутрішніх справ¹.

Повноваження щодо адміністративних санкцій, що раніше належали цивільному губернатору провінції, були передані урядовому делегату. На рівні провінції суб-делегат є головою сил безпеки Держави, командує й координує провінційними силами цивільного захисту. Тим не менше, в декількох регіонах існує поліція регіонального офісу/підрозділу уряду, що замінює національну поліцію та цивільну гвардію (Fuardia civil = Військовий корпус подібний до італійських Карабінерів і французьких жандармерій) у більшості своїх функцій. Найбільш важливим є регіональна поліція Країни Басків (8000 членів), яка від-

¹ Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна, директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>

повідас за громадський порядок, громадську безпеку, дорожній рух, ігри та розваги, антитерористичну діяльність поліції, судову поліцію. Ця поліція перебуває у віданні Департаменту безпеки регіонального офісу/підрозділу уряду. У такому випадку національна поліція й цивільна гвардія повинні співпрацювати з регіональною поліцією, але за умови достатньої довіри. Існує також регіональна поліція в Каталонії. Навпаки, поліцейські сили з регіонів Наварра, Канари не замінюють національну поліцію, вони мають додаткові функції. Інші регіональні підрозділи поліції інтегровані в національну поліцію ¹.

Польський досвід реформування державного нагляду за місцевим самоврядуванням.

У Польщі чималий вплив на становлення її територіального самоврядування відграло її приєднання у 1994 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, польське територіальне самоврядування сприйняло такі принципи діяльності, як однорідність рішень, триступеневість, відносно широка децентралізація, гарантування самостійності та охорона прав самоврядування, організація нагляду за дотриманням законодавства тощо. Суттєвим був також вплив права ЄС. Вже у 1990-х роках почався процес гармонізації польського права з правом ЄС, що позначилося і на територіальному самоврядуванні².

Влітку 1998 р. польським Сеймом було прийнято низку законів, зокрема, «Про повітове самоврядування» і «Про самоврядування воєводства», які набрали чинності з 1 січня 1999 р, а 28 липня був прийнятий Закон «Про впровадження трьохрівневого територіального поділу держави»³, «Про урядову адміністрацію у воєводстві»⁴. Таким чином, було сформовано трьохланковий територіальний поділ держави на гміни, повіти і воєводства. Кількість воєводств скоротили з 49 до

¹ Федоренко В. Л. Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні. Київ: Ліра, 2017. С. 101–105.

² Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні. *Економічний часопис*. 2000. № 7–8. С. 17–18.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603;

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1590.

16. На чолі новостворених муніципальних воєводств стали маршалок і воєводська адміністрація, а також воєводські сеймики. Однак на рівні воєводства залишили представництво центральної влади – воєводу з його адміністрацією. Таким чином виник дублюючий свої функції та вкрай коштовний в утриманні муніципально-урядовий гібридний організм. У такий спосіб, хоч і не в повному обсязі, відбулася уніфікація організаційної структури країни, проте було забезпечено її трансформацію з відомчо-територіальної на територіальну. Це наблизило Польщу до європейських стандартів територіального устрою держави і структури органів місцевого самоврядування, які базувалися на принципах побудови громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості, відкритості, підзвітності і гнучкості. Зазначені Закони закріпили й остаточно сформували правову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

Статтею 171 Конституції Польщі передбачено нагляд за діяльністю територіального самоврядування на предмет його законності, але, як відзначають К. Дабровські та М. Юржик, «беручи до уваги конституційні і статутні повноваження з нагляду і контролю (у т. ч. Вищої контрольної палати) можна говорити про нагляд і контроль з точки зору законності, ефективності, обґрунтованості і ретельності»¹. Контролюючими органами є Голова Ради міністрів, а з фінансових питань – воєводські й повітові аудиторські (рахункові) палати (контроль фінансового адміністрування, державних закупівель, здійснення податкових зобов'язань, виконання завдань, прийняття і виконання бюджету, облік грантів і субсидій, оцінка і т.д.). Здійснення нагляду, з точки зору Конституції, має також Сейм, який на прохання прем'єр-міністра може розпустити орган місцевого самоврядування, якщо він суттєво порушив Конституцію або закон (ст. 171, п. 3).

Як зазначається в джерелах, у Польщі нагляд за місцевим самоврядуванням можна поділити на зовнішній та внутрішній. Зовнішній контроль здійснюють такі структури, як Верховна контрольна палата, регіональна рахункова палата, податкова адміністрація, Міністерство

¹ Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie / K. Dąbrowski, M. Jurzyk. Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie. red. Mirosław Karpiuk. Poznań-Kijów: *Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris*, 2013. – S. 253–270.

фінансів або генеральний інспектор податкового контролю, Державна інспекція праці, Агентство реструктуризації та модернізації сільського господарства, яке контролює використання коштів Європейського Союзу на розвиток сільського господарства, Європейська рахункова палата або Європейське бюро по боротьбі з шахрайством. У кожного з цих органів є чітка процедура, за якою вони здійснюють нагляд і контроль¹.

Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування здійснюється за трьома напрямками: управлінський контроль, внутрішній аудит та інституційний контроль органів адміністрації.

Як представник уряду воєвода відповідає за реалізацію урядової політики на території воєводства, виконуючи передбачені законом завдання за допомогою першого та другого віце-воєвод, керівників загальних воєводських служб, інспекцій і стражі, генерального директора воєводської адміністрації, директорів відділів. Віце-воєводи призначаються і звільняються за поданням воєводи Головою Ради Міністрів. Керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються і звільняються з посад за поданням або за згодою воєводи. При воєводі діє колегія, до складу якої входять віце-воєводи, генеральний директор воєводської адміністрації, воєводські коменданти поліції та пожежної охорони, інші особи. До участі в роботі колегії воєвода може запрошувати керівників загальних служб, інспекцій і стражі, директорів відділів. Будучи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, здійснює нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, може аналізувати їх дії, коли вони суперечать закону².

Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері фінансів здійснюється регіональними рахунковими палатами³.

¹ Любченко П. М. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 29. – С. 18–31. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_29_4

² Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. №1 (28). Ч. 2. С. 47–51.

³ Kowalczyk A. Local Government in Poland / A. Kowalczyk. Decentralization: Experiments and reforms. Vol. 1. Local Governments in Central and Eastern Europe / ed.

Польщі місцеві ради зобов'язані подавати свої бюджети регіональній рахунковій палаті, до функцій якої належить нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування й посвідчення законності місцевого бюджету¹.

Рецентралізація і посилення державного нагляду за місцевим самоврядуванням – результати реформування публічної адміністрації в Угорщині.

В Угорщині після десятиліть централізованого комуністичного управління впродовж 90-х років ХХ ст. партії були напрацьовані чималі досягнення щодо формування децентралізованої системи місцевого самоврядування.

Загалом, можна прослідкувати суперечливу картину організації влади місцевого рівня в Угорщині. Очевидно, що органам місцевого самоврядування надавалася значна автономія в здійсненні їх діяльності, але їх функціонування значним чином залежало від фінансової допомоги держави.

У 2010 р. після зміни правлячої партії відбулися суттєві зміни в системі місцевого самоврядування. Головними змінами безперечно було прийняття Основного Закону 2012 р. і нового Закону «Про місцеве самоврядування» 2011 р. У 2011 р. уряд, як і всі його попередники, розпочав нову програму раціоналізації публічного управління.

Одним з етапів реформування місцевого самоврядування, і в тому числі, сфери державного нагляду було відновлення управлінських органів окружного рівня восени 2010 р. Це було важливою фазою в організації органів місцевого самоврядування, адже за короткий період до 2010 р. (коли соціалістичний уряд прибрав ці органи та передав їх компетенцію на регіональний рівень) не було ніякого законного контролю над органами місцевого самоврядування. До реформи окружні органи здійснювали виключно нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності законодавству, але з 2011 р. був запроваджений контроль з боку державних контролерів, які стали більш могутніми засобами в руках окружної влади,

by T. M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P. 217–254.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.

наприклад, вони можуть накладати штрафи на органи місцевого самоврядування у разі виявлення правопорушень.

Далі – з січня 2011 р. управлінські окружні органи стали урядовими органами. До того часу на середньому (регіональному) рівні існувало декілька державних органів (наприклад, щодо оподаткування, санітарного нагляду тощо), чийм завданням було представлення центральної влади. Тепер більшість цих органів злилися в урядові органи. Голови цих органів стали державними (урядовими) делегатами, відповідальними перед урядом. У рамках цього кроку уряд зазначив, що напрям на посилення централізованого управління на середньому рівні є політичним рішенням. Помітним є те, що уряд побудував і зміцнив паралельну структуру управління, яка існує поза виборним окружним самоврядуванням, який був витіснений на задній план.

У подальшому реформа стосувалася середнього рівня, який був запроваджений у січні 2012 р., зокрема, було перейняття центральним урядом повноважень щодо управління власністю (разом з боргами) окружного самоврядування. Угорська держава взяла на себе кредитний борг органів місцевого самоврядування у розмірі 600 млрд. форинтів, що накопичився у них у період з 1956 по 2013 рік ¹.

В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи (ч. 3 ст. 32 Конституції)².

Ст. 32 достатньо чітко визначає механізм контролю за законністю діяльності місцевого самоврядування. Зазначається, що постанови місцевого самоврядування щодо регулювання місцевих суспільних відносин, не врегульованих законом, а також на підставі наданих законом повноважень, не можуть суперечити законодавству. Для забезпечення цього місцеве самоврядування після прийняття постанови та її обнародування невідкладно надсилає їх до Будапештського і районного урядового управління. Якщо вказані державні органи встановлять, що постанова місцевого самоврядування повністю або частково суперечить законодавству, вони вправі звернутися до суду із заявою щодо її перегляду. Крім того, урядові управління можуть виступати

¹ Basic information on the structure and scope of European funds can be found here at the website of Ministry of Regional Development even in English. URL: <http://www.strukturalni-fondy.cz/en/Fondy-EU>.

² Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>

з ініціативою щодо встановлення судом факту невиконання органом місцевого самоврядування законодавчого обов'язку, яке передбачена законом. Якщо органом місцевого самоврядування в строки, передбачені рішенням суду, яким установлений цей факт, цей обов'язок не буде виконано, за ініціативою вказаних державних органів буде постановлено, щоб постанову місцевого самоврядування, необхідну для усунення упущення, від імені місцевого самоврядування видав керівник столичного й обласного урядового управління.

Визначена Основним Законом Угорщини державна організаційна структура перебудувала взаємовідносини самоврядування і державного управління. При цьому роль урядових установ посилилась, попередній контроль за законністю актів місцевого самоврядування замінений на нагляд з можливістю істотного втручання. Господарська самостійність органів місцевого самоврядування потрапила під сильні обмеження з боку держави, послабилася фінансова автономія. Основна увага зосереджена на необхідності виконання місцевим самоврядуванням обов'язкових делегованих завдань. Новий Основний Закон Угорщини не містить положень щодо децентралізації влади і орієнтує самоврядування на тісну взаємодію з державним управлінням.

Угорська держава контролює відповідність діяльності органів місцевого самоврядування законодавчим вимогам. Однак, наглядові органи не можуть самостійно скасувати муніципальний нормативний акт, який вони вважають незаконним, для цього їм потрібне відповідне звернення до суду (ч. 4–5, ст. 32). На сьогодні розглядати такі справи може будь-який суд, тоді як у попередній Конституції це було прерогативою Конституційного Суду.

В цілому місцеве самоврядування в Угорщині залишається у сильній залежності від урядових грантів, з боку представників Конгресу місцевих і регіональних влад Європи вже неодноразово лунали тези щодо рецентралізації сфер компетенції та слабкий рівень захищеності принципу місцевого самоврядування на конституційному рівні в Угорщині¹. Місцеві влади не мають ефективного судового захисту в тому,

¹ Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Форум права*. електрон. наук. фахове вид. 2015. № 1. С. 350–355. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_57.pdf.

що стосується їхньої можливості звертатися до суду для гарантування своїх прав згідно з Хартією.

Практика державного нагляду за місцевим самоврядуванням у Литовській Республіці.

На сьогодні Литва складається з 10 регіонів (Lith. Apskritis), які розділені на 60 муніципалітетів (Lith. Savivaldybė). 1 липня 2010 року регіональні адміністрації (Адміністрації представника уряду) були скасовані. В даний час регіони виступають як територіальні та статистичні одиниці. Функції регіонів були розподілені між муніципалітетами та центральними органами влади ¹.

Однак відповідно до ст. 123 Конституції Литовської Республіки ² управління в адміністративних одиницях вищого рівня у передбаченому законом порядку організовується Урядом. Нагляд за додержанням органами самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками. Повноваження представника Уряду та порядок їх здійснення встановлюється законом. У встановлених законом випадках та порядку на території самоврядувань Сейм може тимчасово ввести пряме правління.

Крім того правовою підставою функціонування відповідного представника Уряду є спеціальний Закон № VIII-730 «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами», відповідно до ст. 2 якого представники Уряду здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами, тобто контролюють, чи діють муніципалітети відповідно до Конституції та законів, виконують чи муніципалітети рішення уряду. Уряд призначає одного представника від країни.

Відповідним представником Уряду є державний службовець, який призначається на посаду строком на чотири роки і звільняється з посади відповідно до процедури, встановленої Законом про державну службу. Він є підзвітним Уряду і Прем'єр-Міністру.

Представник Уряду має відповідати наступним умовам: університетська освіта або прирівняна до неї, досвід роботи у сфері державного управління не менше 5 років або вища юридична чи освіта

¹ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Lithuania. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx>

² Конституція Литовської Республіки 1992 р. http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst2.htm#%D0%93%D0%BB7

у галузі державного управління і досвід роботи у сфері державного управління не менше 3 років, ще однією умовою є політична неупередженість (ст. 3).

При нагляді за дотриманням муніципалітетами Конституції і законів або виконанням муніципалітетами урядових рішень представник Уряду повинен:

1) перевірити, чи відповідають правові акти органів місцевого самоврядування законам, постановам Уряду і іншим правовим актам, пов'язаних з реалізацією законів і прийнятим центральними органами державної влади;

2) запропонувати скасувати або змінити незаконні правові акти органів місцевого самоврядування в порядку, встановленому п. 1 ст. 5 цього Закону;

3) звернутися до суду, якщо органи місцевого самоврядування не згодні скасувати або змінити спірний правовий акт, відмовляються від виконання закону або рішення Уряду.

Крім того, представник Уряду здійснює попередній нагляд за проектами актів розроблених органами місцевого самоврядування.

У разі встановлення, що правовий акт, прийнятий органами місцевого самоврядування, не відповідає законам або урядовим рішенням, представник Уряду має:

1) надати мотивоване клопотання і запропонувати відповідному органу місцевого самоврядування розглянути можливість зміни або скасування відповідного акту. Колегіальний орган місцевого самоврядування повинен розглянути клопотання представника уряду на наступному засіданні (але не пізніше, ніж протягом одного місяця); інші органи місцевого самоврядування повинні розглянути таку пропозицію протягом тижня після отримання пропозиції. Представник Уряду повинен бути проінформований про рішення, прийняте протягом десяти днів після прийняття такого рішення.

2) звернутися до суду протягом десяти днів після отримання повідомлення про відмову в задоволенні клопотання (у разі, якщо орган місцевого самоврядування відмовляється змінити або скасувати правовий акт, який є предметом спору)¹.

¹ Закон № VIII-730 “Про адміністративний нагляд за муніципалітетами” <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?jfwid=18117lisri>

У разі встановлення, що орган місцевого самоврядування не виконує закони або рішення Уряду, представник Уряду повинен:

1) подати до відповідного муніципальний органу письмовий запит про негайне виконання закону або рішення Уряду.

2) якщо муніципальний орган надає відмову у задоволенні запиту, представник Уряду протягом десяти днів після отримання такого повідомлення звертається до суду.

При проведенні попереднього контролю над проектами правових актів органів місцевого самоврядування представник Уряду може:

1) перевіряти проекти правових актів, які розглядаються в колегіальних органах місцевого самоврядування.

2) бути присутнім на засіданнях колегіальних муніципальних органів самоврядування та, при необхідності, інформувати муніципальних радників про невідповідність законам відповідних проєктів.

У разі встановлення прийняття органом місцевого самоврядування правового акту, який порушує суспільні інтереси, представник Уряду може:

1) не пізніше двох робочих днів після прийняття правового акту, який може порушувати суспільні інтереси, може призупинити виконання такого акту;

2) протягом двох робочих органу місцевого самоврядування заявляє мотивоване клопотання щодо зміни або скасування відповідного правового акту;

3) впродовж п'яти робочих днів після отримання повідомлення про відмову в задоволенні клопотання звертається до суду.

Таким чином, підбиваючи підсумок, слід зазначити, що наслідком реформування муніципальної влади в країнах Європи впродовж кінця XX ст. першої декади XXI ст. стало запровадження адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням. Цей процес полягає у перевірці законності рішення органів місцевого самоврядування. Зокрема, наглядовий орган/інституція/суб'єкт не наділений повноваженнями самостійно скасовувати рішення органів місцевого самоврядування. Водночас, може порушити питання щодо визнання таких рішень/актів незаконними у судовому порядку (як правило, в судах адміністратив-

ної юрисдикції). При цьому за органами місцевого самоврядування передбачається конституційно-правова гарантія захисту у судовому порядку своїх прав. Більш того, відповідачами можуть не тільки урядові місцеві органи, а і вищі органи державної влади.

Однією з особливостей переважної більшості країн Європейського континенту є наявність, щонайменш, одного центрального (або регіонального, залежно від державної структури) органу, який бере участь у нагляді за органами місцевого самоврядування, однак обсяг і ступінь наглядових компетенцій досить різні.

Історично у Європі інституцією, яка здійснювала державний контроль/нагляд за муніципалітетами була префектура на чолі з префектом. З часом через політичну регіоналізацію префекти втратили більшість своїх повноважень щодо загального управління (але в Іспанії вони мали менше повноважень такого роду, ніж в Італії). Але вони зберегли наглядові повноваження й основні повноваження щодо забезпечення безпеки. Примітно, що інститут префекта зберігся в обох країнах, незважаючи на те, що сприймався як інститут централізації, оскільки він міг збалансовувати політичну автономію регіонів з владою, яка представляла національні інтереси. В обох країнах, як і у Франції, розвиток демократії супроводжувався професіоналізацією префектів.

У зв'язку з переходом більшої частини державних функцій до регіональних урядів, сфера повноважень італійських префектів та іспанських делегатів уряду в загальних питаннях управління значно зменшилася порівняно з французькими префектами, і вони на сьогодні зосереджені на питаннях безпеки. Тим не менше, їхні функції в сфері загальних адміністративних питаннях не є незначними, а італійські префекти зберегли більше повноважень, ніж їхні іспанські колеги.

Варто відмітити – законопроект 4298 пропонує модель, доволі схожу до французької та італійської, коли префекти зможуть призупиняти дію рішень органів місцевого самоврядування, якщо останні матимуть ознаки незаконних і звертатися до суду для їх скасування.

4. Проблеми правового забезпечення механізму державного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування в Україні

Розвиток моделі державного контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний із формуванням концептуальних основ такої моделі. Це включає єдине бачення, доктрину та принципи, що лежать в її основі. Важливе значення має концепція відповідного законопроекту, яка може відіграти вирішальну роль у цьому процесі. Водночас це передбачає узгодження чинних нормативно-правових актів та інших документів із концепцією, що забезпечує правове урегулювання питання.

Державний контроль у цілому, нагляд, механізми державного контролю та нагляду, контроль у сфері місцевого самоврядування, нагляд за законністю, а також його складові, взаємовідносини в цій сфері, основні напрями та інші аспекти в Україні досліджуються в різних наукових роботах та інших джерелах. При цьому, й досі відсутні єдині доктринальні та відповідно нормативні дефініції основних термінів і понять, їх єдине розуміння і тлумачення.

Метою цього дослідження є аналіз проблем, пов'язаних із розробкою сучасної концепції державного контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування в умовах трансформації моделі взаємовідносин між органами державної влади в рамках реформи децентралізації, а також періоду воєнного стану.

Може здатися, що під час воєнного стану питання розробки науково обґрунтованої концепції державного контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування є недоцільною. Незавершена реформа децентралізації, концептуальні та технічні помилки в її реалізації та розробці правової бази значною мірою призвели до надмірного навантаження на непідготовлену систему місцевого самоврядування та зростання невдоволення населення рівнем життя.

Актуальність формування незалежної моделі державного контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування підкреслюється прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серп-

ня 2023 року №3354-IX¹. Цей закон спрямований на впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення співпраці між учасниками правотворчого процесу під час підготовки нормативно-правових актів і контролю за їх виконанням. Він також забезпечує участь громадянського суспільства в законодавчій діяльності та підвищує якість законодавства України. Уперше законодавець підійшов до регулювання правотворчої діяльності комплексно та системно.

Ця діяльність зосереджена на розробці нормативно-правових актів, які опосередковують рішення, прийняті органами державної влади та місцевого самоврядування. Такий підхід, на нашу думку, спонукає до законодавчого врегулювання питання такого важливого виду діяльності державних органів і посадових осіб, як контроль та нагляд. Однак правове регулювання державного контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування досі характеризується відсутністю єдиного законодавчого визначення понять і механізму його здійснення.

Головна проблема полягає не лише в законодавчих прогалинах, а й у відсутності усвідомлення важливості побудови вітчизняної моделі місцевого самоврядування на основі визнаних міжнародних принципів і стандартів, а також необхідності завершення реформи децентралізації. Концептуалізація та правове регулювання контролю та нагляду в сфері місцевого самоврядування безпосередньо залежать від принципів, покладених у її основу. Натомість забезпечення належного контролю та нагляду в цій сфері здатне підтвердити законність механізму публічної влади загалом².

На даний момент підготовлений до другого читання проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»

¹ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серп. 2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

² Petryshyna, M. Exploring the Ideal Legal Model of State Supervision for Local Self-Government and Municipal Rulemaking for Ukraine: Insights from the EU / M. Petryshyna, O. Petryshyn, A. Novikovas // International Comparative Jurisprudence, December, 2023/12/19, #2, p. 197–208. URL: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1210551>

№4298 від 30 жовтня 2020 року¹. Одним із результатів його прийняття має стати зміна статусу місцевих державних адміністрацій, що передбачає їх трансформацію з органів загальної компетенції в органи контролю (нагляду) в системі виконавчої влади, на які покладається координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Проте, як і в попередніх законодавчих спробах, проєкт №4298 викликає низку питань. Зокрема, він все ще не розмежовує поняття «контроль» і «нагляд», не надає чіткого уявлення про відносини між контрольованими й контролюючими органами та не визначає заходи забезпечення законності, які може застосовувати контролюючий орган. Проєкт містить формулювання, що можуть призвести до помилкових висновків, зокрема про підпорядкованість органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Тому, на нашу думку, проєкт №4298 потребує доопрацювання не лише техніко-юридичних, а й концептуальних та системно-правових аспектів².

Розглядаючи глобальні тенденції у розвитку державного управління та місцевого самоврядування, важливо впроваджувати міжнародні стандарти й найкращі практики, а також ретельно аналізувати помилки й негативні наслідки реформ децентралізації в інших країнах, зокрема в ЄС (зокрема, на прикладі, результатів реформи децентралізації в Угорщині).

Так, чіткість конституційно-правового регулювання діяльності держави в сфері місцевого самоврядування в країнах ЄС тісно пов'язана з відповідними системами місцевого самоврядування³.

¹ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні від 30 жовт. 2020 р. №4298. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

² Петришина, М. О. Пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування та муніципальної нормотворчості: досвід країн ЄС / Серьогіна, С. Г., Петришина, М. О. Зб. наук. пр. НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Вип. 43. Харків. Право. С. 52–74. С. 53.

³ Petryshyna, M. Exploring the Ideal Legal Model of State Supervision for Local Self-Government and Municipal Rulemaking for Ukraine: Insights from the EU / M. Petryshyna, O. Petryshyn, A. Novikovas // International Comparative Jurisprudence, December, 2023/12/19, #2, p. 197–208. URL: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1210551> (accessed 15.11.2023).

Серед основних систем місцевого самоврядування виділяють англосаксонську, романо-германську (континентальну), іберійську, скандинавську та радянську (пострадянську). Відмінності між цими системами зумовлені різними підходами до принципів субсидіарності, децентралізації й деконцентрації, а також особливостями правового регулювання та практичної реалізації цих принципів.

Зокрема, Франція, яка належить до континентальної системи, колись вирізнялася жорсткою системою «нагляду» за місцевим самоврядуванням. Проте з кінця 1980-х років роль і повноваження префектів (представників державних інтересів) зазнали значних змін. Префекти відповідають за три основні напрямки: управління префектурою та підпорядкованими службами (поліція, жандармерія тощо), нагляд за діяльністю місцевих урядових міністерств і сприяння місцевій економіці, включно з підтримкою контактів із представниками бізнесу та місцевими виборними посадовцями¹.

У країнах з англосаксонською системою місцевого самоврядування, таких як Велика Британія, відсутні представники центрального уряду, які б «контролювали» виборні органи. Натомість нагляд здійснюється опосередковано – через центральні органи або суди. Упродовж останніх років тут спостерігається значне розширення повноважень як органів самоврядування, так і регіональних урядів, що свідчить про зацікавленість держави в розбудові спроможного місцевого самоврядування².

Скандинавська система ще більше підтримує місцеве самоврядування. У Швеції, наприклад, місцеве самоврядування має два виборних рівні – регіони і комуни. Взаємодія між цими рівнями не передбачає підпорядкування нижчого рівня вищому. Крім того, муніципалітети відповідають за широкий спектр соціальних послуг і реалізують низку адміністративних функцій держави, зокрема у сферах охорони здоров'я та догляду за літніми людьми³.

¹ What exactly does a préfet do? The Connexion. URL: <https://www.connexionfrance.com/article/Archive/What-exactly-does-a-prefet-do>

² What is local government? Local Government Association. URL: <https://www.local.gov.uk/>

³ 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.

Іберійська система, навпаки, характеризується значним рівнем централізації. У такій системі місцеве самоврядування здійснюється виборними органами (муніципалітети, хунти) та виконавчими органами, які одночасно є представниками центрального уряду на відповідній території. Прикладом є Бразилія, де Конституція визнає існування муніципалітетів і закріплює розподіл повноважень між різними рівнями влади. Хоча країна тривалий час перебувала під військовим правлінням, це не завадило їй рухатися в напрямку демократизації, яка передбачає децентралізацію.

Попри прогрес, у Бразилії існує нерівність між муніципалітетами в умовах функціонування. Серед основних проблем – значна залежність від державного фінансування та нерівномірний розподіл коштів між територіями¹. Водночас успіхи у муніципалізації державних послуг та інших реформ говорять про можливий поступ до реальної автономії місцевого самоврядування.

Радикально відмінною від попередньо згаданих є так звана «радянська система місцевого управління», яка здебільшого зберігається в Китаї, В'єтнамі та на Кубі. Наприклад, Конституція Куби 1976 року (Розділ 9 «Місцеві органи народної влади») в статті 102 закріплює, що місцеві асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. У межах своїх повноважень вони здійснюють державне управління.

Місцеве самоврядування на Кубі є цікавим прикладом зовнішнього впливу на життя країни. Приналежність до океанічного регіону та історичні традиції держави сприяли формуванню моделі, заснованої на іберійській системі. Проте тісна міжнародна співпраця з СРСР і вплив його політики зумовили перетворення існуючої системи на більш схожу до радянської. По суті, йдеться про місцеве управління, а не місцеве самоврядування. Варто зазначити, що 22 липня 2018 року Національна асамблея Куби затвердила проєкт нової Основної Закону, що набув чинності 10

¹ 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

квітня 2019 року й покликаний суттєво демократизувати всі сфери державного й громадського життя¹.

Зазначені особливості основних систем місцевого самоврядування, так чи інакше, знаходять відображення у конституційно-правовому регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, зокрема в державах-членах ЄС. Більшість країн ЄС або адаптували, або трансформували власні моделі місцевого самоврядування на основі континентальної, англосаксонської, іберійської чи скандинавської систем. «Радянська» система була характерною для держав, що перебували під впливом СРСР після Другої світової війни, і зазнала радикальних змін після здобуття незалежності.

Концептуалізація та законодавче врегулювання питань державного контролю в сфері місцевого самоврядування може стати рушійною силою поглиблення демократизації та розвитку місцевого самоврядування або, навпаки, позбавити його незалежності. Попри виклики війни, важливо переосмислити та доопрацювати відповідний законопроект (узгодити принципи, чітко визначити повноваження, переглянути доцільність запровадження інституту префекта тощо) або розробити новий, аби не допустити підризу демократичних засад місцевого самоврядування та всієї системи публічної влади в Україні.

Виходячи з їх аналізу, чинні нормативно-правові акти не містять визначень таких терміно-понять, як нагляд та контроль в сфері місцевого самоврядування, а також чітких механізмів. Це підкреслює необхідність ухвалення окремого законодавчого акту в цій сфері.

Законодавство України, забезпечуючи відносну незалежність місцевого самоврядування, одночасно дозволяє певну підпорядкованість виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним виконавчим органам, включаючи можливість здійснення контролю. Це впливає з частини 4 статті 143 Конституції України, де зазначено, що органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади в межах виконання ними делегованих повноважень.

¹ Raul Castro: New Constitution Guarantees Continuity of Revolution. URL: <http://en.escambray.cu/2019/raul-castro-new-constitution-guarantees-continuity-of-revolution/>

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює ці питання в кількох статтях. Наприклад, стаття 20 «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» встановлює, що такий контроль може здійснюватися лише на основі, у межах і в порядку, визначених Конституцією та законами України, й не повинен призводити до втручання в реалізацію власних повноважень місцевого самоврядування¹.

Стаття 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначає кілька принципів, на яких мають базуватися відносини між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, включаючи контроль та нагляд. Серед цих принципів:

1. Принцип взаємодії.
2. Надання допомоги представниками виконавчої влади органам місцевого самоврядування.
3. Законодавче обмеження контролю та нагляду.
4. Розгляд пропозицій органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.
5. Попереднє повідомлення про важливі рішення.
6. Заборона втручання у діяльність місцевого самоврядування².

Основи та принципи оптимальної моделі державного контролю закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 8, параграфом 1, будь-який адміністративний нагляд та контроль за органами місцевого самоврядування має здійснюватися відповідно до процедур і в межах, передбачених конституцією або законом.

Згідно з пунктом 2 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, будь-який адміністративний нагляд та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має загалом на меті лише забезпечення відповідності закону та конституційним принципам. Однак вищі органи можуть здійснювати адміністративний контроль за своєчасністю виконання завдань, покладених на органи місцевого

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. №586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

самоврядування. Це положення встановлює стандарт, що поєднує нагляд за законністю з контролем за доцільністю¹.

Водночас в Україні відсутність чітких процедур, надмірний обсяг делегованих повноважень і їх дублювання з власними повноваженнями дозволяють здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування всупереч цій вимозі.

Адміністративний нагляд і контроль у сфері місцевого самоврядування здійснюються таким чином, щоб забезпечити пропорційність заходів контролюючого органу до важливості інтересів, які він прагне захистити (пункт 3 статті 8 Хартії). Поняття пропорційності контролю відсутнє в українському законодавстві. Натомість принцип пропорційності проявляється по-різному залежно від об'єкта нагляду і контролю та того, чи підлягають нагляду та контролю повноваження органів місцевого самоврядування. Відповідно до цього принципу орган, що здійснює нагляд та контроль, має діяти так, щоб мінімально впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Крім положень Європейської хартії місцевого самоврядування, Комітет міністрів Ради Європи 18 вересня 1998 року ухвалив Рекомендацію № R (98) 12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування». Додаток до Рекомендації містить основні принципи, що визначають обсяг адміністративного контролю, серед яких:

1. Забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень, якщо інше не передбачено законом.
2. Сприяння чіткому розмежуванню «власних повноважень» шляхом їх делегування, що зменшить необхідність контролю.
3. Чітке визначення в законодавчих актах видів діяльності, які підлягають контролю.
4. Обмеження обов'язкового адміністративного контролю діями певної важливості на основі офіційного статусу.
5. Скорочення апріорного адміністративного контролю (коли для чинності чи продовження рішень місцевих органів необхідне урядове схвалення).

¹ Charte européenne de l'autonomie locale. Conseil de l'Europe: веб-сайт. URL: <https://rm.coe.int/168071a600>

Додаток також визначає процедури контролю. Щодо цих процедур рекомендовано:

1. Забезпечити, де це можливо, наявність лише одного органу контролю першої інстанції; якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від об'єкта перевірки), чітко визначити відповідні сфери компетенції, щоб уникнути невизначеності щодо того, який орган повинен здійснювати контроль.

2. Встановити в нормативних актах термін, гарантований органу контролю для проведення апіорного контролю, і забезпечити, щоб відсутність рішення в межах визначеного строку вважалася позитивною відповіддю¹.

Водночас держави-члени ЄС зазвичай самостійно визначають рівень, обсяг і методи встановлення механізмів адміністративного контролю та нагляду у сфері місцевого самоврядування. Як зазначалося, у цьому контексті враховуються не лише правові традиції, а й інші фактори та умови впровадження певної моделі контролю, зокрема: стабільність демократичних інститутів, адміністративно-територіальний устрій держави, системно-структурна організація місцевого самоврядування, а також політична ситуація в країні тощо.

Проте як процес реформ, так і результати таких комплексних заходів не завжди відповідають задекларованим цілям. Наприклад, у Латвії контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави здійснюється кількома органами й установами. Згідно із Законом «Про місцеві органи влади», одним із таких органів є Міністерство охорони навколишнього середовища й регіонального розвитку, яке здійснює обмежений нагляд за діяльністю автономних органів місцевого самоврядування. Водночас окремі акти, ухвалені органами місцевого самоврядування, не можуть бути анульовані чи зупинені Міністерством (що є цілком логічним, оскільки такі рішення зазвичай стосуються конкретних осіб, які мають можливість звернутися до суду).

Перед ухваленням місцевого акту нормативного характеру орган місцевого самоврядування надсилає його Міністерству для отримання

¹ Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action. Conseil de l'Europe: веб-сайт. URL: <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>

висновку. Проєкт аналізується з правової точки зору (щодо компетенції, відповідності Конституції та законодавству тощо) протягом 30 днів. У разі, якщо після закінчення зазначеного строку Міністерство не надає негативного висновку, рішення вважається ухваленим і публікується в офіційному виданні¹.

Крім того, держава залишає за собою право усувати голову муніципальної ради з посади у випадках регулярного невиконання своїх обов'язків або «невідповідності» їхньої поведінки, а також право розпускати місцеві ради за поданням Міністерства шляхом ухвалення відповідного акту². Хоча ці повноваження спрямовані на забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, їх реалізація може сприйматися як зазіхання на автономію та незалежність місцевого самоврядування. Варто зазначити, що подібні заходи застосовуються в багатьох інших країнах ЄС (наприклад, Сербія, Греція тощо).

Порівняно з Латвією, система місцевого самоврядування Угорщини є досить неоднозначним прикладом. Останні реформи інституту місцевого самоврядування в Угорщині повернули країну до початку 1990-х років. Це проявляється у зміцненні централізації влади, контролі над місцевим самоврядуванням і перерозподілі повноважень на користь держави (включаючи управління майном, фінансування тощо). З 2010 року в Угорщині відбулися значні зміни не лише на національному рівні, але й у системі місцевого самоврядування. Зміни торкнулися як системно-структурної організації місцевого самоврядування, так і виборчої системи для місцевих виборів, меж і обсягу повноважень місцевого самоврядування, а також посилюлися контрольні заходи за діяльністю органів місцевого самоврядування.

З одного боку, нова Конституція Угорщини більш детально регулює питання місцевого самоврядування, ніж попередня. З другого боку, реформа суттєво змістила акценти в бік централізації³. З січня

¹ Kiurienē, V. (2015). Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative review. *Journal of Education Culture and Society*, (2), 394–410.

² The Law on Local Governments. Latvia. URL: <https://www.vvc.gov.lv>

³ Gurdon-Nagy, K. (2019). Paradigmatic Changes, or are Local Self-Governments Before or After Changes in Hungary? *Transformation of the Regulation of Local Self-Governments*, 366–367.

2011 року місцеві органи самоврядування районного рівня фактично стали урядовими агентствами (на що звернула увагу моніторингова місія у своїх рекомендаціях 2021 року). Таким чином, держава створила і зміцнила паралельну систему управління, яка існувала поза обраним районним рівнем самоврядування (за оцінками експертів місії, регіональний рівень самоврядування практично відсутній в Угорщині). Хоча районні органи самоврядування залишилися єдиними виборними органами на проміжному рівні, їхній статус фактично був повністю змінений.

Водночас стаття 32 Основного закону встановлює правила контролю за актами місцевого самоврядування, які не повинні суперечити жодному іншому закону. Органи місцевого самоврядування відразу після опублікування своїх рішень надсилають їх до урядового офісу столиці або району. Якщо урядовий офіс столиці або району вважає, що таке рішення або будь-яке його положення таким, що порушує закон, він може ініціювати судовий перегляд рішення місцевого самоврядування. Урядовий офіс може також звернутися до суду у разі невиконання органом місцевого самоврядування його законодавчо встановленого обов'язку ухвалювати рішення. Якщо орган місцевого самоврядування не виконує свого обов'язку щодо ухвалення рішення до дати, встановленої судом, суд може видати постанову, що зобов'язує орган усунути порушення.

Цікаво, що, попри загальну негативну оцінку реформи та виявлені недоліки й невідповідності чинного законодавства Угорщини положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, моніторингова місія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи позитивно оцінила згадані вище положення Основного закону¹.

В Україні, як і в інших європейських демократичних країнах, керуючись змістом пункту 2 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, можна виокремити державний адміністративний нагляд та контроль у двох сферах:

1. У сфері здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

¹ 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>

2. У сфері здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Механізм державного адміністративного контролю у сфері здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування» від 9 березня 1999 року № 339¹. Згідно з пунктом 2 Порядку, контроль за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законом, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи.

Водночас пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування є складним і тривалим процесом, безпосередньо пов'язаним із формуванням національної моделі місцевого самоврядування. З огляду на це, численні фактори та умови, що впливають на вибір і впровадження або формування (реформування) вітчизняної моделі місцевого самоврядування, також позначаються на розвитку державно-правової моделі контролю у цій сфері.

Одночасно, враховуючи глобальні тенденції державно-правового розвитку, слід звертати увагу не лише на стандарти, принципи та кращі практики, але й на прорахунки та побічні ефекти реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в іноземних країнах, зокрема державах ЄС. У цьому контексті підготовча робота, яка проводилася спільно вищими державними органами, органами місцевого самоврядування, представниками наукової спільноти, громадянського суспільства та міжнародними експертами і була спрямована на модернізацію чинного законодавства у цій сфері, вважається ефективною. Рада Європи позитивно оцінила згаданий вище проєкт.

¹ Про затвердження Порядку контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування: Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

Однак Рада Європи також вказала на низку проблемних аспектів, які можуть створити значні ризики надмірного нагляду та контролю у сфері місцевого самоврядування¹. Надзвичайно важливо забезпечити успіх законодавчої роботи у цій сфері.

Наразі Україна стикається з постійною збройною агресією з боку російської федерації, що неминуче впливає на всі аспекти державно-правового та соціально-економічного життя. Так, Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану»² було введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року. Указом Президента України, що був затверджений Законом України, обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування повинні були утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану³.

Крім того, У цих умовах, ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022

¹ Opinion on the draft law “On Amendments to the Law of Ukraine “On Local State Administrations” and Other Legislative Acts of Ukraine on Reforming Territorial Organisation of Executive Power in Ukraine” (#4298). Conseil de l’Europe: веб-сайт. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44008.pdf>

² «Про правовий режим воєнного стану»: Закон України від 12.05.2012 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

³ «Обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.»: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

в населених пунктах на територіях активних бойових дій було створено військові адміністрації¹.

Військові адміністрації формуються з числа осіб, що раніше працювали в державних адміністраціях, військовослужбовців, представників правоохоронних органів та служб цивільного захисту населення. Очолюють новостворені органи голови відповідних державних адміністрацій (у статусі начальників відповідних військових адміністрацій). Начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Крім того, Законом передбачається припинення повноважень військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, у яких утворено військові адміністрації відповідних населених пунктів.

Основною метою створення цих органів є протидія окупантам (оборона, захист цивільного населення, критичної інфраструктури тощо) в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених законом².

Військові адміністрації одночасно виконують військові та функції місцевих органів державної виконавчої влади. Таке положення призводить до подвійного підпорядкування таких органів:

1) спрямування, координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів

¹ «Про утворення військових адміністрацій»: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення 15.11.2023).

² Зокрема, й згідно з Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні: Розпорядження КМУ від 24 лютого 2022 р. № 181-р. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text>

правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (щодо районних державних адміністрацій);

2) а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації (щодо районних державних адміністрацій).

Законом передбачається й здійснення діяльності щодо виконання військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування.

При цьому, Законом не передбачається автоматичне припинення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Так, ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплено положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією, цим та іншими законами України.

Положення ч. 4 ст. 4 встановлюють можливість утворення у районі, області військових адміністрацій у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

У свою чергу, ч. 6 ст. 9 цього ж Закону передбачається, що у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади під час реалізації повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою цієї статті, Конституції чи законів України начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

Відтак, в межах однієї області можливе існування та / або співіснування і функціонування таких суб'єктів: органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій (однак не всіх трьох одночасно).

Крім того, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість запровадження обмежень та/або особливостей організації і діяльності (здійснення окремих повноважень) органів місцевого самоврядування. Зокрема, п. 5 ст. 6 Закону передбачає,

що у відповідному Указі Президента України зазначаються завдання органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Стаття 8 Закону, натомість, передбачає низку заходів правового режиму воєнного стану (25 пунктів), які можуть запроваджуватися військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням, зокрема, органів місцевого самоврядування:

1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер тощо;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій для потреб оборони, змінювати режим роботи, проводити інші зміни;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в цих умовах в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину, встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій;

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан та інші заходи.

Частинами четвертою і п'ятою статті 9 аналізованого Закону передбачається можливість сільського, селищного, міського голови у період дії воєнного стану приймати рішення як самостійно, так і з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин, виключно за умов, що на такій території не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (з конкретних питань, що визначені цим Законом).

Варто звернути увагу на те, що договори, укладені сільським, селищним, міським головою під час дії воєнного стану не потребують затвердження відповідною радою (за виключенням договорів, строк дії яких перевищує один рік з дня припинення чи скасування воєнного стану). Рішення сільського, селищного, міського голови набирають чинності з моменту їх прийняття (якщо в самому рішенні не передбачений інший більш пізній строк).

При цьому, у разі наявності фактів порушень в діях сільського, селищного, міського голови при реалізації зазначених вище повноважень, а також порушень Конституції чи законів України, передбачається можливість утворення військової адміністрації населеного пункту (начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України це питання).

Крім того, цілком обґрунтовано з точки зору умов воєнного стану виглядають положення частини 10 статті 9 Закону, а саме: «У період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Важливими з точки зору можливості встановлення особливостей організації і діяльності органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану видаються положення статті 10 Закону. Зокрема, ч. 2 ст. 10 Закону передбачається, що Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування, начальник військової адміністрації буде здійснювати повноваження сільського, селищного, міського голови, сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету (буде йтися, крім іншого, про затвердження структури виконавчого комітету, а також про підпорядкування апарату відповідної ради, її виконавчого комітету та інших виконавчих органів, комунальних підприємств, установ та організацій начальнику військової адміністрації). Частиною третьою статті десятої цього Закону, у свою чергу, передбачається можливість утворення районної, обласної військової адміністрації і відповідно припинення повноважень обласної, районної ради (з можливістю поновлення роботи органів місцевого самоврядування), з підпорядкуванням апарату відповідних рад начальнику військової адміністрації.

Статтею 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» встановлюються перелік повноважень військових адміністрацій населених пунктів, а також перелік повноважень обласних, районних військових адміністрацій. Йдеться не лише про повноваження, що безпосередньо спрямовані на забезпечення правового режиму воєнного стану, а й про виконання повноважень відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів ради (військовими адміністраціями населених пунктів, їх начальниками),

повноважень районних, обласних рад (районними, обласними військовими адміністраціями, їх начальниками). Крім того, передбачається й здійснення військовими адміністраціями населених пунктів делегованих повноважень органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законами України.

Передбачені й особливості дії нормативно-правових актів, зокрема органів місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану. Так, ст. 13 Закону встановлює, що рішення органів місцевого самоврядування, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, що обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, тимчасово не застосовуються.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України (ст. 27).

Незважаючи на введення воєнного стану місцеве самоврядування продовжує свою роботу і сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями. Погоджують між собою здійснення окремих повноважень.

Додаткові завдання, виконанням яких були зайняті органи місцевого самоврядування у перші декілька місяців війни, стосувалися багатьох питань. Так, органи місцевого самоврядування організували реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які були вимушені покинути свої домівки.

Крім того, органи місцевого самоврядування займалися забезпеченням військових потреб на територіях територіальних громад, охороною важливих інфраструктурних та інших життєво важливих об'єктів, постійною роботою, спрямованою на розбирання руйнувань, відновлення пошкоджень і постійного підтримання різних об'єктів у робочому стані, а також величезна кількість питань, пов'язаних із недопущенням або подоланням наслідків гуманітарної кризи тощо.

Незважаючи на всю складність і тяжкість ситуації, вважаємо за необхідне продовжувати роботу у напрямі подальшої трансформації існуючої моделі взаємовідносин між місцевим самоврядуванням

і державою. У цьому контексті робота, здійснена спільно вищими державними органами, органами місцевого самоврядування, представниками наукової спільноти, громадянського суспільства та міжнародними експертами з оновлення чинного законодавства в цій сфері, заслуговує на увагу.

Так, проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформи територіальної організації виконавчої влади в Україні» (№4298), з урахуванням запропонованих змін і доповнень, має забезпечити чіткіше та більш комплексне регулювання статусу місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади¹.

Як зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, «метою його ухвалення є створення правових передумов та засад для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) і приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність до сучасних викликів, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій у здійсненні їхніх конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей. Законопроєкт також спрямований на реалізацію конституційних положень щодо функціонування механізму забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування з метою збалансування системи стримувань і противаг, дотримання Конституції України та законів України усіма органами публічної влади в державі».

Метою ухвалення законопроекту є створення правових основ для діяльності реорганізованих районних і обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних соціально-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи забезпечення законності в діяльності органів і посадових

¹ Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні від 30 жовт. 2020 р. №4298. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

осіб місцевого самоврядування в Україні, передбаченої частиною 2 статті 144 Конституції України.

Законопроект суттєво оновлює правовий статус місцевих державних адміністрацій, передбачає внесення змін до кількох інших законів та включає перехідні положення щодо поетапного процесу впровадження. Однак деякі його положення не відповідають вимогам Конституції України та не узгоджуються з іншими законами України.

Як бачимо, попри об'єктивні та, до певної міри, суб'єктивні перешкоди, цей законопроект є значною мірою науково обґрунтованим і входить до концепції державно-правової моделі нагляду у сфері місцевого самоврядування. Принаймні, він є спробою формування такої концепції (на відміну від чинної редакції відповідного закону та початкової версії самого законопроекту).

Підсумовуючи, вважаємо, що вирішення зазначеного питання не повинно відкладатися. Таким чином, питання налагодження взаємодії та координації зусиль, як у період воєнного стану, так і в післявоєнний період, залишається актуальним для вирішення вже сьогодні. Про це свідчать виклики, з якими стикаються всі рівні та органи влади, заходи, вжиті для їх подолання, а також розроблені й ухвалені нормативно-правові акти, пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, визначення пріоритетних напрямів післявоєнного відновлення, забезпечення їх фінансування тощо. Це також передбачає підтримку з боку інших країн, організацій і об'єднань (у тому числі тих, членом або кандидатом на членство в яких нещодавно стала Україна).

5. Напрями ефективізації механізму державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування державних делегованих повноважень

Реалізація реформи децентралізації влади здебільшого шляхом не передачі (муніципалізації) повноважень органам місцевого самоврядування, а делегування їм окремих повноважень органів виконавчої влади призвела до істотного збільшення кола делегованих повноважень, що зумовлює об'єктивні потреби забезпечення ефективної системи державного контролю за їх здійсненням.

Якщо державний нагляд здійснюється, як правило, за реалізацією органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) повноважень, то адміністративний контроль – за виконанням делегованих (державних) повноважень.

Ч.4 ст.143 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи міських рад з питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними і підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до ст.20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в 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 наданих їм власних повноважень

Як вказується у Лімській декларації керівних принципів контролю, що прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю у м. Ліма (Республіка Перу) у 1977 р., контроль є невід’ємною частиною системи регулювання, метою якої виступає розкриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняття коригувальних заходів, а в окремих випадках, притягнення винних до відповідальності, отримання компенсації за заподіяну шкоду або здійснення заходів щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому¹.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень є важливою функцією державного управління. Як зауважує О. Ф. Андрійко, за змістом це зовнішній контроль, оскільки здійснюється суб’єктами, що перебувають поза муніципальною

¹ Лімська декларація керівних принципів контролю: Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001

системою¹. Необхідність здійснення такого контролю обґрунтовується багатьма дослідниками: контроль центральних влад над місцевим управлінням повинен вітатись у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та загального планування (Р. М. Паннет); а відсутність контролю над місцевою владою взагалі суперечить принципу рівних можливостей громадян, які не повинні залежати від того, на території якого муніципалітету вони проживають. (Х. Т. Йенсен).

Завданням державного контролю за здійсненням муніципальними органами делегованих повноважень є недопущення дій за межами заданих параметрів, забезпечення належного виконання таких повноважень у руслі законності та доцільності, попередження можливих відхилень, а у разі їх допущення – усунення негативних наслідків. Ці завдання реалізуються через певні функції.

Стабілізуюча функція проявляється у забезпеченні усталеності публічно-владного управління на всіх рівнях територіальної організації влади, злагодженої і ефективної діяльності муніципальних органів з реалізації загальнодержавних рішень, її законності, що одночасно сприяє належному життєзабезпеченню територіальних громад, гарантуванню та захисту прав і свобод людини і громадянина. Адже, як вказує О. Г. Данильян, контроль є фундаментом стабільності у суспільстві².

Контроль по суті своїй пов'язаний з одержанням і аналізом певної інформації, необхідної та достатньої для виявлення фактичного стану справ у різних галузевих сферах реалізації делегованих повноважень, характеру і змісту відповідних соціально-економічних, екологічних та інших суспільних відносин на місцевому рівні, стану виконання прийнятих державними органами рішень, поставлених державних завдань. При цьому особливої важливості набуває значення контролю як універсального засобу отримання інформації за каналом

¹ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Київ: Наук. думка, 2004. С. 101.

² Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми правового виховання в сучасній Україні. Проблеми законності. 2009. № 103. С. 221–222.

зворотного зв'язку, без якого процес соціального управління втратив би об'єктивність, цілеспрямованість та обґрунтованість. Контроль дозволяє отримати оперативну інформацію, що відображає стан справ на підконтрольних об'єктах, відповідність їх діяльності встановленій програмі, виявити недоліки у змісті рішень, що приймаються, організації їх виконання, способах і засобах їх реалізації. У такий спосіб держава отримує інформацію про результативність та ефективність здійснюваної нею політики та відповідні підстави для коригування політико-правових рішень. І в цьому розкривається інформаційна функція контролю.

Виконуючи охоронну функцію, контроль за здійсненням муніципальними органами делегованих повноважень слугує меті охорони загальнодержавних інтересів, попередженню можливих їх порушень, усуненню відхилень від встановленого державою порядку забезпечення таких інтересів, припинення виявлених порушень порядку управлінської діяльності.

Будучи одним із елементів механізму делегування повноважень, контроль передбачає цілеспрямований і дієвий вплив на органи місцевого самоврядування у тих випадках, коли були виявлені факти невиконання або неналежного виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, а це відбиває регулятивну функцію такого контролю.

З точки зору європейських стандартів звертає на себе увагу той факт, що Європейська хартія місцевого самоврядування оперує поняттям не контроль, а нагляд. Дослідники, намагаючись провести розмежування контрольної та наглядової діяльності, вказують на те, що головною і визначальною рисою, яка розмежовує ці поняття, є яскраво виражений надвідомчий характер нагляду і невтручання в оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта, що не є характерним для контролю¹. Проте, ми підтримуємо думку, що нагляд є однією з форм здійснення контрольної діяльності, яка у своїх основних ознаках та функціональній спрямованості збігається з характеристикою

¹ Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. С.5

контролю. Він має більш вузьку сферу застосування, тому в чинному законодавстві спостерігається тенденція до заміни терміна «нагляд» на термін «контроль», а не навпаки. Контроль має статус родового поняття, котре охоплює нагляд як особливий вид контролю у деяких галузях права¹. Застосування для характеристики контрольної діяльності у сфері здійснення муніципальними органами делегованих повноважень поняття нагляду дозволяє підкреслити невтручання держави у сферу гарантованої автономії місцевого самоврядування.

Межі контролю визначаються загальними принципами, встановленими Конституцією України та законами України. Так, у ч. 1 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження². Ключовими у цьому контексті можна вважати положення ч. 2 цієї ж статті, відповідно до яких органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

Схожа за змістом норма міститься й у ч. 4 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де встановлена законодавча заборона втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень³. Виходячи з такого формулювання норм, можна зробити висновок про те, що законодавець не вважає втручанням у діяльність місцевого самоврядування здійснення органами виконавчої влади контролю за станом виконання повноважень делегованих органам місцевого самоврядування. Як відмічає В. Шарий, автономія місцевого самоврядування завжди є відносною, оскільки для неї

¹ Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. С. 10.

² Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

³ Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

характерне існування певних обмежень. Одне з них накладається на місцеву автономію вищими рівнями управління. Основними моментами, що справляють на неї вплив, є: форми і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади; сфера компетенції, основні функції органів місцевого самоврядування, а також форми і методи їх реалізації¹.

Отже, єдиним випадком, коли закон допускає втручання органів виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування, є забезпечення контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. У всіх інших випадках дії держави щодо втручання у сферу компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування будуть кваліфікуватися як протиправні. В останньому випадку органи та посадові особи мають право у судовому порядку оскаржити незаконні дії чи бездіяльність держави в особі органів і посадових осіб виконавчої влади. При цьому, як передбачено в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст.8), адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була відповідна значенню інтересів, які це втручання має на увазі захистити². Уповноважені органи виконавчої влади повинні давати оцінку тільки якості та ефективності здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, і не можуть втручатися в оперативну діяльність органів місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень.

Контроль при виконанні делегованих повноважень органами місцевого самоврядування має законодавчу основу в нашій державі. Так, виконання делегованих повноважень супроводжується обов'язковим контролем за їхнім виконанням органами виконавчої влади: органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України, ч. 2 ст. 76 Закону України «Про

¹ Шарий В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 160.

² Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

місцеве самоврядування в Україні»)¹. Сільський, селищний, міський голова, який очолює виконавчий комітет міської ради, є підконтрольним відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами міської ради делегованих повноважень органів виконавчої влади (ч.6 ст.42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до розділу VII Концепції адміністративної реформи України «підконтрольність» означає певний стан (режим) організаційних відносин між органами влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність². Підконтрольність надає органам виконавчої влади право визначати загальну політику здійснення повноважень, їхню методологію, надає право інструктування та інспектування, освіти кадрів виконавчих органів місцевих рад, надавати вказівки про доцільність тих або інших заходів, оцінки їх здійснення.

Вказані положення ч. 4 ст. 143 Основного Закону України визначають коло потенційних суб'єктів місцевого самоврядування, які підконтрольні органам виконавчої влади при здійсненні делегованих повноважень, але не конкретизують їх. А отже, не зрозуміло ними є виконавчі органи місцевого самоврядування або відповідна рада, яка має змогу приймати рішення щодо особливостей реалізації делегованих повноважень на відповідній території. Враховуючи, що відповідальність повинні нести органи місцевого самоврядування, що безпосередньо здійснюють делеговані повноваження, а також положення ч.2 ст.11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що підконтрольними органами є виконавчі органи місцевих рад, доцільно б було передбачити на конституційному рівні підконтрольність саме виконавчих органів місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується передбачити таку редакцію ч. 4 ст. 143

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>;

² Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page3>

Конституції: «Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий комітет районної, обласної, районної в місті ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження».

З метою реалізації ст. 143 Конституції України та ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – Постанова № 339)¹. Для ефективної організації здійснення контролю центральні органи виконавчої влади затверджують також методичні рекомендації щодо участі їхніх територіальних органів у виконанні зазначеної постанови. Від імені держави, відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та Постанови № 339, контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Крім того контроль за виконанням цих повноважень виконавчими органами ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює представницький орган – місцева рада, яка має право заслуховувати звіти місцевого голови про роботу виконавчих органів.

Наразі можна виокремити два види державного контролю в залежності від механізму його здійснення. Перший передбачає законодавче регулювання, де втручання органів державної влади в деталі місцевого самоврядування зведене до мінімуму. Це так званий «дистанційний контроль», коли прийнято відповідні закони і органи місцевого самоврядування можуть діяти на власний розсуд до того часу, доки вони залишаються в рамках правового поля. Єдина форма втручання центру за таких умов полягає у квазіюридичній інтерпретації (наприклад через суди та аудиторів) законності. Другий полягає в адміністративному регулюванні і передбачає такий порядок взаємодії між центром і міс-

¹ Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.99 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

цями, який заснований на створенні правил та інструкцій. Держава в особі центральних органів виконавчої влади детально унормовує певний спосіб діяльності органів місцевого самоврядування. Під час здійснення такого контролю ступінь законності діяльності органів місцевого самоврядування визначається індивідуальними рішеннями самих державних чиновників. Крім того, в умовах адміністративного регулювання часто необхідно юридично зобов'язуюче попереднє схвалення відповідних дій, у той час як при законодавчому регулюванні існує лише судова оцінка вже вчиненої дії. Адміністративний контроль не є «дистанційним». Прикладом адміністративного здійснення контролю органів державного управління України за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування є саме делеговані повноваження органів виконавчої влади, з яких виконавчі комітети рад підзвітні місцевим державним адміністраціям¹.

При цьому в організаційному аспекті здійснюваний місцевими державними адміністраціями контроль за виконанням делегованих повноважень розосереджений між різними структурними підрозділами адміністрацій, а відтак, є нераціональним з точки зору збалансованості державного управління, що негативно впливає на системність такого контролю. Вважаємо, що у структурі місцевих державних адміністрацій має бути сформований окремий структурний підрозділ контрольно-наглядової діяльності.

Необхідно зауважити, що державний контроль за реалізацією місцевим самоврядуванням делегованих повноважень покладено не лише на місцеві державні адміністрації. Цю функцію також здійснюють й центральні органи виконавчої влади та/або їхні територіальні підрозділи. Згідно з п. 5 Постанови № 339 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їхні територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством.

У рамках реалізації політики децентралізації публічної влади запропоновано внести зміни до Конституції України (законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації

¹ Шарий В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 160.

лади)», які передбачають ліквідацію місцевих державних адміністрацій і запровадження інституту префектів з метою здійснення контрольно-наглядових і координаційних функцій. Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України, у разі прийняття відповідних змін, має зупиняти префект з одночасним зверненням до суду. І суд, а не префект, буде приймати остаточне рішення.

Загалом модернізація системно-структурної організації влади на територіальному рівні має стати важливим кроком на шляху демократизації механізму здійснення публічної влади. Але реформування публічно-владного управління, особливо ліквідація тих або інших владних структур, потребує поступовості, зваженості та відповідальності, щоб запроваджені заходи не призвели до втрати управлінських зв'язків та до погіршення якості виконання функціональних обов'язків новоствореними інституціями.

Державний контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності вирішення тих або інших завдань, тобто контроль фактично трансформується в засіб управління та регулювання. Внаслідок наближеності до місцевих питань саме місцева влада повинна вирішувати питання пов'язані з доцільністю тих або інших заходів. Тому державний контроль повинен розповсюджуватися на кінцевий результат. Саме за допомогою таких механізмів держава має можливість опосередкованого, неформального впливу на діяльність місцевого самоврядування. Це проявляється як у позитивних, так і негативних наслідках. До перших можна віднести можливість у такий спосіб залучати органи місцевого самоврядування до процесу просування загальнодержавних інтересів на місцевому рівні. Але з іншого боку, вплив держави не завжди може бути корисний для територіальних громад, а подекуди й прямо суперечити їхнім інтересам, а отже будуть відбуватися випадки зловживання з боку держави через вищезазначений механізм.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслюється, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування 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 або їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Отже, уповноважені органи виконавчої влади повинні давати оцінку тільки якості та ефективності здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, і не можуть втручатися в оперативну діяльність органів місцевого самоврядування і при виконанні делегованих повноважень. Це положення є важливою гарантією якісної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень може відбуватися у різних сферах суспільних відносин, де відбувається делегування державних повноважень. На нашу думку, найбільш актуальним з точки зору забезпечення загальнодержавних інтересів є контроль за здійснення делегованих повноважень у бюджетно-фінансовій сфері. Адже, як свідчить практика, саме у цій сфері найчастіше трапляються порушення законодавства під час реалізації делегованих повноважень. У ст. 69 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про те, що держава здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Тобто універсальним методом впливу державних органів на органи місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень є фінансовий контроль. Одночасно потребує реформування контрольно-наглядова діяльність у сфері земельних відносин – необхідно удосконалити правові засади самоврядного контролю за цільовим використанням та охороною земель, надати органам місцевого самоврядування право самостійно встановлювати порядок організації та здійснення контролю за використанням та охороною земель, що дозволить забезпечити не лише місцеві особливості здійснення такого контролю, але й оперативне реагування на виявлені порушення у цій сфері.

Основні форми здійснення контролю знайшли своє відображення у вищезгаданій Постанові № 339 України, до них віднесено: 1) здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування; 2) надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) проведення перевірок діяльності виконавчих органів міських рад.

Отже, наявність різних форм контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування свідчить про його важливість, для забезпечення належної співпраці держави з територіальними громадами на засадах, визначених Конституцією і законами України.

Поряд із формами пропонується виділяти також і етапи адміністративних процедур здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень виконавчої влади: 1) етап підготовки проведення перевірки; 2) етап безпосередньої перевірки; 3) етап підготовки матеріалів перевірок; 4) етап підведення підсумків перевірки. Наразі в Україні з метою визначення механізму здійснення контрольних повноважень при виконанні органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади досить поширеною є практика прийняття головами місцевих державних адміністрацій розпоряджень щодо порядку, періодичності і термінів проведення перевірок.

Для проведення перевірок виконавчих органів місцевих рад місцеві державні адміністрації формують комісії з проведення перевірок, визначають перелік питань для вивчення, а також тривалість перевірки та подають на затвердження голові адміністрації. У разі потреби, за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Таким чином, законодавство передбачає два види перевірок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень: планові та позапланові. Крім того, за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади, за участю територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. За результатами перевірки оформлюється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. Він повинен містити аналіз, висновки та пропозиції з усіх перевірених питань. У разі потреби матеріали перевірки передаються відповідним правоохоронним органам та вищим органам виконавчої влади.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до десятого числа місяця, що настає за звітним періодом повинні надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийняті з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом десяти днів з дня їхнього прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта законодавству контролюючий орган, протягом трьох місяців надсилає органам місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність цього акта. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад повинні надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

У світлі започаткованих реформ місцевого самоврядування в Україні необхідно чітко визначити основні засади організації нагляду виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів. Потребує вирішення проблема законодавчого визначення принципів та форм контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, а також відповідальності місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Питання правового регулювання контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є доволі складними, оскільки контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних владних підсистемах – державній і самоврядній, – що ускладнює сам механізм правового регулювання їхньої контрольної діяльності. У зв'язку з цим виникає питання розробки правового механізму ефективного контролю за законністю виконання делегованих повноважень. З цієї метою одним з можливих способів є внесення змін у Закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», які наразі регламентують зазначені питання лише у загальних рисах. Але для подальшого розвитку інституту делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування важливо

щоб об'єкти контрольної діяльності, функціональні обов'язки осіб, які здійснюють контроль, перебували у сфері регулювання не низки різних нормативно-правих актів, а у сфері єдиного закону про делеговані повноваження, який має закріпити правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади¹.

Втім передувати ухваленню вказаного закону мають конституційні зміни. Наприкінці 2015 року Верховна Рада України схвалила у першому читанні проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)². Системний аналіз цього документу засвідчив, що найбільших змін можуть зазнати положення саме ст. 143 чинної редакції Конституції України. Зокрема, до переваг зазначеного законопроекту можна віднести чіткість й однозначність у визначенні суб'єктів, на які покладаються делеговані повноваження органів виконавчої влади. Ними є виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети районної, обласної ради. Такий підхід, на нашу думку, є прийнятним і обґрунтованим, оскільки виконавчі органи місцевого самоврядування мають схоже функціональне призначення і юридичну природу з органами виконавчої влади, що делегують свої власні повноваження. Крім того, у законопроекті на відміну від чинної редакції Конституції України застосовувався термін «делеговані повноваження» замість «надані повноваження». У разі остаточного прийняття зазначених змін до Конституції зникне необхідність у наукових та інших дискусіях щодо співвідношення зазначених понять та необхідності приведення їх у відповідність. Ще однією перевагою законопроекту, на нашу думку, можна визнати норму, що міститься у ч. 5 ст. 143. Згідно з нею передбачається можливість відкликання делегованих повноважень з підстав і в порядку, що визначені законом. Чинною редакцією Конституції України це питання жодним чином не врегульовано, а отже внесення змін до Основного Закону дозволить усунути зазначену конституційно-правову прогалину.

¹ Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Форум права. 2012. № 1. С.427.

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

Важливим кроком законодавця стало намагання конкретизувати конституційний механізм зупинення дії актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Основному чи іншим законам України. Очевидно, що це стосується і актів органів місцевого самоврядування, які приймаються у рамках здійснення делегованих повноважень. У разі прийняття законопроекту нововведена посадова особа – префект, матиме конституційно визначене право, зупиняти дію актів, що суперечать чинному законодавству, з одночасним зверненням до суду.

Також Законом про внесення змін до Конституції України запропоновано додати до чинної Конституції України низку абсолютно нових положень. Так, наприклад, здійснюється нехарактерна для Основного Закону докладна деталізація механізму перевірки конституційності актів місцевого самоврядування. Відповідно до ч.ч. 3–6 ст. 144 законопроекту «...у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради. Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно. У разі визнання Конституційним Судом України акту голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт... У разі визнання Конституційним Судом України акту голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку».

Отже, запропоновані зміни передбачають досить потужний контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування

та заборону будь-яких спроб територіальних колективів та органів місцевого самоврядування, зокрема в рамках здійснення делегованих повноважень, посягати на верховенство Конституції України, державний суверенітет, територіальну цілісність або національну безпеку держави. Власне, до органів і посадових осіб місцевого самоврядування пропонується застосовувати, за відповідні порушення, найжорсткішу санкцію – дострокове припинення їхніх повноважень, як власних, так і делегованих. Таким чином законодавець, мабуть, намагається уникнути випадків повторення ситуації з прийняттям окремими органами місцевого самоврядування незаконних рішень, спрямованих на порушення засад конституційного ладу України.

Однак, окремі положення зазначеного законопроекту не лише не усувають деякі наявні у чинній редакції Конституції України недоліки правової регламентації здійснення делегованих повноважень, але й можуть створити додаткові проблеми та призвести до нових юридичних колізій у взаєминах між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та державою. Так, на нашу думку, негативно на діяльність органів місцевого самоврядування з приводу виконання делегованих повноважень, вплине вилучення з тексту Основного Закону норми про необхідність фінансування здійснення делегованих повноважень шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Положення п. 2 ч. 1 ст. 142 законопроекту, що визначає матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування «... частину загальнодержавних податків та інших доходів місцевих бюджетів», не може повністю компенсувати вилучення з тексту чинної редакції Конституції України вищезгаданої норми. Відтак, реформа місцевого самоврядування повинна супроводжуватися фінансовим моделюванням, яке передбачає необхідність передачі органам місцевого самоврядування частини загальнодержавних податків.

Деталізація правового механізму делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади в цілому і державного контролю за їх виконанням зокрема має відбуватися у рамках прийняття окремого, комплексного нормативно-правового акту – Закону України «Про делеговані повноваження». Відсутність такого закону на сьогоднішній день ускладнює проце-

дуру як делегування, так і відкликання делегованих повноважень. Можливе прийняття розширеного варіанту такого закону, який передбачає, комплексне вирішення в одному правовому акті всіх питань, пов'язаних зі здійсненням делегованих повноважень на різних рівнях публічної влади, так і звуженого варіанту, який розглядає лише делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

На наш погляд, у законі мають бути відображені принципи, концептуальні положення, які сприятимуть організації плідної співпраці територіальних громад з державою за допомогою інституту делегованих повноважень, починаючи від встановлення переліку таких повноважень, їхнього змісту та обсягу і закінчуючи визначенням підстав та порядку притягнення суб'єктів місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень до юридичної відповідальності. Проте, прийняття такого закону має відбуватися в рамках конституційної реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації публічної влади та субсидіарності. У зв'язку з цим, можна вилучити норми з чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно будь-яких питань делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Замість них необхідно передбачити банкетні (відсиловні) норми на Закон України «Про делеговані повноваження». Положення такого закону мають стати органічним продовженням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У Законі України «Про делеговані повноваження» повинні знайти своє відображення низка ключових аспектів здійснення органами і посадовими особами місцевого самоврядування делегованих органами виконавчої влади повноважень. Передусім, мають бути закріплені принципи делегування повноважень, які у своїй сукупності будуть становити єдину, цілісну систему. Важливо в цьому аспекті, передбачити міжнародні принципи, такі як: субсидіарність та пропорційність та розкрити їхню сутність. Саме закріплення системи принципів делегування має створити належну правову основу для налагодження ефективних і взаємовигідних взаємовідносин територіальних громад з державою.

Не менш важливим з точки зору належного, безпроблемного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні має стати чітке визначення у запропонованому законі, по-перше, сфер, у яких можуть бути делеговані повноваження, вичерпний перелік таких повноважень, а також їхній обсяг з урахуванням територіальних, географічних, історичних, економічних, соціальних, духовно-культурних, мовних особливостей територіальних громад в межах певних адміністративно-територіальних одиниць України. Адже територіальні громади в Україні відрізняються не тільки за чисельністю, але за іншими параметрами, які необхідно враховувати державі під час ініціювання процесу делегування їм своїх повноважень.

По-друге, однією з невирішених проблем у чинному законодавстві, є відсутність норми, яка б чітко визначала коло повноважень органів виконавчої влади, що не можуть бути предметом делегування. Оскільки, не всі власні повноваження органів виконавчої влади доцільно, без завдання шкоди державним інтересам, делегувати органам місцевого самоврядування, то необхідно визначити коло повноважень держави, які за жодних обставин не можуть бути предметом делегування (державні прерогативи). Так, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити положення, відповідно до якого повноваження органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони, а також окремі повноваження в економічній сфері (наприклад прийняття певних регуляторних актів, заборон, дозволів тощо), земельній (наприклад, зміна на власний розсуд цільового призначення земель), соціальній (наприклад, відмова або блокування надання соціальних пільг певним категоріям громадян, що мешкають на відповідній території) та ін. сферах не можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування.

Необхідно визначити у законі часовий період, на який органи місцевого самоврядування будуть наділятися делегованими державними повноваженнями і порядок здійснення ними повноважень у разі закінчення строку, на який вони були делеговані, якщо відповідна умова була передбачена. А також підстави та порядок припинення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Важливо законодавчо розмежувати повноваження, зокрема й делеговані, у системі органів місцевого самоврядування та органів

виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Це унеможливить виникнення у майбутньому суперечок щодо компетенційних спорів як між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, так і між органами місцевого самоврядування різних рівнів, та сприятиме у зміцненню інституту місцевого самоврядування та підвищенню рівня довіри між ним і державою.

Окрему увагу Закон України «Про делеговані повноваження» має приділити правовій регламентації механізму реалізації делегованих повноважень. Законодавець має чітко визначити питання процедурного характеру. На нашу думку, у такому випадку необхідно віддати перевагу інституту адміністративного договору. Законом має бути передбачена можливість у разі виникнення відповідних передумов і за наявності встановлених підстав укладати таку угоду між органом виконавчої влади, що виявив намір делегувати свої повноваження, і органом місцевого самоврядування, що дав згоду на взяття цих повноважень до реалізації. Органи державної влади повинні утримуватися від прийняття рішень про наділення органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями у випадку, якщо з заперечень відповідних органів випливає об'єктивна неможливість виконання ними зазначених повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування не вправі шляхом прийняття юридично владного рішення відмовитися від наділення їх делегованими повноваженнями в односторонньому порядку без вказівки об'єктивних причин такої відмови. Це дозволить уникнути наявних питань про можливість і доцільність делегування повноважень, оскільки зараз усім органам місцевого самоврядування в Україні законом делегується однаковий перелік повноважень органів виконавчої влади в однаковому обсязі. Відтак, питання делегування повноважень має вирішуватись в кожному окремому випадку індивідуально на засадах відповідної домовленості і взаємної згоди. Такий підхід сприятиме формуванню у територіальній громаді і держави бажання покращити життя громадян, зробити відносини з делегування повноважень більш зрозумілими і визначеними з однієї сторони, а та-

кож сприятиме мінімізації ризиків зловживання ними чи невиконання (неналежне виконання) їх – з іншої.

Згідно з чинним законодавством України органи місцевого самоврядування позбавлені юридичної можливості відмовитися від набуття делегованих повноважень або від прийняття їх до реалізації. Фактично, законодавство встановлює обов'язок органів місцевого самоврядування здійснювати делеговані їм повноваження, всупереч власній волі таких органів. А це, можна розглядати як грубе порушення одного з важливих принципів делегування повноважень – добровільності. Крім того, такий «примус» не створює належних передумов для здійснення делегованих повноважень, що може негативно впливати на ефективність їхньої практичної реалізації.

Законодавець має передбачити у майбутньому законі вичерпне коло органів виконавчої влади, що можуть делегувати власні повноваження місцевому самоврядуванню та перелік органів виконавчої влади, яким прямо заборонено виступати суб'єктами делегування повноважень. Адже, не всі органи виконавчої влади можуть бути залучені до процесу делегування повноважень, виходячи з міркувань національної безпеки держави, забезпечення державного суверенітету, збереження територіальної цілісності держави тощо. Так, наприклад, є небезпечним, насамперед для самої держави, делегування повноважень органам і посадовим особам місцевого самоврядування від таких центральних органів виконавчої влади, як: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна фіскальна служба України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та низки інших, зокрема тих, що формально не належить до системи центральних органів виконавчої влади, але за порядком формування, завданнями, функціями і повноваженнями такими є (Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро).

У законодавчому акті щодо делегованих повноважень має бути відображена важлива норма, що наразі запропонована у проекті Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації), стосовно кола суб'єктів-отримувачів делегованих повноважень. На нашу думку, такими органами мають виступати виключно виконав-

чі комітети та інші виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, а також виконавчі органи районних і обласних рад.

Прийняття у майбутньому Закону України «Про делеговані повноваження» має встановити чітку систему гарантій здійснення делегованих повноважень. Важливе місце серед них повинно бути відведене матеріально-фінансовому забезпеченню. Фінансування здійснення повноважень делегованих органам місцевого самоврядування має відбуватися за принципом стовідсоткового попереднього забезпечення з боку держави відповідних повноважень, тобто виключно за рахунок переданих нею органам місцевого самоврядування джерел надходження коштів або субсидій, дотацій і субвенцій. Це унеможливить фінансування делегованих повноважень за рахунок власних джерел доходів місцевого самоврядування і сприятиме більш якісному виконанню як власних, так і делегованих повноважень. Невиконання цієї вимоги закону з боку держави має бути правовою підставою для органів місцевого самоврядування відмовитися від подальшого здійснення делегованих повноважень або припинити (тимчасово призупинити) їх реалізацію до моменту відновлення державного фінансування у повному обсязі. А також зазначений закон повинен встановити спосіб розрахунку нормативів для визначення обсягу фінансування делегованих повноважень, порядок використання наданих фінансових коштів, чітко розмежувати і визначити джерела фінансування власних і делегованих повноважень та встановити пряму заборону щодо спрямування надходжень з власних джерел доходів на фінансування делегованих повноважень. У іншому випадку фінансування делегованих повноважень за рахунок власних надходжень має кваліфікуватися як нецільове використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування. Щодо матеріального забезпечення виконання повноважень необхідно визначити перелік матеріальних засобів, які можуть бути передані у комунальну власність та які не можна передавати, а також порядок відповідного передання.

На сам кінець, для ефективного функціонування інституту делегованих повноважень, у положеннях майбутнього Закону України «Про делеговані повноваження» необхідно чітко окреслити питання організації державного контролю за здійсненням делегованих повно-

важень. По-перше, у законі має бути закріплена імперативна норма щодо підзвітності органів і посадових осіб місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень відповідним органам виконавчої влади, необхідно детально визначити її форми та періодичність. По-друге, має бути встановлена відповідальність суб'єктів, які отримують делеговані повноваження перед їхніми номінальними носіями, тобто органами виконавчої влади, що здійснили делегування власних повноважень.

Проблема відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання, відмову від виконання або неналежне виконання делегованих повноважень є найбільш складною, неоднозначною і найменш розробленою у науці муніципального права. Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою може наступати, насамперед, як наслідок порушення ними Конституції або законів України при виконанні повноважень, а також у разі нецільового використання бюджетних коштів. У науковій літературі висловлені також думки, що у разі завдання шкоди правам і законним інтересам фізичних і юридичних у ході виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень обов'язок по відшкодуванню повинен покладатися безпосередньо на державу¹.

Повнота та ефективність здійснення органами і посадовими особами місцевого самоврядування делегованих повноважень, на нашу думку, залежить від двох чинників – наявності достатнього фінансування з боку держави та законодавчо встановленої відповідальності за невиконання або неналежне виконання таких повноважень. Відсутність законодавчо встановленого механізму притягнення органів та посадових осіб до відповідальності нівелює інститут делегованих повноважень, оскільки закладає основу для недобросовісного виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень і фактично перетворює обов'язок цих органів у відповідне право.

В Україні зараз не визначений вид і межі відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання делегованих повноважень.

¹ Білоусов Ю. В. Питання судової юрисдикції у справах, які стосуються захисту прав місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук-практич. конф., м. Харків, 25.05.2004 р. / за ред. проф. Ю. П. Битяка. Харків, 2004. С. 226.

На законодавчому рівні, як зазначалося вище, передбачений тільки принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень. У разі виявлення невідповідності акту органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України, орган місцевого самоврядування тільки оповіщається про невідповідність акта, механізм зупинення дії таких актів та інші процедурні питання відсутні. Але на законодавчому рівні не визначений перелік суб'єктів, які мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування і можуть звертатися до суду для скасування акту. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), яке роз'яснює зміст ч.2 ст.144 Конституції України та с.10 ст.59 Закону, вбачається, що рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними з ініціативи заінтересованих осіб судом загальної юрисдикції, тобто в судовому порядку. Однак, як вважає Конституційний Суд України, це не позбавляє орган місцевого самоврядування права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України)¹. На нашу думку, необхідно внести відповідні доповнення у законодавство України і наділити голів місцевих державних адміністрацій повноваженнями щодо можливості зупинення незаконних актів органів місцевого самоврядування, які прийняті з питань виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Також жодних заходів відповідальності не встановлено і у разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень; якщо в результаті перевірки виявлені певні порушення або

¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

зловживання делегованими повноваженнями з боку органів місцевого самоврядування матеріали передаються відповідним правоохоронним органам і вищестоящим органам виконавчої влади. Тобто здійснюється не стільки державний контроль, скільки моніторинг ситуації. Роль органів виконавчої влади фактично зводиться до спостереження: вони можуть лише вказати на недоліки, запропонувати їх усунути або ініціювати процес притягнення органів і посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності іншими суб'єктами, наділеними відповідними повноваженнями Конституцією та законами України.

Однією з форм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є визнання судом нечинними їхніх рішень¹. Механізмом притягнення винних органів і посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності є відповідні звернення органів виконавчої влади до Верховної Ради України, якщо мова йде про колективну відповідальність органу, або до правоохоронних органів у разі персональної юридичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Вищою формою притягнення до конституційно-правової відповідальності може бути, наприклад, призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад. Проте, все одно така відповідальність матиме опосередкований характер, оскільки до неї притягає не орган, що безпосередньо виявив порушення, а інші уповноважені державні інституції за його клопотанням. Такий порядок, гальмує процес притягнення винного суб'єкта до відповідальності або можливість взагалі застосовувати заходи реагування до порушника.

Вітчизняному законодавству відома модель відповідальності органів іншої форми публічної влади – відповідальність місцевих державних адміністрацій перед районними та обласними радами за невиконання делегованих ним повноважень. Так, згідно з Конституцією України районна та обласна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення. Відтак, у Законі

¹ Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. – Х.: Одиссей, 2006. С.294.

України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно закріпити можливість органів виконавчої влади порушувати перед уповноваженими органами місцевого самоврядування (місцевими радами) вмотивоване питання щодо відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Враховуючи європейську практику, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні нести відповідальність при виконанні делегованих повноважень лише в тій мірі, в якій вони були забезпечені органами державної влади необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами. Зокрема, це може бути встановлено у двосторонніх актах між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Забезпечення реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію закріплених за ними делегованих повноважень можливе лише у разі солідарної відповідальності і державних органів за неналежне матеріально-фінансове забезпечення делегованих повноважень. За приклад можна взяти досвід Німеччини, де наразі є чинним наступне правило: при постановці завдань перед громадами держава несе відповідальність за їх фінансування. У разі ж недостатності фінансування чи його відсутності громади мають право звертатися до земельних конституційних судів. Отже, делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень не повинне тлумачитися як абсолютне звільнення органів державної влади від відповідальності, оскільки повноваження продовжують зберігати свою державну природу.

Погоджуючись з думками різних вчених, вважаємо за доцільне й необхідне законодавчо закріпити:

- відповідальність виконавчих органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих їм повноважень органів виконавчої влади;
- відповідальність за відмову без вагомих, обґрунтованих причин від виконання делегованих повноважень;
- відповідальність органів, що делегували повноваження, та їхніх посадових осіб за незабезпечення, недостатнє забезпечення матеріально-фінансовими, кадровими, інформаційними та іншими

ресурсами, які повинні бути законодавчо передбачені для належного виконання делегованих повноважень;

- матеріальну відповідальність органів, що делегували повноваження, та їх посадових осіб у випадку якщо їхні рішення, дії чи бездіяльність призвели до неможливості подальшого виконання делегованих повноважень чи потягли за собою матеріальні збитки.

Прийняття окремого закону про делеговані повноваження, про який вже наголошувалося, є важливим напрямком вирішення проблем пов'язаних із закріпленням юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання, неналежне виконання делегованих повноважень та солідарної відповідальності державних органів, що здійснили делегування.

При цьому санкціями за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень мають бути попередження, зупинення дії акту органу місцевого самоврядування, який ухвалений ним в межах здійснення делегованих повноважень, та дострокове припинення повноважень місцевої ради, виконавчий орган якої вчинив правопорушення. При цьому ініціаторами такого припинення можуть виступати як держава в особі відповідних органів виконавчої влади через механізм позачергових (дострокових) виборів органів місцевого самоврядування, так і територіальна громада через механізм місцевого референдуму у рамках здійснення контролю за своїми органами врядування.

Як окрему санкцію можна визнати відкликання делегованих повноважень за ініціативою відповідного органу виконавчої влади у будь-який час, але за наявності фактичних і юридичних підстав невиконання або зловживання ними. А також необхідно передбачивши відповідний механізм застосування зазначеної санкції, що має складатися з декількох стадій: ініціювання процедури, оцінка фактичних і юридичних підстав, обговорення, узгодження та розгляд проекту рішення, ухвалення рішення та набуття ним чинності, юридичні наслідки відкликання делегованих повноважень.

Забезпечення реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію делегованих їм повноважень може бути здійснене у разі дотримання наступних умов:

- закріплення на законодавчому рівні принципу відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень та розкриття його змісту шляхом доповнення системи принципів місцевого самоврядування, визначених у ст. 4 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

- дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування українським законодавцем та їх імплементація у норми національного законодавства. Згідно з ними за реалізацію переданих державою повноважень має наставати солідарна відповідальність органу самоврядування і державної інституції, повноваження якої отримав для виконання орган місцевого самоврядування через механізм делегування;

- встановлення реальної, а не декларативної відповідальності місцевого самоврядування за реалізацією наданих повноважень. Це може статися лише тоді, коли на державу буде покладено таку саму відповідальність щодо органів місцевого самоврядування. У такому разі, органи державної влади зобов'язані втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування, якщо їхня незадовільна робота може створити загрозу благополуччю територіальної громади.

У найближчій перспективі завдання Української держави спрямовані на реформування системи місцевої влади не стільки в напрямі розподілу повноважень, скільки в напрямі принципової зміни моделі її організації на місцевому й регіональному рівнях, посилення відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за прийняття рішень. Успіх реформи залежить в чималому від прозорості, зрозумілості для всіх сторін впроваджуваних змін, компетентності та фаховості виконавців. В рамках впровадження реформи, зокрема щодо повноважень делегованих органам місцевого самоврядування, необхідно організовувати навчальні програми із роз'яснення змін для політиків всіх рівнів та депутатів місцевих рад. А також тренінги та обмін досвідом із зарубіжними колегами для забезпечення належного виконання повноважень.

Таким чином, Україна повинна подолати непростий шлях для ефективного функціонування інституту делегованих повноважень

на рівні місцевого самоврядування в Україні. Для цього потрібне успішне проведення конституційної, адміністративної реформ, реформи місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади. Крім того, для подальшого демократичного розвитку держави необхідно враховувати позитивний досвід європейських країн щодо організаційно-правового механізму взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження надає змогу зробити наступні висновки.

Усі наявні в юридичній науці підходи до розуміння контролю є не взаємовиключними, а взаємодоповнюючими. Комплексний підхід передбачає визнання діалектичного взаємозв'язку між усіма його аспектами, на які акцентує увагу кожен з таких підходів. Державний контроль у сучасному плюралістичному суспільстві має розглядатися як провідний вид публічного контролю, який функціонує поряд із недержавним (муніципальним, громадським і міжнародним) у межах єдиного механізму контролю.

Терміни «контроль у державі» та «державний контроль» є близькими, але не тотожними, оскільки контроль у державі є ширшим поняттям. Контроль у державі включає в себе державний контроль, недержавний контроль і контроль міжнародних організацій. Державний і недержавний контроль є самостійними видами контролю, які перебувають у діалектичному взаємозв'язку, що забезпечує єдність і цілісність механізму контролю. Таким чином, державний і недержавний контроль взаємодоповнюють один одного, їх специфіка полягає в тому, що контрольна діяльність здійснюється уповноваженими суб'єктами, об'єднаними спільною метою – сприяння ефективному функціонуванню держави, формуванню та становленню громадянського суспільства. На сучасному етапі державний контроль перестає бути суто управлінським поняттям і являє собою складний комплексний соціально-правовий інститут, що ґрунтується на дуалізмі громадянського суспільства і держави, покликаний забезпечити дотримання соціальних регуляторів, реалізацію принципів і завдань правової держави.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування являє собою цілеспрямований вплив компетентних суб'єктів у визначених формах та способами на порядок здійснення діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування з метою забезпечення її утримання в межах, визначених законодавством. Застосування комплексного підходу до унормування питань державно-правового контролю за місцевим самоврядуванням пов'язане з низкою чинників. По-перше, місцеве самоврядування є необхідним інструментом

забезпечення демократичного управління та взаємодії між владою та громадою, а тому не може залишатись безконтрольним з боку держави. По-друге, Європейський парламент прийняв резолюцію з активізації процесу приєднання України до ЄС, яка закликає український уряд продовжувати децентралізацію та впроваджувати реформи, інтегруючи їх у загальний контекст відновлення та реконструкції України, що виводить питання адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням на перший план вирішення. По-третє, державний контроль місцевого самоврядування відіграє важливу роль у забезпеченні територіальної цілісності держави як складової національної безпеки та набуває особливого значення для організації публічного управління на деокупованих територіях.

На сьогодні найважливішим кроком у формуванні правової політики державного контролю за місцевим самоврядуванням є концептуалізація національної правової моделі. Втім правова політика держави стосовно державно-правової моделі контролю за місцевим самоврядуванням не оновлювалась з моменту ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та формування на її основі проєктів змін до Конституції України. Вагомою перешкодою на шляху належної організації державного контролю в Україні є недостатнє нормативно-правове забезпечення формування цілісної системи контролю. Вважаємо, що підходи до визначення моделі державно-правового нагляду мають бути переглянуті концептуально вже на сучасному етапі та знайти відображення у Концепції реформування державного контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в Україні. Задля забезпечення дієвої системи контролю щодо місцевого самоврядування слід конкретизувати перелік органів державної влади, уповноважених на здійснення контролю у цій сфері, їх предметну підвідомчість, форми контролю, характер актів реагування та відповідних контрольних процедур.

Питання реформування та запровадження державного адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility та зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року. Як майбутній член Європейського Союзу Україна має

встановити законну та ефективну систему адміністративного нагляду. Такий нагляд розглядається важливою складовою процесу взаємодії двох підсистем публічної влади – державної влади та місцевого самоврядування. Він покликаний забезпечити дотримання законності муніципальною владою, але поряд з цим – встановити чіткі межі втручання державної влади в діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як гарантію автономії останнього. З цієї метою засади адміністративного нагляду отримують нормативно-правове закріплення, у тому числі на міжнародному і конституційному рівнях. Аналіз моніторингових даних Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи за дотриманням положень Європейської хартії місцевого самоврядування дає підстави зробити висновки, що, по-перше, із 46 країн, що ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, жодна країна не відмовилась повністю від ратифікації відповідної статті, 8 країн не ратифікували частину 2 (Австрія, Греція, Нідерланди, Сербія, Швейцарія), частину 3 (Монако, Туреччина) або обидві частини (Чорногорія), а Бельгія ратифікувала частину другу статті 8 із зауваженнями, та по-друге, формальна ратифікація статті 8 Хартії ще не свідчить про відсутність практичних проблем її імплементації.

Запровадження адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням в європейських країнах стало наслідком реформування муніципальної влади впродовж кінця XX ст. – початку XXI ст. Такий нагляд полягає у перевірці законності рішень органів місцевого самоврядування, при чому наглядовий орган/інституція/суб'єкт не наділений повноваженнями самостійно скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, але водночас може порушити питання щодо визнання таких рішень незаконними у судовому порядку (як правило, в судах адміністративної юрисдикції). При цьому за органами місцевого самоврядування передбачається конституційно-правова гарантія захисту у судовому порядку своїх прав. Більш того, відповідачами можуть не тільки урядові місцеві органи, а і вищі органи державної влади. Однією з особливостей переважної більшості країн Європейського континенту є наявність, щонайменш, одного центрального (або регіонального, залежно від державної структури) органу, який бере участь у надгляді за органами місцевого самоврядування, однак обсяг і ступінь наглядових компетенцій досить різні. Історично

у Європі інституцією, яка здійснювала державний контроль/нагляд за муніципалітетами була префектура на чолі з префектом. З часом через політичну регіоналізацію префекти втратили більшість своїх повноважень щодо загального управління (але в Іспанії вони мали менше повноважень такого роду, ніж в Італії), але зберегли наглядові повноваження й основні повноваження щодо забезпечення законності та національної безпеки.

Пошук оптимальної державно-правової моделі контролю у сфері місцевого самоврядування є складним і тривалим процесом, що безпосередньо пов'язаний із формування національної моделі місцевого самоврядування. При опрацюванні організаційно-правового механізму державного нагляду та з метою імплементації європейських стандартів у цій сфері запропоновано:

1) чітке розмежування процедур здійснення нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України при реалізації власних (самоврядних) повноважень та процедур здійснення контролю за виконанням цими органами делегованих (державних) повноважень;

2) поширення державного нагляду на муніципально-правові акти нормативного характеру;

3) здійснення державного нагляду на постійних засадах та за результатами нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування;

4) недопущення формування ієрархічних відносин між наглядовим органом та органами місцевого самоврядування;

5) віднесення наглядового органу до підсистеми президентської влади;

6) формування суб'єкту нагляду як авторитетної, професійної, ефективної державної інституції зі здійсненням добору кадрів на засадах відкритого конкурсу за об'єктивними, зрозумілими критеріями та чіткими, прозорими процедурами;

7) законодавче врегулювання зворотного зв'язку суб'єкта нагляду з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями.

На сьогоднішній день існує нагальна потреба врегулювання відносин організації та здійснення державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів

виконавчої влади на рівні спеціального закону. В ньому мають знайти своє врегулювання питання принципів, вимог, суб'єктів, форм, порядку здійснення контрольної діяльності, а також права та обов'язки контролюючих та підконтрольних органів, система заходів реагування на виявленні порушення виконання делегованих повноважень, гарантії органів місцевого самоврядування при здійсненні стосовно них заходів контролю, форми, порядок і підстави відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Новітні виклики і загрози державному суверенітету, територіальній цілісності і національній безпеці країни, які постали перед Україною, на перший план державно-правової політики вивели завдання, пов'язані з консолідацією і зміцненням централізованої системи державного управління, посиленням її інституційної та функціональної спроможності. Вочевидь спостерігається тенденція централізації – йдеться про безпрецедентне розширення одноосібних повноважень місцевих голів за рахунок обмеження колегіальних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування – місцевих рад. Відповідне зміщення акцентів має місце і в контрольно-наглядовому механізмі – при обмеженні громадського контролю були надані додаткові повноваження державним органам, що значно розширили державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Не заперечуючи важливість заходів особливого правового режиму воєнного стану, маємо наголосити: належне функціонування органів місцевого самоврядування поряд із військовими адміністраціями вимагає опрацювання обґрунтованої та зваженої правової моделі, яка має не порушувати усталені гарантії місцевого самоврядування, а консолідувати усі наявні муніципальні, державні, громадські ресурси на досягнення спільної мети. Тим більше, що Україна, навіть зараз, у складних умовах відсічі збройної агресії, продовжує свій цілеспрямований і наполегливий рух до набуття членства в Європейському Союзі.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Basic information on the structure and scope of European funds can be found here at the website of Ministry of Regional Development even in English. URL: <http://www.strukturalni-fondy.cz/en/> Fondy-EU.
2. Belgium – monitoring report. Carta-monitor. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.congress-monitoring.eu/en/3-pays.html>
3. Cambalikova A. Misun J. The importance of control in managerial work. International Conference Socio-Economic Perspectives In The Age Of XXI Century Globalization. Tirana : University of Tirana, Faculty of Economy, Department of Economics, 2013. P. 218–229
4. Carta-monitor. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.congress-monitoring.eu/en/>
5. Constitution of October 4, 1958. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf
6. Constitution of the Republic of Lithuania. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAAD#:~:text=The%20State%20of%20Lithuania%20shall%20be%20an%20independent%20and%20democratic%20republic.&text=The%20State%20of%20Lithuania%20shall%20be%20created%20by%20the%20People,be%20vested%20in%20the%20People.&text=No%20one%20may%20limit%20or,sovereign%20powers%20of%20the%20People>
7. Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie / K. Dąbrowski, M. Jurzyk. Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie. red. Mirosław Karpiuk. Poznań-Kijow: Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, 2013. – S. 253–270.
8. European Charter of Local Self-Government / Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-ghr-a6/16808d7b2d>
9. European Charter of Local Self-Government and explanatory report. 48 p. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf
10. <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3845721-decentralizacia-ta-dotrimanna-zakonodavstva-comu-potriben-administrativnij-naglad-zarisennami-miscevih-rad.html>
11. Kowalczyk A. Local Government in Poland / A. Kowalczyk. Decentralization: Experiments and reforms. Vol. 1. Local Governments in Central and Eastern Europe / ed. by T. M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P. 217–254.

12. Law on administrative supervision of municipalities. 14 May 1998 NoVIII-730. URL: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.372525/format/ISO_PDF/
13. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>
14. Materella B. Il prefetto come autorità amministrativa Generale Dopo le recenti riforme. *Amministrazione Pubblica*. 2003. №29-30-31. P. 40–52
15. Poland: relatively alarming developments for local and regional democracy / Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-report-finds-alarming-developments-for-local-and-regional-democracy-in-poland>
16. Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales? URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20194-le-controle-de-legalite-des-actes-des-collectivites-territoriales>
17. The Belgian Constitution. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf
18. The communes / Belgium.be. Official information and services. URL: https://www.belgium.be/en/about_belgium/government/Communes
19. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Lithuania. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx>
20. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603;
21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1590.
22. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.
23. Vaidotas A. Vaičaitis. The Republic of Lithuania. Constitutional law of the EU member states. 2014. P. 1025–1082. URL: https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2016/12/V_Vaicaitis_Constitutional_law_of_EU_member_states_Kluwer_2014.pdf
24. Ададуров В. І. Історія Франції. Королівська держава та створення нації (від початків до кінця XVIII століття). Львів: Вид-во УКУ, 2002. 412 с
25. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
26. Адміністративне право: підручник. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін; За заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., перероб. та дод. – Харків: Право, 2013. – 656 с.
27. Адре Ж. Ш. Огляд місцевого самоврядування у Франції / пер. з фр. Жан Шарль Адре. Київ : ПСП, 1994. 132с.

28. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.
29. Армаш Н. О. Доцільність впровадження посад префектів в систему органів публічної влади України. Сучасні інститути держави і права: актуальні питання теорії та практики : монографія. Львів : Сполом, 2015. 439 с.
30. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.
31. Білоусов Ю. В. Питання судової юрисдикції у справах, які стосуються захисту прав місцевого самоврядування // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. Наук.-практич. Конф., м. Харків, 25.05.2004р. / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – с. 226–228
32. Бодрова І. І., Стешенко Л. С. Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Харків, 2011. Вип. 22. С. 128–138.
33. Бодрова І. І. Проблеми імплементації європейських стандартів державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні. “Particularitatile adaptarii legislatiei Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene”, conferinta internationala stiintifico-practica (23–24 martie 2019; Chisinau). Chisinau: Tipogr. “Cetatea de Sus”, 2019. P. 64–67.
34. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 992 с.
35. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». м. Страсбург, 3 грудня 2024 р. CEMG/PAD(2024)6. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1515/CEMG_PAD_2024_6_UA_Reform_Concept_UKR_FINAL.pdf
36. Ворона П. В. Префект, як провідник і гарант втілення державної політики в регіонах й орган контролю місцевого самоврядування у Франції (досвід для України). Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. 2009. Вип. 1(37). С. 140–144.
37. Ворона П. В., Драгомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. Державне будівництво : електрон. наук. фахове вид. 2015. № 2. С. 1–13. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2015–2/doc/2/01.pdf>.

38. Ворона, П. В., Дрогомирецька М. І. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії (уроки для України). Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2016. № 1. С. 112–118.
39. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. Х., 2003. 412 с.
40. Голубова Д. В. Створення інституту префектури в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 25 листоп. 2016 р.). Дніпро : Ун-т митної справи та фінансів, 2016. С. 64–66.
41. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. Право та державне управління. 2019. № 1(34). Том 1. С. 37–42.
42. Данильян О. Г. Місце і значення соціального контролю у сфері правового виховання. Проблеми законності. 2009. № 103. С. 220–225
43. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та доповн. Харків: Право, 2011. 360 с.
44. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561–2022-%D0%BF>
45. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252–2022-%D0%BF>
46. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
47. Задихайло Д. В. До концепції правового забезпечення механізму економічної політики держави. Теорія і практика правознавства. Вип. 1. 2014. С. 1–12.
48. Закон № VIII-730 «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами». URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?jfwid=18117lisri>
49. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. Департамент демократичних інститутів та врядування Генерального директорату – II з питань демократії у співпраці з експертом Ради Європи проф. Жераром Марку, Університет Париж 1 Пантеон-Сорбонна,

- директор GRALE (Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/ управління в Європі), Франція. м. Страсбург, 17 вересня 2015 року CELGR /LEX (2015)2. 31 с. URL: <https://rm.coe.int/report-euro-practice-prefect-institution-celgr-lex-20152-ukr-1-/1680aee2ef>
50. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні. Економічний часопис. 2000. № 7–8. С. 17–18.
 51. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. Форум права. 2012. № 1. С. 426–431.
 52. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 20 с.
 53. Коломоець Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Істина, 2008. 457с.
 54. Коломоець Т. О., Матвієнко П. Д. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. С. 121–129
 55. Коломоець, Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. Юрид. науки. 2012. № 1 (ч. 1). С. 120–128
 56. Конституція Литовської Республіки 1992 р. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst2.htm#%D0%93%D0%BB7
 57. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
 58. Контроль і ревізія: навч. посіб. / Р. Л. Хом'як та ін. Львів : Магнолія, 2013. 315 с.
 59. Косінов. С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика. Вісник Національної академії правових наук України: зб. наук. пр./ редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2013. № 4 (75). С. 49–57.
 60. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
 61. Л. Фіорентіно, «La Periferia, nuova frontiera dell'amministrazione», у: Л. Фіорентіно / Г. Каролі-Казанова / Л. Казіні / Є. Чіті / М. Контічеллі/ А. Фіорітто/ М. Гнес / С. Лакава / М. Мачія / А. Марі / С. Меолі/ А. Наталіні / С. Нотармузі / Л. Салтапі / М. Савіно, Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme, Milane, Giuffrè 2008.

62. Лаура Лера, Prospettive del riordino dell'amministrazione periferica dello Stato, 1999, URL: http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0254_valore_aggiunto_UTG.pdf
63. Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text
64. Любченко П. М. Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю в сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. № 29. С. 18–31.
65. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одиссей, 2006. 352 с.
66. Маринів А. В. Державний контроль у системі місцевого самоврядування Французької Республіки в сучасних умовах політико-правового розвитку. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 42. С. 57–60.
67. Маринів А. В. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація у Франції у 80-х рр. XX ст. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 5. Том 1. С. 68–73.
68. Мяловицька Н. Проблеми децентралізації державної влади у Франції. Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки. 2007. Вип. 74–76. С. 66–69.
69. Новак А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 29. С. 130–143
70. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2010. 808с.
71. Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>
72. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України: монографія. Ужгород, ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015. 126 с.
73. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. № 1 (28). Ч. 2. С. 47–51.
74. Пісьмаченко Л. М. Реформування системи державного управління на засадах концепції контролінгу. Вісник Академії митної служби України. Сер. Держ. упр. 2010. № 2. С. 91–101.

75. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пришляк Галина Ярославівна. Л., 2012. 216 с.
76. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. Офіційний вісник України. 2022. № 46. С. 16
77. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України: проект Закону України. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
78. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування: проект Закону України URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
79. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону реєстр. № 4298 від 30.10.2020. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
80. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України від 13.12.2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
81. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 1.07.2015 р. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
82. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.99 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>
83. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page3>
84. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
85. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
86. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
87. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

88. Про префектів : Проєкт закону України від 16.11.2015 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>.
89. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 р. №452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №38. Ст.249
90. Резолюція Європейського парламенту від 15 червня 2023 року щодо сталої реконструкції та інтеграції України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP))
91. Рекомендація № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади»: Ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua>
92. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Офіційний вісник України. 2009. №32. С.77.
93. Слободян Ю. Ю., Нікітенко Л. О. Інститут префекта: зарубіжний досвід і перспективи впровадження в Україні. URL: <file:///C:/Users/Елена/Downloads/7611-Текст%20статті15286-1-10-20191128.pdf>
94. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.
95. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. вид. 3-тє, перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
96. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012 . Вип.3(14) . С. 283–294.
97. Федоренко В. Л. Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні. Київ: Ліра, 2017. 288с.
98. Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 20 с.
99. Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Форум права. електрон. наук. фахове вид. 2015. № 1. С. 350–355. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_1_57.pdf.

100. Шарий В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації делегованих повноважень. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 156–166.
101. Шелепицька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с
102. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Шестак; ХНУВС. Харків, 2009. 199 с.

Наукове видання

Серьогіна Світлана Григорівна

Бодрова Ірина Іванівна

Лялюк Олексій Юрійович

Петришина Марина Олександрівна

Чиркін Антон Сергійович

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ:
проблеми правового регулювання
та правозастосування**

Монографія

Електронне наукове видання

Видається в авторській редакції
Комп'ютерна верстка *О. А. Лисенко*

Підписано до поширення через мережу Інтернет 27.12.2023.

Відповідає формату друкованого видання 60×84/16.

Обл.-вид. арк. 7. Об'єм даних 1 Мб

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
вул. Чернишевська, 80-А, Харків, 61002, Україна

Тел./факс (057) 716-45-53

Сайт: <https://pravo-izdat.com.ua>

E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua

E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 4219 від 01.12.2011