

8. Кормич Б. А. Інформаційне право України : Підручник / Б. А. Кормич. – Харків : БУРУН і К, 2011. – 334 с.
9. Ладиченко В. В. Гуманістичні основи організації державної влади / В. В. Ладиченко ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К. : [б.в.], 2007. – 407 с.
10. Ладиченко В. В. Права і свободи людини : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Ладиченко, Ю. І. Кругул та ін. ; Київський національний торговельно-економічний ун-т. – К. : Книга, 2004. – 288 с.
11. Ладиченко В. В. Взаємозв'язок права і свободи / В. В. Ладиченко // Юридична Україна. – 2011. – № 10. – С. 4–9.
12. Ладиченко В. В. Правова автономія особи – невідмінна умова самореалізації індивіда в громадянському суспільстві / В. В. Ладиченко // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 4. – С. 10–15.
13. Ліпкан В. Інформаційні права і свободи людини та громадянина / В. Ліпкан, Ю. Максименко // Підприємництво, господарство і право : науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2011. – № 9. – С. 64–68
14. Мак-Люен М. Галактика Гутенберга. Становлення людини друкованої книги / М. Мак-Люен. – К. : Ніка-Центр, 2001. – 464 с. – (Зміна парадигми; Вип. 1).
15. Пищулин В. И. Классификация прав человека: современные подходы [Електронний ресурс] / В. И. Пищулин. – Режим доступу: <http://49e.ru/ru/2014/3/18>
16. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації / М. П. Тиріна // Держава і право. – 2011. – Вип. 52. – С. 728–732.
17. Права людини: соціально-антропологічний вимір / П. М. Рабінович (голов. ред.). – Львів : «Світ», 2009. – 292 с. ; Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина. – Серія 1: Дослідження та реферати. – Випуск. 13. – Львів : Світ, 2006. – 280 с.
18. Сухорольський П. М. Проблеми забезпечення та розвитку прав людини в умовах інформаційного суспільства / П. М. Сухорольський // Український часопис міжнародного права. – 2013. – № 1. – С. 18–23.
19. Улыбина Т. Понятие и классификация субъективных прав и свобод и способы их ограничения / Т. Улыбина // Право и жизнь. – 2006. – № 99 (9). – С. 36–40.
20. Нерсисянц В. С. Философия права : Учебник для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2005. – С. 656.
21. Хайдеггер М. Время и бытие : Статьи и выступления / М. Хайдеггер; Пер. с нем. – М. : Республика, 1993. – 447 с. – (Мыслители XX в.).

*\* Вітів Віталій Антонович – аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України.*

УДК 351.9

Карім Ємельяненко \*

### ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД ЗА ВІДПОВІДНІСТЮ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНАМ УКРАЇНИ

*У статті досліджено проектні наміри законодавця зі здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Проаналізовано похідні урядових ініціатив з ліквідації прогалін у законодавстві з відповідною передачею повноважень державного нагляду та зміною статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади.*

*Ключові слова: органи державного нагляду, органи місцевого самоврядування, відповідність Конституції та законам України, здійснення повноважень.*

***Емельяненко К. О. Государственный надзор за соответствием решений органов местного самоуправления Конституции и законам Украины.***

*В статье исследованы проектные намерения законодателя по осуществлению государственного надзора за соответствием решений органов местного самоуправления Конституции и законам Украины. Проанализированы производные правительственных инициатив по ликвидации пробелов в законодательстве с соответствующей передачей полномочий государственного надзора и сменой статуса местных государственных администраций из органов общей компетенции на контрольно-надзорные органы в системе исполнительной власти.*

*Ключевые слова: органы государственного надзора, органы местного самоуправления, соответствие Конституции и законам Украины, осуществление полномочий.*

***Yemelianenko K. O. State supervision under the decisions of local governments in accordance to the Konstitution and the Laws of Ukraine.***

*The article researches project intentions of the legislator about providing state supervision in accordance to the Constitution and laws of Ukraine. In the article are analyzed derivatives of government initiatives to fill the gaps in the legislation with following transfer of appropriate state supervisory authority and proposed changes of the status of local state administrations from organs of general competence into the regulatory authorities of executive branch.*

*Keywords: bodies of state supervision, local authorities, accordance to the Constitution and laws of Ukraine, exercise of powers.*

*Постановка проблеми.* Дослідження проблеми здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законодавству України набуває поступової гостроти та актуальності. На жаль, внаслідок здійснення реформування владних функцій відразу в багатьох сферах цілі пласти державних повноважень виходять з чіткого практичного регулювання на місцевому рівні та в громадах. Про це наголошується і в заявах чиновників зі структур центрального владного рівня. Зокрема, чиновниками Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [1] вкотре наголошувалося, що «нагляд, як на рівні районів, так і на рівні областей необхідний, бо інколи місцеві ради, свідомо чи ні, розглядають питання і приймають рішення, які не відповідають законодавству чи Конституції України, або взагалі не належать до їхньої компетенції». Разом з тим здійснення означених повноважень й досі перебуває поза межами компетенції суб'єктів їх ймовірного здійснення.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Загалом питаннями здійснення повноважень із контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування займалися такі сучасні вітчизняні вчені-муніципалісти, як Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Батанов О. В., Битяк Ю. П., Демський Е. Ф., Кравченко В. В., Майданник О. О., Пухтинський М. О., Нижник Н. Р. та інші, а також міжнародні дослідні інституції та їх представництва в Україні.

*Метою статті є з'ясування суті державних урядових ініціатив з ліквідації прогалин у законодавстві з відповідною передачею повноважень державного нагляду та зміною статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади.*

*Виклад основного матеріалу.* Як зазначає юридична теорія, державний контроль є одним з видів державної діяльності, об'єктивно необхідним у ефективному здійсненні державою своїх функцій. Адже держава, здійснюючи контролюючу функцію, таким чином сприяє дотриманню чіткості та злагодженості роботи органів державної влади та посадових осіб на усіх рівнях для досягнення покладених на державу суспільних завдань, направлених на захист свобод та законних інтересів своїх громадян. В цьому сенсі дуже слушною є думка вітчизняного вченого Ладиченка В. В. [2], який у здійсненні державою своїх функцій концептуально виокремлює баланс прав та законних інтересів людини і громадянина та правової держави у механізмі самообмеження державної влади як запобіжника поглинання державою суспільства зі створенням чітких нормативних меж.

Державний контроль здійснюється через відповідні функціональні напрямки – інформаційний моніторинг, регулювання та коригування, здійснення правоохоронних (юрисдикційних) заходів. Зокрема, останній з функціональних напрямків державного контролю забезпечує дотримання законності для припинення неправомірних дій за допомогою державного примусу. Тобто для виявлення неправомірних дій держава наділяє контролюючі органи відповідними повноваженнями [3].

Вчені неоднозначно сприймають поняття «державний нагляд» та «державний контроль», до певної міри розширюючи та ототожнюючи їх зміст. Наприклад, Руденко М. В. вважає, що держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи, а прокурорський нагляд є видом (частиною) загального державного контролю [4]. Натомість Андрійко О. Ф. вважає, що поняття «контроль» є більш широким, аніж поняття «нагляд», під державним наглядом розуміє окремих вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах та інших нормативно-правових актах [5, с. 140].

Держава об'єктивно не може не контролювати діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, не втручаючись у розв'язання питань місцевого значення. Державний контроль у діяльності органів місцевого самоврядування простежується як у Конституції та законах України, так і в підзаконних актах спеціально уповноважених на його здійснення центральних органів влади. Принципи і межі такого контролю визначені Європейською Хартією місцевого самоврядування [6], до них відносять і контроль держави за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм державних повноважень. Статтею 19 Конституції України встановлено чіткі вимоги, згідно з якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Далі, статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] до означених конституційних норм зауважується, що державний контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади або їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування забезпечується органами законодавчої, виконавчої та судової влади. Верховна Рада здійснює політико-правовий контроль через депутатські запити, звернення, парламентські слухання та ін.

Донедавна загальний нагляд за дотриманням Конституції та законодавства органами і посадовими особами місцевого самоврядування здійснювався прокуратурою України. І в разі виявлення правових актів, що суперечили закону про місцеве самоврядування, відповідний прокурор зобов'язаний був винести протест на ці акти органу, що їх прийняв або посадовій особі. Такий протест підлягав розгляду в десятиденний термін або на найближчому черговому засіданні представницького органу місцевого самоврядування, і в разі відхилення протесту прокурор мав право звернення до суду.

Відповідність законодавству статуту територіальної громади контролює Міністерство юстиції України, на органи якого покладена реєстрація статутів територіальних громад.

Контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в окремих сферах здійснюють спеціальні органи державного контролю: фінансового, санітарно-епідеміологічного, земельного, екологічного, водного, рибного, лісового та іншого контролю і нагляду.

Державний контроль в процесі децентралізації, з точки зору організації держави, перебуває в зоні турбулентності разом з процесами реформування ключових сфер державного регулювання та передачею повноважень на місцевий рівень. Адже колишні функції державного контролю тепер мають виконуватися на місцевому рівні, про що нами уже згадувалось в попередніх публікаціях [8]. Держава, гарантуючи місцевому самоврядуванню законні права, обов'язково повинна мати уповноважений орган влади щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законодавству. Адже, на наш погляд, питання державного контролю опосередковано зачіпають національну безпеку та конституційний лад України.

Аналіз урядових ініціатив щодо здійснення належного державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України показує як позитив, так і недопрацювання в практичному застосуванні нового законодавства в сучасних умовах. Урядові ініціативи направлені на виконання п. 7 розділу 7 «Створення умов для формування спроможних територіальних громад» Плану пріоритетних дій на 2016 рік [9], а також п. 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10], чим відповідно і зумовлена підготовка проекту Закону України Мінрегіонбудом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України)». Згаданий законопроект, що розробляється, має на меті також внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11], Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [12], Закону України «Про судовий збір» [13] і відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України [14]. Погоджуємося з аргументацією урядових ініціатив в цілому. Адже статтею 144 Конституції України встановлювалося, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому законом порядку. І такі повноваження відповідно до норм Закону України «Про прокуратуру» [15] здійснювала саме прокуратура. На даний час прокуратура відповідно до Конституції України не є державним органом, який забезпечує додержання законності, а є органом держави, який віднесено до правосуддя, і виконує визначені функції щодо підтримання публічного обвинувачення, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, представництва держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. З наявністю такої прогалини в законодавстві відкривається безконтрольність з боку держави щодо законності рішень органів місцевого самоврядування. Тому, для врегулювання питання контролю за законністю та відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України Мінрегіонбуду було доручено терміново підготувати відповідний законопроект з подальшим його направленням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України. Згаданий проект закону основні зміни має вносити до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, новим п. 13 статті 59 пропонуваної редакції змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошується, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому означеним Законом порядку з одночасним зверненням до суду. І наступний п. 14 тієї ж статті 59 встановлює суб'єктний склад органів державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування:

- 1) щодо рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (міста районного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна районна державна адміністрація;
- 2) щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та їх виконавчих органів – відповідна обласна державна адміністрація;
- 3) щодо рішень Севастопольської міської, районної у місті ради та її виконавчих органів – Севастопольська міська державна адміністрація;
- 4) щодо рішень міської (міста республіканського значення) ради та її виконавчих органів – Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим;
- 5) щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласної ради – центральний орган виконавчої влади визначений Кабінетом Міністрів України.

Акт органу державного нагляду про зупинення дії рішення органу місцевого самоврядування набирає чинності з моменту звернення його (органу державного нагляду) до адміністративного суду. Наступними пунктами передбачається право органів державного нагляду запитувати в органів місцевого самоврядування документи та інформацію, що стали підставою для прийняття рішення про невідповідність Конституції та законам України.

На нашу думку, законопроект потребує доопрацювання в частині врівноваження делегованими повноваженнями такої законодавчої ініціативи для місцевого

самоврядування. Згаданий проект закону не відповідає принципам та інтересам місцевого самоврядування, особливо для децентралізаційних процесів, що реформують відносини державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні сьогодні. Цілком доречно, на нашу думку, звернутись і до запропонованих змін до Конституції України законопроектом № 2217а [16], внесеним Президентом України, де передбачається вилучення з конституційного регулювання місцевих державних адміністрацій, а основні повноваження зосередити на базовому рівні – у громаді. Держава тоді більше укріпить свою верховну інституційну спроможність в питаннях оборони, зовнішньої політики, національної безпеки, верховенства права, дотримання прав і свобод людини. А для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування законодавцем пропонується запровадити інститут місцевих префектур на чолі з префектом, якого призначатиме та звільнятиме з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Звичайно, внесення змін до Конституції України є складною політичною процедурою, що зачіпатиме, як національні так і міжнародні складові. Тому, погоджуючись з урядовою ініціативою лише в цілому, нами пропонується врахувати президентські ініціативи законопроекту 2217а та наші пропозиції. На наше переконання, право місцевих державних адміністрацій (державних представництв, префектур) зупиняти рішення органів місцевого самоврядування має бути врівноважено правом органів місцевого самоврядування долати «вето» кваліфікованою більшістю голосів депутатів місцевих рад для підтвердження свого рішення; внесення об'єктивного уточнення щодо строків відповіді на запит документів та інформації органом державного нагляду у органів місцевого самоврядування; інші технічні зауваження щодо прийняття до розгляду позовних заяв адміністративним судом. Зокрема, Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад Міністерству регіонального розвитку, будівництва та архітектури відповідним листом було запропоновано:

1) викласти пп. 17, п. 14, ст. 59 в такій редакції:

Орган державного нагляду може запитувати в органу місцевого самоврядування документи та інформацію, які були підставою для прийняття відповідного рішення. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний надати такі документи та інформацію у строк до 10 робочих днів. В цьому випадку витік часу, визначений частиною шістнадцятою цієї статті зупиняється до отримання необхідних документів та інформації.

2) пп.1, п.20, ст.59 – виключити.

3) пп.3, п.20, ст.59 – виключити.

4) викласти пп. 2, п. 20, ст. 59 в такій редакції: до набрання законної сили ухвали адміністративного суду про:

- повернення позовної заяви органу державного нагляду;

- відмову у відкритті провадження по справі;

5) п. 13, ст. 59 доповнити:

- п. 13.1 з наступним змістом:

дія рішення органу місцевого самоврядування, яке було зупинено органом державного нагляду, може бути продовжена в разі повторного його ухвалення на черговій та/або позачерговій сесії місцевої ради більшістю голосів депутатів відповідної місцевої ради.

- п. 13.2 з наступним змістом:

п. 13.1 не може бути застосовано щодо прийняття рішень органом місцевого самоврядування, які порушують питання територіальної цілісності України, національної безпеки України, конституційного ладу України.

*Висновки.* Загалом децентралізація зачіпає різні сфери державного механізму України. І законодавча прогалина у сфері здійснення державного нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування національному законодавству має бути негайно вирішена, без обмеження повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування. На наше переконання, поточна діяльність органів місцевого самоврядування не може бути надто зарегульованою актами органів державного нагляду про зупинення численних рішень органів місцевого самоврядування. Звичайно, рішення органів місцевого самоврядування

повинні мати межі, тому нами і було запропоновано вищезазначений запобіжник нормативної рівноваги.

**Список використаних джерел:**

1. Необхідно повернути державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, не чекаючи змін до Конституції: повідомлення від **07.06.2016** [Електронний ресурс] / С. Шаршов // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/neobhidno-povernuti-derzhavniy-naglyad-za-zakonnistyu-rishen-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-ne-chekayuchi-zmin-do-konstitutsiyi-sergiy-sharshov/>

2. Ладиченко В. Механізм самообмеження державної влади / Віктор Ладиченко // Юридична Україна. – 2007. – № 5. – С. 48.

3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека юридичної літератури. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/275/13#chlist>

4. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33.

5. Андрійко О. Ф. Державний нагляд / О. Ф. Андрійко // Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 2. Д–Й / [Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – 744 с.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ Ради Європи від **15.10.1985**, ратифікований Україною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від **21.05.1997** р. № **280-97** ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

8. Ємельяненко К. Реалізація нових повноважень органами місцевого самоврядування сільського рівня в процесі децентралізації. Практичні аспекти / Карім Ємельяненко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – С. 45.

9. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на **2016** рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від **17.05.2016** р. № **418-р** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-р>

10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від **18.06.2014** р. № **591-р** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р>

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від **09.04.1999** р. № **586-XIV** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

12. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від **02.03.2000** р. № **5463-17** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1524-14>

13. Про судовий збір: Закон України від **08.07.2011** р. № **3674-VI** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>

14. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України **06.07.2005** р. № **2747-IV** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

15. Про прокуратуру: Закон України від **14.10.2014** р. № **1697-VII** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

16. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від **15.07.2015** р. (доопрацьований) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

*\* Ємельяненко Карім Олегович – аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України.*