

обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих «груп тиску» на органи центральної та регіональної влади або лобіювання в них власних інтересів.

Список використаних джерел

1. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні. За ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. – Інститут законодавства ВРУ, 2017. – 197 с. - (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. – Вип. 1).

2. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

*Манчуленко Галина Дмитрівна, аспірантка,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*

ОСОБЛИВОСТІ НАЛАГОДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ЗАКОННІСТЮ РІШЕНЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Протягом періоду розбудови незалежної держави Україна сфера місцевого самоврядування залишалась осторонь порядку денного публічної влади. Насамперед, це стосується законодавчого регулювання: прогалини, суперечності, а також відсутність чіткого розмежування функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Розпочатий у 2014 році процес децентралізації влади має на меті вирішити існуючі проблеми реалізації самоврядування на місцевому рівні та сформуванню дієвий інститут відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. На даному етапі реалізації реформи постало питання налагодження механізму державного нагляду і контролю за діяльністю об'єднаних територіальних громад.

Метою нашого дослідження став аналіз особливостей механізму державного нагляду і контролю за законністю рішень об'єднаних територіальних громад в Україні. В процесі дослідження ми не лише звернулись до вже існуючого законодавчого врегулювання цього питання, доробку українських науковців з дослідження цієї теми, а також охарактеризували сучасний процес написання законопроекту, цілцю якого є визначення системи контролю та нагляду за сформованими територіальними громадами.

Діюча законодавча база у питанні контролю за рішенням органів місцевого самоврядування не змінилася від початку реформи, що можна пояснити першочерговою увагою саме до збільшення повноважень новостворених об'єднаних територіальних громад, а також наділення їх матеріальними ресурсами для задоволення власних потреб. Існуючі норми є загальними, не конкретизованими та відповідають основним положенням ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

У ст. 144 Конституції України вказано, що «Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [4]. Офіційне тлумачення цього положення міститься у Рішенні Конституційного Суду від 16 квітня 2009 р.: «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 [...] право прокурора оскаржувати до суду рішення органів місцевого самоврядування не є абсолютним [...] право на оскарження в суді рішень органів місцевого самоврядування гарантується безпосередньо на підставі Конституції України кожному» [11].

Ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «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» [9]. А ст. 76 вказаного Закону визначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Цілком зрозумілою в даному аспекті є значна увага вітчизняних науковців до проблеми державного контролю за рішенням органів місцевого самоврядування. Серед дослідників, які займаються вивченням існуючої прогалини в законодавстві: П. Любченко, О. Смоляр, М. Петришина, Л. Прокопенко, К. Ємельяненко, Б. Стрілець, М. Пухтинський. Їх здобутки включають не лише вивчення міжнародного досвіду, але і уточнення понятійного апарату та вироблення загальних рекомендацій.

У дослідженні цієї теми важливим є розмежування державного та адміністративного контролю. Державний контроль є ширшим за колом контролюючих суб'єктів (через законодавчі акти – Верховну Раду

України, Президента України; через відповідні рішення – Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо) та включає в себе адміністративний контроль, який, в свою чергу, охоплює контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (його здійснюють органи виконавчої влади) [10, с. 68-69].

Також ключовим є розмежування поняття контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування. П. Любченко визначає поняття контролю як систему заздальгідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території. Щодо адміністративного нагляду, то науковець розглядає його як комплекс заходів органів державної влади, направлений на перевірку законності дій та рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування й визнання їх незаконними в судовому порядку [5, с. 357-358].

Характеризуючи існуюче правове регулювання контролю та нагляду за органами місцевого самоврядування, М. Петришина та Б. Стрілець зауважують про відсутність поняття адміністративного нагляду та контролю й чіткого механізму їх реалізації у чинних адміністративно-правових актах. Загалом чинне законодавство науковці визначають як несистематизоване, суперечливе і, як наслідок, недостатньо ефективне. Також наголошують, що ч. 4 ст. 143 Конституції України допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення ними контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [6, с. 207].

На даному етапі процесу децентралізації влади в Україні чітким є усвідомлення необхідності врегулювання проблеми державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Директор Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України **Сергій Шаршов виділив наступні причини актуальності цього питання: реалізація Конституції України, заповнення законодавчої прогалини, реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування, позитивний європейський досвід, а також забезпечення територіальної цілісності держави [12].**

На подолання існуючих недоліків та прогалин у нормативно-правових актах були спрямовані законопроекти «Про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» [8] (відкликаний) та «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування». Обидва законопроекти зустріли суттєву та аргументовану критику з боку Асоціації міст України та Української асоціації районних і обласних рад.

Перший законопроект було відкликано 19.09.17 Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з Секретаріату Кабінету Міністрів України як відповідь на критику з боку членів Асоціації міст України. Остання, зокрема, надала такі змістовні зауваження: неналежні органи державного контролю – місцеві державні адміністрації (МДА), які вже мають повноваження з державного контролю (ст. 16 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»), а надання їм додаткових контрольних повноважень не може мати загальний характер; відсутність нагляду за здійсненням державного контролю МДА та відповідальності голів МДА за неправомірне оскарження рішень органів місцевого самоврядування (ОМС); невиправданість загального (суцільного) державного контролю за ОМС та занадто великий обсяг рішень ОМС, що підлягають державному нагляду; невиправданість обов'язкового державного контролю над ОМС; необґрунтованість обов'язкового «зупинення» незалежно від обставин та занадто довгий строк для використання «зупинення»; розмежування компетенції з іншими державними органами здійснено невдало; відсутність запобігання правопорушенням при обговоренні проектів рішень; відсутність досудового врегулювання питань; законопроект не передбачає часу для підготовки до впровадження змін [3]. Серед зауважень науковців щодо даного законопроекту були: врівноваження права місцевих державних адміністрацій (державних представництв, префектур) зупиняти рішення органів місцевого самоврядування правом органів місцевого самоврядування долати «вето» кваліфікованою більшістю голосів депутатів місцевих рад для підтвердження свого рішення; внесення об'єктивного уточнення щодо строків відповіді на запитування документів та інформації органом державного нагляду в органів місцевого самоврядування [2, с.74].

Поточний законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» у редакції

від 6.09.18 також є недосконалим. Незважаючи на його пріоритетність та тривале обговорення в публічному просторі, Асоціація міст України вбачає такі недоліки у разі його реалізації: подальше ускладнення наявної системи державного контролю; неузгодженість з Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, наявність концептуальних вад; створення спеціального наглядового органу для здійснення державного нагляду (у вигляді профільного міністерства і його територіальних підрозділів) не узгоджується з функціями місцевих державних адміністрацій та функціями прокуратури; організаційна залежність діяльності органів місцевого самоврядування від передбаченого законопроектом електронного державного реєстру всіх актів ОМС [7].

Таким чином, проблема налагодження механізму державного нагляду і контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування знаходиться на чільному місці сучасного етапу реалізації реформи децентралізації влади. Наразі є значна наукова розробка даної теми, здійснена рядом вітчизняних науковців у галузі права та державного управління. Незважаючи на відсутність консенсусу у суспільстві стосовно прийняття запропонованих законопроектів, даний процес можна назвати позитивним досвідом, адже їх обговорення було і залишається публічним.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р.): офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/994_036.

2. Ємельяненко К. О. Державний нагляд за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України [Електронний ресурс] / К. О. Ємельяненко // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2016. – № 3-4. – С. 73-75. – Режим доступу: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3_4-2016-73-75_Yemelianenko.pdf.

3. Зауваження Асоціації Міст України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (редакція від 12.07.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/velyki-zauvazhennya-kontrol-2017-07-22_003_0.pdf.

4. Конституція України: Основний Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

5. Муніципальне право України [Текст]: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х.: Вид-во "ФІНИ", 2012. – 496 с.

6. Петришина М. О. Проблеми правового регулювання адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: зарубіжний та український досвід [Електронний ресурс] / М. О. Петришина, В. В. Стрілець // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2014. – Вип. 2. – С. 204-217. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2014_2_26.

7. Позиція Правління Асоціації міст України щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/2018-10-24-minregion-kontrol-nad-oms.pdf>.

8. 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 від 12.07.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/proekt_zakonu_5.pdf.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс] / М. Пухтинський // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. – 2018. – № 1. – С. 68-71. – Режим доступу: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_1_2018-68-71.pdf.

11. 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) (м. Київ, 16 квітня 2009 року, № 7-рп/2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

12. Чому потрібен нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування: у Мінрегіоні назвали 5 причин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/6570>.