

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ (НАГЛЯДУ) У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE MODERN CONCEPT OF STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Петришина М.О., к.ю.н., доцентка,
доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена проблемним аспектам формування сучасної концепції державного контролю (нагляду) у сфері місцевого самоврядування. У роботі звертається особлива увага на актуальність та важливість здійснення глибокого переосмислення сутності і значення, а відтак й ревізії чинного законодавства в означеній сфері. Так, зважаючи на наявний досвід формування і реформування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, й здобутки і прораханки, незавершеність реформи, перепони на шляху потенційно можливого подальшого розвитку місцевого самоврядування, концептуалізація і законодавче вирішення питання щодо формування оптимальної моделі державного контролю у сфері місцевого самоврядування можуть або стати рушійною силою і вивести місцеве самоврядування на рівень партнерських відносин з державою, або укорінити державницький підхід до його організації і здійснення.

У статті розкриваються проблеми, пов'язані, як з науковим обґрунтуванням (виробленням єдиного підходу, бачення, візії), так і нормативно-правовим урегулюванням питання щодо формування оптимальної моделі державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Відзначається, зокрема, що незважаючи на низку різних негативних факторів та умов, система місцевого самоврядування виявилася значно більш спроможною, ніж багато хто зі скептиків та критиків уявляли та передбачали (зокрема, й у разі збройної агресії, ще до моменту повномасштабного вторгнення РФ в Україну). Інтерес до означеної тематики лише зростає, що можна прослідкувати не лише через появу нових, зокрема, вузькоспеціальних досліджень у цій сфері, а й через продовження законопроектної роботи у напрямку належного правового урегулювання питання державного контролю у сфері місцевого самоврядування (виявляється у законопроектах, метою яких є вирішення означених питань).

Водночас, у статті наголошується на особливій важливості розробки вивіреної з наукової точки зору, а також такої, що враховує вже взяті Україною зобов'язання (не лише перед євроспільнотою, а й, передусім, перед власним народом) щодо нормативно-правового забезпечення і практичної реалізації міжнародних стандартів і принципів у сфері місцевого самоврядування. Звертається увага на концептуальні недоліки розгляданого Верховною Радою України законопроекту, а також на необхідність його переосмислення і доопрацювання або навіть відкликання і розробку нового проекту.

Ключові слова: місцеве самоврядування, контроль, нагляд, державний контроль, державно-правова модель контролю у сфері місцевого самоврядування.

The article is devoted to problematic aspects of the formation of the modern concept of state control (supervision) in the sphere of local self-government. Special attention is paid to the relevance and importance of a deep rethinking of the essence and the meaning, and therefore revision of the current legislation in this particular area. Thus, considering the existing experience of the formation and transformation of local self-government in Ukraine, in particular, achievements and defeats, the incompleteness of the transformation process, obstacles on the way to the potentially possible further development of local self-government, the conceptualization and legislative solution of the issue of the formation of the optimal model of state control in the sphere of local self-government may be a driving force and bring local self-government to the level of partnership with the state or may root the so called "state approach" to the local self-government.

The article reveals problems related to both scientific substantiation (development of a unified approach, vision) and legal regulation of the issue of formation of optimal model of state control in the sphere of local self-government. It is noted that despite the number of different negative factors and conditions, the system of local self-government turned out to be much more capable than many skeptics and critics imagined and predicted (specifically even in the case of armed aggression even before the full-scale invasion of Russia in Ukraine).

Interest in this topic only increased, that one can trace not only due to the appearance of brand new, in particular, highly specialized research in this area, but also due to the continuation of the legislative work in the direction of proper legal regulation of the issue of state control in the sphere of local self-government (manifested the draft law, the purpose of which is direct resolution of specified issues).

At the same time, the article emphasizes the importance of developing of a scientifically verified as well as one that takes into account the commitments already made by Ukraine (not only to the European community, but, first of all, to its own people) regarding legal framework and realization of international standards and principles in the sphere of local self-government. Attention is drawn to the conceptual shortcomings of the draft law under consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as for the need for its reconsideration and revision of the legislation, or even its withdrawal and making a new draft.

Key words: local self-government, control, supervision, state control, state and legal model of control in the sphere of local self-government.

Постановка проблеми. Започатковані в Україні трансформаційні процеси, спрямовані на оптимізацію системи державної влади та місцевого самоврядування, сьогодні мають вийти на новий виток розвитку. Попри або навпаки, зважаючи на збіг чинників, як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, Україна не лише докладає зусиль аби зберегти демократичні засади існування і функціонування всього державного механізму, а й продовжує діяти у напрямі їх поглиблення і розширення, демократизації усіх сфер державно-правового життя. Про це свідчить, зокрема, продовження діяльності, спрямованої на удосконалення правового регулювання, а також розробку та / або впровадження нових механізмів, інструментів, методів організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших державних органів, а також їх взаємодії, як між собою, так і з громадянами.

Формування власної моделі державного контролю (нагляду) у сфері місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано із розробкою концепції такої моделі, як у значенні деякого єдиного бачення, візії, визначення її доктринальних засад, так і у значенні розробки та / або додержання (слідування) документу (концепції проекту закону), який має визначальне значення для прийняття відповідного закону, а також приведення у відповідність до нього чинних нормативно-правових та інших актів, а значить для нормативно-правового урегулювання цього питання.

Державний контроль загалом, механізм державного контролю, контроль у сфері місцевого самоврядування, державний контроль (нагляд) у сфері місцевого самоврядування, а також його компоненти, відносини у цій сфері (суб'єкти, об'єкти, зміст), направленість (цілі, засоби), ефективність (критерії, параметри) та інші питання

можна зустріти у різних дослідженнях, а також експертних висновках, рекомендаціях, інформаційних довідках та інших джерелах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попри наявність наукових праць, присвячених означеній вище проблематиці, концептуальні, сутнісні, а значить і змістовні (конкретне наповнення) питання і досі не мають чітких відповідей. Серед правників, що так чи так присвятили свої праці вивченню означеної проблематики, окремих її аспектів, слід згадати про Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Р. Р. Дутчака, П. М. Любченка, О. І. Наливайко, М. О. Пухтинського, О. Д. Скопича, О. А. Смоляра та ін. При цьому, сучасні дослідження характеризуються неповнотою, фрагментарністю, мають вузькоспеціалізований характер або базуються на застарілих уявленнях про цей механізм тощо.

Зважаючи на означене, **метою** цієї статті є вивчення проблем, пов'язаних з формуванням сучасної концепції державного контролю у сфері місцевого самоврядування у контексті трансформації моделі взаємовідносин між органами публічної влади в аспекті реформи децентралізації, а також враховуючи потребу у збалансуванні контрольних (наглядових) повноважень органів державної влади з метою недопущення протиправної діяльності під час дії воєнного стану за умов збереження можливості реалізації на належному рівні функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, направлених на забезпечення життєво важливих потреб членів громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вітчизняні наукові дослідження у сфері місцевого самоврядування загалом на момент до початку повномасштабної війни росії проти України можна відзначити як достатньо комплексні та результативні. Йдеться, зокрема, про наближення до єдиного розуміння терміно-поняття, концепції місцевого самоврядування, продовження процесу імплементації міжнародно-правових стандартів у сфері його організації та діяльності, кардинальні зміни у підходах, інструментах, механізмі у цілому надання різних адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, глибоке переосмислення важливості та необхідності участі членів громади у здійсненні своїх муніципальних прав і обов'язків. Крім того, не втрачає актуальності вже в умовах повномасштабної війни питання щодо формування такого особливого виду державної політики, як муніципально-правова політика (тим більше, в умовах початку переговорів щодо вступу України до ЄС) [1].

Означені вище та багато інших напрямів наукових досліджень у сфері місцевого самоврядування так чи так ведуть до винайдення власної вітчизняної моделі місцевого самоврядування. Це спонукає до відновлення та глибшого вивчення питання формування сучасної концепції державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування.

Може видатися, що в умовах воєнного стану проблеми, пов'язані з розробкою науково обґрунтованої концепції державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні є не на часі. Дійсно, незавершеність реформи децентралізації, концептуальні та суто технічні помилки при її розробці, напрацюванні нормативно-правового забезпечення, а також в процесі практичної реалізації призвели, багато в чому, до надмірного навантаження на непідготовлену систему місцевого самоврядування, погіршення надання різного роду послуг членам громад, зростання невдоволеності населення громад рівнем життя, зниження довіри до місцевого самоврядування тощо [Див. напр.: 2; 3]. Не справедливо стверджувати, що означені явища були повсюдними. Більше того, при зверненні до офіційних відкритих урядових ресурсів, можна зробити протилежні висновки [Див. напр.: 4; 5; 6]. У такому разі, на наш погляд, надважливо усвідомити, що наразі кількісні показники не свідчать про якість.

Так, навіть у Концепції відновлення місцевого самоврядування, розробленої спільними зусиллями Асоціацією міст України, до критеріїв впливу та результативності віднесено в основному кількісні показники (кількість заходів, кількість наданих послуг, кількість різних категорій членів громад, кількість різних надаваних послуг, кількісні показники дохідної, видаткової частин місцевих бюджетів, кількість рекреаційних зон тощо) [7]. Знову ж таки, з точки зору, наприклад, забезпечення безбар'єрності простору безперечно важливішим є чітке дотримання норм, аніж уявна безбар'єрність через порушення таких. Умовно кажучи, це питання щодо того що краще мати реальний доступ до меншої кількості об'єктів, аніж витратити час та бюджетні кошти на забезпечення «уявного» безбар'єрного доступу до всіх об'єктів, а в результаті – до жодного, адже на практиці це виявляється неможливим (кошти задіяно – норм не додержано – простір «умовно» безбар'єрний). Показовими є й досвід, витрачання бюджетних коштів у прифронтових громадах, які максимально наближені до зони ведення бойових дій, наприклад, на озеленення, приведення до ладу зон відпочинку та інші подібні заходи / проекти, у той час, коли на полі бої вирішуються питання щодо підконтрольності цих територій.

Однак, як видається, питання не у тому, щоб продовжувати «сліпо» слідувати лінії, яка була важлива, можлива й актуальна до початку повномасштабної війни або до зміщення зони ведення бойових дій. Натомість слід підійти до виконання покладених законом повноважень з точки зору раціональності (зміна обставин та умов веде до переосмислення, а часто й до різкої зміни, а в ідеалі потрібна – «гра на випередження»).

Крім того, актуальність питання щодо формування (концептуалізації та нормативно-правового урегулювання з метою належної практичної реалізації) власної моделі державного контролю у сфері місцевого самоврядування, у тому числі, підкреслюється й самим фактом прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ. Адже метою цього Закону є впорядкування правотворчої діяльності в Україні, посилення взаємодії між учасниками правотворчої діяльності у процесі підготовки нормативно-правових актів, а також контролю за їх реалізацією, забезпечення участі громадянського суспільства у правотворчій діяльності та якості законодавства України [8]. Відтак, законодавець, як видається, вперше комплексно і системно підійшов до питання нормативно-правового врегулювання самої правотворчої діяльності. Діяльності, яка спрямована на розробку різних видів правових актів, якими опосередковуються рішення, прийняті органами і посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування. Такий підхід спонукає, на наше переконання, до законодавчого вирішення питання щодо такої важливої форми діяльності органів і посадових осіб державної влади, як контроль. Це, у свою чергу, сприятиме логічній завершеності (довершеності) діяльності органів місцевого самоврядування.

Адже, як відомо, нормативно-правове урегулювання питань державного контролю у сфері місцевого самоврядування й досі характеризується відсутністю єдиної законодавчої дефініції терміно-поняття «контроль» у сфері місцевого самоврядування (зокрема, терміно-поняття «державний контроль», «муніципальний контроль», «внутрішній контроль», «зовнішній контроль» тощо), а також його недостатньо чітким відмежуванням від суміжних терміно-поняття (зокрема, «нагляд», «опіка», «моніторинг» тощо), а також, на жаль, відсутністю чіткого законодавчо визначеного механізму його здійснення [9].

При цьому, проблема, насамперед, полягає не тільки і не стільки у самому факті законодавчої неврегульованості (слід зважати на принципи взаємовідносин між місцевими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, зокрема, й покладений в основу контролю

принцип законності, які визначені Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [10], «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] та ін.), скільки у нерозумінні важливості вибудовування вітчизняної моделі місцевого самоврядування на основі визнаних міжнародних принципів та стандартів, а також продовження / завершення реформи децентралізації. Адже, стійкість та спроможність публічно-владного механізму в цілому, залежить від того, наскільки стійкими та спроможними є окремі елементи. Відтак, концептуалізація та нормативно-правове врегулювання питань контролю у сфері місцевого самоврядування безпосередньо залежать від обраних, закріплених і реалізованих принципів та засад його побудови. І, навпаки, забезпечення належного контролю у сфері місцевого самоврядування (який у кінцевому рахунку, спрямований на забезпечення законності в діяльності відповідних органів, а не передбачає «контроль заради контролю») є підтвердженням законності діяльності публічно-владного механізму в цілому. У протилежному випадку, може і повинно поставати питання щодо передбачених законом видів і конкретних заходів відповідальності, ревізії законодавства або навіть подальшого реформування тощо.

У цьому контексті слід згадати реформу децентралізації влади, яка була започаткована схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [12]. Одним із завдань реформи було визначено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Для цього документом передбачалося, зокрема, забезпечення ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України. На виконання цього завдання було спрямовано декілька законопроектів. Так, наприклад, проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 р. [13] передбачалося досягнути оптимального розподілу повноважень шляхом запровадження інституту префектів відповідно на окружному і обласному рівнях, а також у місті Києві.

Сьогодні до другого читання підготовлено проект 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» № 4298 від 30.10.2020 р. [14]. Одним з результатів прийняття якого має стати зміна статусу місцевих державних адміністрацій. Йдеться про перетворення останніх з органів загальної компетенції на контрольні органи в системі органів виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території.

Водночас, як й окремі попередні спроби законодавця комплексно або частково вирішити означені питання, проект № 4298 при детальному вивченні викликає низку запитань. Більшість цих запитань безпосередньо пов'язані з проблемами формування власної моделі місцевого самоврядування з урахуванням міжнародних стандартів місцевого самоврядування [15; 16; 17], на засадах і принципах визначених Конституцією та законами України. Адже, насамперед, слід співвідносити будь-які зміни з цими стандартами [18], не порушувати визначальні принципи організації і діяльності системи органів публічної влади, не забуваючи при цьому, про так звану «подвійну» при-

роду місцевого самоврядування (що не є чимось винятковим і притаманним лише нашій державі).

Запропонований проект, на жаль, є таким, що й досі не відмежовує поняття «контроль» та «нагляд», не дає можливості прослідкувати взаємозв'язок між контролюючим та підконтрольними органами, не роз'яснює які саме заходи забезпечення законності може застосовувати контролюючий орган, містить формулювання, які дають можливість зробити хибний висновок, що органи місцевого самоврядування перебувають у відносинах влади і підпорядкування з місцевими державними адміністраціями (зобов'язані надавати...; місцеві державні адміністрації проводять перевірку і аналіз прийнятих актів... тощо), що передбачає втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, й, тим самим, порушення принципів правової, організаційної, матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування тощо. Відтак, проект № 4298, на наш погляд, потребує доопрацювання не лише шляхом внесення техніко-юридичних правок, а й шляхом концептуального та системно-юридичного переосмислення.

Насамкінець, у контексті врахування світових тенденцій і трендів державно-правового розвитку і розвитку місцевого самоврядування, слід не лише орієнтуватися, обирати та впроваджувати міжнародно-правові стандарти і принципи, кращі практики організації і діяльності місцевого самоврядування, а й детально досліджувати прорахунки та побічні ефекти, негативні результати реформування місцевого самоврядування у зарубіжних державах, зокрема, державах-учасниках ЄС (одним з яскравих прикладів негативного досвіду «реформи децентралізації» є Угорщина [19]). Адже триваючий й досі в Україні процес пошуку власної моделі місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний з формуванням сучасної концепції державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування, а також належним нормативно-правовим урегулюванням цього питання. Визначальні принципи, що покладені в основу місцевого самоврядування, організації і діяльності його органів і посадових осіб, здійснення муніципальних прав і обов'язків не можуть бути порушені навіть з «благими» намірами.

Висновки. Таким чином, концептуалізація та законодавче вирішення питання державно-правового контролю у сфері місцевого самоврядування без зайвої поспішності здатні стати рушійною силою для поглиблення демократизації, розвитку місцевого самоврядування, або, у протилежному випадку, здатні остаточно позбавити його самостійності. Усвідомлюючи всю складність вирішення цього питання під час війни, вважаємо за необхідне концептуальне переосмислення та доопрацювання вищевказаного проекту (співвіднесеність принципів, чіткості визначення повноважень, урахування місця органів публічної влади у системі публічної влади, можливість та доцільність застосування тих чи тих заходів, можливе поновлення питання щодо запровадження інституту префектів тощо) або розробку нового проекту з метою недопущення підриву демократичних засад існування і функціонування не лише місцевого самоврядування, а й всієї системи публічної влади в Україні. Адже, попри війну, сьогодні для України, як ніколи важливо налагодити зв'язки між усіма підсистемами та органами публічної влади не лише у контексті планованого повоєнного відновлення, а й, передусім, з метою зміцнення і подальшого розвитку місцевого самоврядування та держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серьогіна, С. Г., Петришина, М. О. Муніципально-правова політика як пріоритетний напрямок правової політики в умовах реформування територіальної організації влади та європейської інтеграції України. *Вісник НАПрНУ*. 2021. № 3, С. 129–143.
2. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: які виклики для громад Сходу України? *Громадський простір* : веб-сайт. URL: <https://www.prostir.ua/?news=mistseve-samovryaduvannya-v-umovah-vojennoho-stanu-yaki-vyklyky-dlya-hromad-shodu-ukrajiny> (дата звернення 31.07.2024).
3. Дослідження «Самоврядування воєнного часу: пріоритети, «ціна влади», прозорість». *Аналітичний центр «Обсерваторія демократії»*: веб-сайт. URL: <https://od.org.ua/doslidgennya-samovryaduvannya-voennogo-shasu/> (дата звернення 31.07.2024).
4. Реформа децентралізації. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України* : веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення 31.07.2024).
5. Децентралізація, місцеве самоврядування і регіональний розвиток: стратегічний вимір. *Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України*: веб-сайт. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35532.html> (дата звернення 31.07.2024).
6. Децентралізація: наступні кроки визначені і їх потрібно почати робити – коментарі учасників діалогу. *Портал «Децентралізація»*: веб-сайт. URL: <https://decentralization.ua/news/17869> (дата звернення 31.07.2024).
7. Концепція відновлення місцевого самоврядування України. *Асоціація міст України* : веб-сайт. URL: <https://auc.org.ua/novyna/konceptsiya-vidnovlennya-miscevogo-samovryaduvannya-ukrajiny-formuye-maybutnye> (дата звернення 31.07.2024).
8. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серп. 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення 31.07.2024).
9. 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.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 31.07.2024).
11. 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> (дата звернення 31.07.2024).
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 31.07.2024).
13. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проєкт Закону України від 13 груд. 2019 р. № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення 31.07.2024).
14. 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 (дата звернення 31.07.2024).
15. Charte européenne de l'autonomie locale. *Conseil de l'Europe* : веб-сайт. URL: <https://rm.coe.int/168071a600> (дата звернення 31.07.2024).
16. Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government. *Conseil de l'Europe* : веб-сайт. URL: <https://rm.coe.int/16800ca437> (дата звернення 31.07.2024).
17. 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> (дата звернення 31.07.2024).
18. 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> (дата звернення 31.07.2024).
19. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary. *Conseil de l'Europe* : веб-сайт. URL: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-hungary/1680a129f6> (дата звернення 31.07.2024).