

УДК 342.25(477:351.9)

В. В. Скрипник, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Інституційно-правові проблеми забезпечення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування

У статті досліджено проблеми та перспективи організації та здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Проаналізовано трансформацію функцій прокуратури України та консолідацію наглядових функцій у системі органів виконавчої влади. Наголошено на відсутності ефективних інституційних механізмів здійснення нагляду за додержанням та застосуванням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування та наявності колізій правового регулювання наглядової діяльності органів державної влади. Підкреслено важливість запровадження інституту префектів в Україні, законодавчого врегулювання порядку його організації та діяльності, розглянуто європейський досвід функціональної спрямованості діяльності префектів.

Ключові слова: прокуратура, законність, нагляд, органи місцевого самоврядування.

Реформування організаційних та функціональних засад прокуратури останніх років гостро поставило проблему транс-

формування функції загального нагляду, зокрема в системі органів місцевого самоврядування. Системні перетворення в країні, пов'язані з масштабною децентралізацією повноважень органів виконавчої влади та різким зростанням управлінської ваги муніципальних структур у галузевому управлінні, вимагають поряд із природженням владного потенціалу цих суб'єктів налагодження дієвої системи державного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України.

Питанням функціонального спрямування діяльності органів прокуратури присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як В. Бабкова, В. Долежан, П. Каркач, М. Косюта, А. Лапкін, Г. Рибалко, Ю. Шемшученко та ін. Принципи і актуальні проблеми адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджуються О. Копиленком, А. Крусян, П. Любченком, С. Серьогіною, О. Солоненко та ін. Метою статті є визначення інституційних та правових проблем забезпечення державного нагляду за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення законність набуває значення важливо-го правового чинника, який активно впливає на процес як започаткованих перетворень у територіальній організації влади, так і поточного функціонування місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. У свою чергу, функція нагляду за додержанням Конституції та законів України цими суб'єктами виступає найдієвішим засобом забезпечення законності. Будучи тривалий час одним із основних напрямів діяльності органів прокуратури, сьогодні вона не має чіткого інституційного закріплення та належного організаційно-правового механізму реалізації. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) передбачив функцію нагляду як одне із завдань діяльності нового для України інституту префектів [7]. Проте реалізація її, як і запровадження інституту префектів, поставлені у залежність від долі цього законопроекту та політичної волі парламентарів.

Реформування органів прокуратури в Україні йшло тривалим і досить повільним шляхом. Він був пов'язаний з концептуальним вибором певної моделі організації цього інституту та перебував під впливом двох ключових чинників – усталеної практики функціонування вітчизняної організаційно-функціональної моделі та необхідності імплементації міжнародних стандартів. Вступаючи до Ради Європи, Україна зобов'язалася виконати низку вимог, у тому числі й змінити роль та функції Генеральної прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи [1]. Протягом наступних років європейські інституції неодноразово наголошували на повільності та неповноті виконання Україною цих зобов'язань. Про це, зокрема, йшлося у Резолюції 1244 (2001) Парламентської асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» [9], декількох висновках Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо проектів Закону України «Про прокуратуру» [2; 12]. Прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» було запроваджено оновлену модель інституту прокуратури та зміну функціонально-компетенційних аспектів діяльності його органів. Так, ст. 2 цього Закону на прокуратуру покладені такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [8].

Законодавче визначення функцій прокуратури не містить жодної згадки про нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх по-

садовими і службовими особами, яку вважають логічним продовженням, або трансформацією функції нагляду за додержанням і застосуванням законів [10, с. 32]. Натомість Конституція України у п. 5 ст. 121 прямо покладає зазначену функцію на прокуратуру України [4]. Це породжує не тільки колізію нормативно-правових актів, а й неузгодженість правового визначення функціонального спрямування даної системи державних органів. На подолання їх спрямована норма п. 1 розд. XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру»: прокуратура виконує зазначену вище конституційну функцію виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Проте це положення також не повною мірою відповідає нормам ст. 121 Основного Закону, які розмежовують ці напрями діяльності як окремі функції прокуратури, а також фактично звужує конституційно визначений обсяг прокурорської діяльності. Як зазначає О. В. Сердюченко, обмеження функції нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами виключно формою представництва створює ускладнений, громіздкий та затяжний за часовими параметрами порівняно з наглядовою діяльністю механізм захисту та реального поновлення прав громадян, інтересів суспільства та держави [11, с. 306].

Така зміна функціонального спрямування прокуратури в цілому відповідає традиціям та стандартам організації органів прокуратури в європейських країнах, але з огляду на вітчизняні політико-правові та соціально-економічні реалії неоднозначно сприйнята науковим середовищем. Звуження прокурорських функцій, вказують Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин, не відповідає сучасним умовам розвитку та загальній ситуації в країні [14, с. 8] та, на думку М. В. Косюти, послабить контрольний-наглядний механізми в державі, призведе до подальшого розбалансування правоохоронної системи [5, с. 40–41]. В. Ткаченко зазначає, що внаслідок прийнятих змін утворився правовий вакуум у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина та законів із цих питань, оскільки ніякий інший державний

орган не зможе повноцінно замінити прокурора як наглядову інстанцію, здатну вживати невідкладні і дієві заходи для відновлення закону та справедливості [13, с. 18].

Важливість наглядової діяльності як чинника забезпечення та підтримання режиму законності у державі вимагає не скасування цієї функції, а передачі її від органів прокуратури іншим уповноваженим органам державної влади. Пунктом 9 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України передбачається, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Як зазначається у пояснювальній записці до Закону України «Про прокуратуру», п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено одним із основних завдань цих органів здійснення державного нагляду (контролю), у зв'язку з чим відсутні підстави для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, оскільки приводитиме до дублювання функцій відповідних органів державної влади [6]. Але мусимо зауважити, що спеціальний характер компетенції центральних органів виконавчої влади зумовлює здійснення галузевого нагляду та не передбачає можливості спостереження та відповідного реагування на порушення більш загального кола законодавчих актів. Державний нагляд (контроль), здійснення якого покладено на відповідні контролюючі органи, зауважує В. Ткаченко, не завжди буває досить ефективним у захисті прав та інтересів громадян, особливо у ситуації, коли порушниками таких прав є державні органи та установи чи їх посадові (службові) особи [13, с. 18]. Крім того, закріпивши цей напрям діяльності як одне з основних завдань діяльності центральних органів виконавчої влади, Закон не передбачив належних організаційно-правових механізмів його здійснення.

Особливо гостро, на наш погляд, відсутність функції загального нагляду може позначитися на діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Якщо стосовно органів державної влади, передусім виконавчої, можуть застосовувати-

ся адміністративні механізми спостереження за законністю та обґрунтованістю їх рішень, то для органів місцевого самоврядування, функціонуючих на засадах правової самостійності, такі механізми не передбачені. Відсутність належним чином інституціоналізованого нагляду порушує і вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, ст. 8 якої передбачає запровадження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів [3].

На усунення зазначеної прогалини інституційного характеру були спрямовані положення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), п. 1 ст. 119 якого передбачається, що префект на відповідній території має здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. На відміну від вузькогалузевого та адміністративного характеру контрольної діяльності центральних органів виконавчої влади, на даного державно-владного суб'єкта має покладатися здійснення нагляду загального характеру за додержанням законів муніципальними суб'єктами. Функціонуючи на територіальному рівні районів, областей, міст Києва, Севастополя, префекти повинні здійснювати виконавчу владу і під час реалізації своїх повноважень – бути відповідальними перед Президентом України, підзвітними та підконтрольними Кабінетові Міністрів України. У такий спосіб наглядова діяльність за законністю функціонування органів місцевого самоврядування від самостійної системи органів прокуратури має бути передана до системи органів виконавчої влади.

Указаний підхід у цілому відповідає європейській практиці державного та муніципального будівництва. У переважній більшості унітарних європейських країн суб'єкт адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування входить до системи виконавчої влади і призначається її вищим органом. Наприклад, у Польщі він призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації; у Франції префект призначається Радою міністрів; в Італії Рада міністрів призначає

в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів. У деяких європейських державах суб'єкти нагляду призначаються міністром, відповідальним за дану сферу, або в інший спосіб. Так, в Ізраїлі окружний адміністратор призначається міністром внутрішніх справ, а в Греції нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування першого рівня здійснює урядовий чиновник – обласний генеральний секретар; за легітимністю ж дій органів місцевого самоврядування другого рівня – провінції – слідкує спеціальний контрольний комітет, який створюється на номархіальному рівні і складається із судді першої інстанції, представника Міністерства внутрішніх справ і представника органів самоврядування.

В державах – членах ЄС та інших зарубіжних країнах організація нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками, у тому числі формами правління, державного устрою, політичного режиму, системою та організаційною моделлю місцевого самоврядування. У функціональному аспекті на органи нагляду покладаються доволі різноманітні функції і завдання. Поряд зі здійсненням контролю (нагляду) за законністю актів органів місцевого самоврядування, на них покладається контроль за виконанням делегованих органам місцевого самоврядування повноважень (Польща, Німеччина), фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (Німеччина, Чехія, Швеція), забезпечення здійснення державної політики (Болгарія, Франція, Польща, Чехія, Швеція) та підтримання громадського порядку (Франція, Швеція), розпорядництво державними видатками на відповідній території (Франція) та інші функції. Новітньою тенденцією для більшості зарубіжних країн щодо адміністративного нагляду у сфері місцевого самоврядування є те, що уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення представницьких органів, а уповноважений лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органам місцевого самоврядування надане право у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів, а й від інших, у тому числі центральних, органів державної влади.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. суттєво реформував функціональну модель української прокуратури. Було скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури. У підсумку ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і мають служити наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів. Проте на сьогодні не запроваджено ефективних інституційних механізмів здійснення нагляду за додержанням та застосуванням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування та не усунуто колізій правового регулювання наглядової діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим першочергового значення набуває завдання конституційного закріплення інституту префектів та законодавчого визначення порядку його організації та діяльності.

Список використаних джерел

1. Висновок № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 вересня 1995 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
2. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)048-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (з наст. змін.) [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Косюта, М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 13.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України (реєстр. № 2217а) [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
8. Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (з наст. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
 9. Резолюція 1244 (2001) Парламентської асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» (Страсбург, 26 квітня 2001 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_603.
 10. Рибалко, Г. С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України [Текст] : монографія / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.
 11. Сердюченко, О. В. Проблеми та перспективи трансформації функцій прокуратури України відповідно до міжнародних стандартів [Текст] / О. В. Сердюченко, А. С. Бульба // Порівн.-аналіт. право. – 2015. – № 2. – С. 304–307.
 12. Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 96-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680097f7d>.
 13. Ткаченко, В. Нова українська прокуратура: спроби аналізу [Текст] / В. Ткаченко // Юрид. газ. – 2014. – № 48/49. – С. 18–21.
 14. Шемшученко, Ю. С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір [Текст] / Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.

В. В. Скрипник

Институционально-правовые проблемы обеспечения надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления

В статье исследованы проблемы и перспективы организации и осуществления надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления. Проанализированы трансформация функций прокуратуры Украины по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также консолидация надзорных функций в системе органов исполнительной власти. Отмечено отсутствие эффективных институциональных механизмов

осуществления надзора за соблюдением и применением Конституции и законов Украины органами и должностными лицами местного самоуправления и наличие коллизий правового регулирования надзорной деятельности органов государственной власти. Подчеркнута важность введения института префектов в Украине, законодательного урегулирования порядка его организации и деятельности, рассмотрен европейский опыт функциональной направленности деятельности префектов.

Ключевые слова: прокуратура, законность, надзор, органы местного самоуправления.

V. V. Skripnik

**Institutional-legal problems of maintenance
of supervision of observance of the Constitution
and laws of Ukraine local governments**

In article problems and prospects of the organisation and realisation of supervision of observance of the Constitution and laws of Ukraine are investigated by local governments. By the author are analysed transformation of functions of Office of Public Prosecutor of Ukraine on supervision of observance of the rights and freedom of the person and the citizen, observance of laws on these questions local governments, their officials, and also consolidation of supervising functions in system of enforcement authorities. Absence effective institutional mechanisms of realisation of supervision of observance and application of the Constitution and laws of Ukraine by bodies and officials of local government and presence of collisions of legal regulation of supervising activity of public authorities is noted. Importance of introduction of institute of prefects in Ukraine, legislative settlement of an order of its organisation and activity is underlined, the European experience of a functional orientation of activity of prefects is considered.

The law of Ukraine «About Office of Public Prosecutor» from October, 14th, 2014 essentially reformed functional model of the Ukrainian Office of Public Prosecutor. Function of supervision of observance and application of laws has been cancelled, function of supervision of observance of the rights and freedom of the person and the citizen is limited by limits of representation activity of Office of Public Prosecutor. As a result, these changes corresponded to wishes of the Council of Europe and should promote approach of the Ukrainian Office of Public Prosecutor to the international standards. However as a result of reform has arisen not only a collision of regulatory legal acts, but also legal inconsistency in definition of functions of these bodies.

Changes of functions of Office of Public Prosecutor have been ambiguously apprehended professional by the environment, considering domestic politic-legal and social and economic realities. Importance of supervising activity as the factor of maintenance and maintenance of a mode of legality in the state, demands not cancellation of the given function, and its transfer from bodies of Office of Public Prosecutor to other authorised public authorities. Especially sharply, according to the author, absence of function of the general supervision can affect activity of bodies and official local government. If concerning public authorities, and first of all executive, administrative mechanisms of supervision over legality and validity of their decisions for the local governments functioning on the basis of a principle of legal independence, such mechanisms are not provided can be applied. Absence of institute of the state supervision breaks also requirements of the European charter of local government. In this connection the great value is got by realisation of the constitutional reform on decentralization of the power which provides introduction of institute of the prefect. Thus supervising activity behind legality of functioning of local governments from independent system of bodies of Office of Public Prosecutor will be transferred system of enforcement authorities.

Keywords: *Office of Public Prosecutor, legality, supervision, local governments.*