

УДК 342.25(477):35.072.6
DOI: 10.31359/1993-0941-2019-37-37

Бодрова І. І., кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНІВ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена визначенню стану та перспектив правового забезпечення державного нагляду за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України. В статті охарактеризовані конституційні вимоги та європейські стандарти державного нагляду за функціонуванням місцевого самоврядування. Розкривається оновлений механізм державного нагляду, передбачений проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Критично оцінюються підготовлені за дорученням Уряду України законопроекти про префектів, про зупинення актів органів місцевого самоврядування та інші. Формулюються авторські пропозиції щодо моделі законодавчого врегулювання організації та здійснення державного нагляду за законністю діяльності муніципальних органів.*

***Ключові слова:** місцеве самоврядування, державний нагляд, державний контроль, децентралізація державної влади, префект.*

Постановка проблеми. Сучасний етап державного будівництва, 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 інституційного та правового забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України у процесі їх нормотворчої, правозастосовної та іншої поточної діяльності. Реалізація конституційної реформи в частині внесення змін до Розділу VII «Прокуратура» і незавершеність її щодо децентралізації влади, якою передбачалося введення інституту префектів та запровадження додаткових організаційно-правових інститутів контрольно-наглядового характеру, призвели до відсутності ефективної системи державного нагляду за законністю муніципальної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У зв'язку із цим для наук муніципального, конституційного, адміністративного права актуалізувалися завдання доктринального забезпечення модернізації системи державного нагляду в сфері територіальної організації влади. Різним аспектам даної проблематики приділяють увагу у своїх працях такі вчені, як Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюк, Н. В. Мішина, Н. Р. Нижник, А. О. Новак, С. Г. Серьогіна, К. Є. Соляник, В. Л. Федоренко та інші. Разом з тим дотеперішня відсутність необхідної правової основи державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, напрацювання нових законопроектних ініціатив щодо правового регулювання означеної сфери публічно-владних відносин вимагають свого узагальнення та критичного аналізу

Мета статті — визначення стану та перспектив правового забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 144 Конституції України [3] органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При

цьому з мотивів невідповідності Конституції чи законам України такі рішення зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Разом з цим відповідного закону парламентом так і не було ухвалено. Аналогічну конституційну норму містить і ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], яка передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними у судовому порядку. Таким чином, єдиним державно-примусовим механізмом припинення дії рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції України та законам України, є їх визнання незаконними у судовому порядку, що у свою чергу тягне втрату ними чинності.

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас звернутися до суду з приводу невідповідності чинному законодавству рішень органів місцевого самоврядування можуть будь-які зацікавлені суб'єкти, а також органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Такими органами, зокрема, можуть виступати місцеві державні адміністрації, оскільки вони відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [12] мають право перевіряти стан дотримання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій, територіальні органи центральних органів виконавчої влади в межах наданих їм повноважень. Проте ані зазначений Закон, ані інші акти чинного українського законодавства загалом не передбачають механізму адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в межах реалізації ними власних повноважень.

Детальне регулювання засад державного нагляду за функціонуванням місцевого самоврядування міститься в Європейській

хартії місцевого самоврядування [2], що відображає практику європейських держав із вирішення цього питання. Зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування встановлено наступні засади:

по-перше, будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише відповідно до процедур та у випадках, передбачених конституцією або законом;

по-друге, будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, зазвичай, має на меті забезпечити дотримання закону та конституційних принципів (однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування);

по-третє, адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється так, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Як бачимо, Європейська хартія місцевого самоврядування містить вимогу про необхідність врегулювання процедури адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні конституції або закону відповідної держави, що є гарантією самостійності місцевого самоврядування. В Україні на сьогодні зазначені питання законодавчо не закріплені.

Поряд із положеннями Європейської хартії слід враховувати й Рекомендацію № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», ухвалену Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998р. [14], яка спрямована передусім на втілення засад, викладених у ст.8 Хартії. Додаток до цього документу містить керівні принципи, що мають визначати обсяг та процедури адміністративного нагляду, а саме: 1) забезпечення здійснення органами місцевої влади їхніх повноважень, якщо закон не передбачає іншого; 2) сприяння визначенню «власних повноважень» через їх делегування, що призведе до зменшення доцільності нагляду; 3) чітке перерахування в статутних положеннях видів діяльності, які підлягають нагляду; 4) обмеження

обов'язкового адміністративного нагляду за діями певної важливості відповідно до службового становища; 5) зменшення загального обсягу адміністративного контролю; 6) забезпечення існування лише одного наглядового органу першої інстанції, якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від змісту діяльності, що підлягає перевірці), чітке визначення сфер компетенції таких органів з метою уникнення невизначеності, який саме орган повинен здійснювати нагляд; 7) установлення в статутних документах часового ліміту для здійснення наглядовим органом відповідного нагляду.

На сьогоднішній день маємо констатувати невідповідність існуючого організаційно-правового механізму державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування названим європейським стандартам та керівним принципам [1, с. 65], а також відсутність його системності та належної правової основи.

Системне оновлення механізму державного нагляду та контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування на нових концептуальних та інституційних засадах передбачено проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а від 15 липня 2015 р.) [8]. Зокрема, законопроект передбачає для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування запровадження інституту префектів: префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Додатковий, але не менш важливий з точки зору забезпечення територіальної цілісності держави, механізм державного нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає, що 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 Укра-

їни, а також тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта 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.

Запропонована модель державного нагляду у сфері місцевого самоврядування збалансовує інтереси органів місцевого самоврядування, яким гарантується правова автономія у прийнятті рішень, та інтереси держави, яка отримує дієвий механізм для збереження унітарності держави, забезпечення територіальної цілісності і незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян. При цьому в Україні пропонується використати французьку модель інституту префектів, яка є «відносно м'якою», оскільки префекти можуть лише зупинити дію актів місцевого самоврядування, а не скасовувати їх, як в інших європейських країнах (наприклад, у Польщі).

Незважаючи на відкладення конституційних змін у частині децентралізації влади, ключові аспекти відповідної реформи не сходять з порядку денного експертного і громадського дискурсу. Більше того, вихідні засади державного контролю у сфері місцевого самоврядування зазнали спроби свого визначення у проекті Закону України «Про префектів» [13]. Даний законопроект отримав доволі критичну оцінку з боку експертного середовища: зокрема, вказувалося на необґрунтоване розширення, порівняно з визначеними у конституційному законопроекті, кола функцій та предмету наглядової діяльності префектів, неузгодженість та дискусійність значного числа питань, пов'язаних із запропонованим регулюванням правового статусу префектів, нечіткість встановлюваного механізму наглядової діяльності, незакріпленість прав та гарантій діяльності префекта, якими він має користуватися в процесі здійснення нагляду за додержанням законності органами місцевого самоврядування [4].

Нереалізованість конституційної реформи щодо децентралізації влади, що передбачає, у тому числі й модернізацію інституційного і функціонального механізму державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та запровадження інституту префектів, поставила завдання законопроектного забезпечення реформи системи державного нагляду на існуючих конституційних засадах.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України були розроблені проекти законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» [6] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування» [7]. Законопроекти передбачили, що законність усіх актів органів місцевого самоврядування має перевірятися державним органом. Запропоновано, що контролюючими органами будуть місцеві державні адміністрації: районні державні адміністрації наглядатимуть за законністю рішень сільських, селищних, міських (районного значення) рад та їх виконкомів, а обласні — за рішеннями об'єднаних територіальних громад, міських рад, районних в містах рад (міста обласного значення) та їх виконкомів, а також районних рад. За рішеннями обласних рад та Київської міської ради та її виконкому наглядатиме центральний орган виконавчої влади, визначений Кабінетом Міністрів України. Встановлено чіткий термін прийняття рішення контролюючим органом — 1 місяць з моменту набрання чинності муніципальним рішенням. Після цього терміну рішення органу місцевого самоврядування вважається законним. Якщо ж контролюючий орган за місяць виявив правопорушення, він зупиняє рішення органу місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду. Остаточне рішення має приймати суд. Передбачено, що вся процедура нагляду має здійснюватися публічно — рішення оприлюднюються і відстежуються через офіційні сайти органів місцевого самоврядування та контролюючих органів.

Зазначені законопроекти стали предметом жвавого обговорення в експертному середовищі, за результатами якого жоден законопроект не отримав позитивної оцінки та підтримки. Це поставило завдання опрацювання тих узгоджених позицій і положень, що мають закласти підвалини розробки законодавчої моделі організації та здійснення державного нагляду. Щодо останніх хотілося б висловити деякі міркування.

По-перше, відповідно до ч. 4 ст.143 та ч. 2 ст.144 Конституції України мають чітко розмежовуватися процедури здійснення нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України при здійсненні власних (самоврядних) повноважень та контролю за виконанням цими органами делегованих (державних) повноважень. Власна компетенція — це сфера самостійного владарювання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Відтак державний контроль обмежується спостереженням за додержанням правових рамок її здійснення, маючи характер державного нагляду. Державний же контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності розв'язання тих чи інших завдань. Делеговані повноваження — та сфера компетенції, у якій не діє гарантований ст.20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип невтручання органів державної влади, їх посадових осіб у здійснення муніципальними органами наданих їм повноважень. Будучи одним із засобів державного управління, контроль виконання делегованих повноважень передбачає не тільки спостереження за станом їх виконання, але й коригування допущених порушень [5, с. 139].

При цьому вважаємо недоцільною концентрацію у наглядового органа контрольно-наглядових повноважень за діяльністю органів місцевого самоврядування в сферах як власної, так і делегованої компетенції. Адже це призведе до формування системи тотального контролю за органами місцевого самоврядування і фактичного включення їх до виконавчої вертикалі. Вважаємо, що такий орган має здійснювати нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів

України в процесі їх нормотворчої діяльності, а функції спеціалізованого (галузевого) контролю за виконанням делегованих повноважень мають бути покладені на центральні органи виконавчої влади.

По-друге, державний нагляд слід поширити на муніципальні акти виключно нормативного характеру, ухвалені як представницькими, так і виконавчими органами територіальних громад, а також районними та обласними радами. Щодо індивідуальних актів застосовувати загальний порядок судового оскарження зацікавленими суб'єктами законності таких актів. Адже такі акти не мають відкладального порядку набуття чинності (вступають в силу з моменту їх ухвалення) та вичерпуються фактом їх виконанням (припиняють свою дію в момент реалізації). В силу цього ускладнюється, а здебільшого — унеможливується застосування щодо них конституційного механізму зупинення дії та оскарження, оскільки застосування таких процедур до недіючих актів неможливе, що підтверджується і правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною у мотивувальній частині Рішення № 7-рп/2009 від 16.04.2009р.(справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [15].

По-третє, нагляд повинен носити постійний, а не вибірковий, та наступний, а не попередній, характер. Прийнятий органом місцевого самоврядування нормативний акт повинен надсилатися наглядовому органу у найкоротший строк, але незалежно від цього набирати чинність у загальному, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядку. Наглядовий орган у разі встановлення невідповідності Конституції та законам України прийнятого органом місцевого самоврядування акту має у встановлений строк сповістити орган місцевого самоврядування, який видав цей акт, про виявлення фактів незаконності його рішень та надати розумний строк на усунення допущених порушень. Якщо акт не буде приведено у відповідність із законодавством протягом встановленого часу, дія муніципально-правового акту підлягає зупиненню з одночасним зверненням до суду. Такий порядок відповідатиме ч. 2 ст. 144 Конституції України.

Зважаючи на суспільну значущість проекту того чи іншого муніципально-правового акту, наглядовий орган може надати попередній висновок щодо відповідності оприлюдненого проекту такого акту Конституції та законам України, який матиме рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Встановлення ж обов'язковості попереднього висновку наглядового органу суперечитиме гарантіям правової автономії місцевого самоврядування, вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування та муніципальній практиці європейських держав, в яких інститут адміністративної опіки на сьогоднішній день не застосовується.

По-четверте, механізм державного нагляду не повинен за-проваджувати ієрархічні відносини між органами місцевого самоврядування та суб'єктом нагляду, передбачати формування органу загального контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування, включати перевірки та оцінювання стандартів якості публічних послуг, що належатиме до сфери предметного (галузевого) контролю. Повноваження наглядового органу мають відповідати його функціональному призначенню, сприяти забезпеченню дотримання органами місцевого самоврядування законності, боротьбі з корупцією та досягненню інших загальних суспільно значущих цілей.

По-п'яте, важливим вбачається вирішення питання належності наглядового органу до тієї чи іншої підсистеми органів державної влади. Вважаємо, що він не повинен підпорядковуватися місцевим державним адміністраціям та безпосередньо Уряду, оскільки це призведе до формування механізму державного нагляду за органами місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади. Вважаємо, що інституційно виправданим є підхід щодо віднесення наглядового органу до підсистеми президентської влади. Адже саме Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст.102 Конституції України). Органи ж виконавчої влади мають здійснювати галузевий контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Крім того, з урахуванням динаміки формування об'єднаних територіальних громад, реформування повноважень та ролі районних органів управління, вважаємо доцільним формувати наглядові органи на регіональному рівні, однак забезпечити законодавчу можливість створювати за потребою їх територіальні представництва і на нижчих рівнях територіальної організації влади.

По-шосте, суб'єкт нагляду має формуватися як авторитетна, професійна, ефективна державна інституція. Порядок призначення керівника наглядового органу має визначатися після узгодження питання підпорядкованості цього органу. Пропонуємо встановити, що керівник призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України з числа осіб, які визначені переможцями конкурсного відбору до складу цього органу.

Кількісний склад наглядового органу має залежати від кількості органів місцевого самоврядування на відповідній території, специфіки їх діяльності, особливостей території. Добір кадрів має здійснюватися на засадах відкритого конкурсного відбору за об'єктивними, зрозумілими критеріями (освіта, досвід практичної діяльності, фах, кваліфікація тощо) та чіткими, прозорими процедурами. Даний орган має бути максимально убезпечений від політичного впливу та тиску, бути політично нейтральним.

По-сьоме, закон повинен врегулювати механізм зворотного зв'язку суб'єкта нагляду з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями. Вважаємо, що, як важливий елемент взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, основні форми та способи його мають знайти своє закріплення на законодавчому рівні. Серед них — створення консультативної ради при наглядовому органі, узагальнення та поширення матеріалів узагальнення практики наглядової діяльності, просвітницькі заходи тощо.

У контексті здійснюваного дослідження не можна оминути питання правової основи державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Ч.4 ст.143 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування з питань здійс-

снення 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

На сьогоднішній же день такий контроль в порушення вимог Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавчо неврегульований. Лише Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [10] встановлює, що у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 20) і відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (ч. 5 ст. 39). При цьому контрольна діяльність законодавчо не врегульована, а здійснюється на підставі підзаконного акту.

Так, Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (зі змінами) [9]. Контроль покладений на відповідні місцеві держадміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, — на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, і здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування,

надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Вочевидь, що 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.

Висновки. Підводячи підсумок дослідження проблем правового регулювання державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні, маємо констатувати відсутність належної законодавчої бази, ефективного механізму такого нагляду та неімплементованість європейських стандартів у цій сфері. Розв'язання цих проблем пов'язано з удосконаленням конституційно-правової політики у сфері місцевого самоврядування: оновленням конституційної основи організації та здійснення місцевого самоврядування взагалі та державного нагляду за додержанням законності в діяльності муніципальних органів зокрема; ухваленням законів про державний нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, а також про державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. При опрацюванні організаційно-правового механізму державного нагляду 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. Питання формування збалансованого за системно-структурними, правовими, функціонально-компетенційними процедурно-процесуальними складовими механізму державного нагляду можуть бути предметом наступних досліджень.

Список використаних джерел :

1. Бодрова І. І. Проблеми імплементації європейських стандартів державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні. «Particularitatile adaptarii legislatirii 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.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Науково-консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про префектів» / Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України URL: <https://dbms.institute>
5. 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. 133–142.

6. 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>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зупинення актів органів місцевого самоврядування: проект Закону України URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
8. 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.
9. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (зі змінами). Офіційний вісник України. 1999. № 10. Ст. 390.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст.222.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (з наст. змін. та доп.). Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20. Ст. 190.
13. Про префектів: проект Закону України URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>
14. 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>
15. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). Офіційний вісник України. 2009. № 32. Ст. 1084.

References :

1. Bodrova I. I. (2019). Problemy implementatsii yevropeiskikh standartiv derzhavnoho nahliadu za doderzhanniam orhanamy mistsevoho samovriadvannia Konstytutsii ta zakoniv v Ukraini. «Particularitatile adaptarii legislatirii Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene», conferinta internationala stiintifico-practica (23–24 martie 2019; Chisinau). Chisinau: Tipogr. «Cetatea de Sus», 64–672016 [in Ukrainian].
2. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriadvannia: Khartiia, mizhnarodnyi dokument vid 15.10.1985 r. URL.: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 [in Ukrainian].

3. Konstytutsiia Ukrainy. Konstytutsiia, Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 1996. № 30. art. 141. [in Ukrainian].
4. Naukovo-konsultatyvnyi vysnovok shchodo proektu Zakonu Ukrainy «Pro prefektiv» / Naukovo-doslidnyi instytut derzhavnoho budivnytstva ta mistsevoho samovriaduvannia Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy URL: <https://dbms.institute> [in Ukrainian].
5. Novak A. O. (2015). Orhanizatsiino-pravovi osnovy derzhavnoho kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*. issue. 29, 133–142. [in Ukrainian].
6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiisnennia derzhavnoho kontroliu za vidpovidnistiu rishen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Konstytutsii ta zakonam Ukrainy: proekt Zakonu Ukrainy. URL: <http://www.minregion.gov.ua> [in Ukrainian].
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zupynennia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: proekt Zakonu Ukrainy URL: <http://www.minregion.gov.ua> [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady): proekt Zakonu Ukrainy vid 1.07.2015 r. № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennia Poriadku kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriaduvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.03.1999 r. № 339 (zi zminamy). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 1999. № 10. art. 390. [in Ukrainian].
10. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27.02.2014, № 794-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2014. № 13. art. 222. [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. art. 170. [in Ukrainian].
12. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV (z nast. zmin. ta dop.). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1999. № 20. art. 190. [in Ukrainian].
13. Pro prefektiv: proekt Zakonu Ukrainy URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf> [in Ukrainian].
14. Rekomendatsiia № R(98)12 «Pro nahliad za diialnistiu orhaniv mistsevoi vlady»: Ukhvalena Komitetom ministriv Rady Yevropy 18.09.1998r. URL: <http://www.slg-coe.org.ua> [in Ukrainian].
15. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 16.04.2009r. № 7-rp/2009 (sprava pro skasuvannia aktiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2009. № 32. art. 1084. [in Ukrainian].

Бодрова И. И.

**Проблемы правового регулирования государственного надзора
за соблюдением органами местного самоуправления Конституции
и законов в Украине**

***Аннотация.** Статья посвящена определению состояния и перспектив правового обеспечения государственного надзора за соблюдением органами местного самоуправления Конституции и законов Украины. В статье охарактеризованы конституционные положения и европейские стандарты государственного надзора за функционированием местного самоуправления. Раскрывается обновленный механизм государственного надзора, предусмотренный проектом Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти)». Критически оцениваются подготовленные по поручению Правительства Украины законопроекты о префектах, о приостановлении актов органов местного самоуправления и др. Формулируются авторские предложения относительно модели законодательного регулирования организации и осуществления государственного надзора за законностью деятельности муниципальных органов.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, государственный надзор, государственный контроль, децентрализация государственной власти, префект.*

Bodrova I. I.

**Problems of Legal Regulation of State Supervision over Adherence
by Local Self-Government Bodies to the Constitution and Laws
in Ukraine**

***Summary.** The scientific article is devoted to the determination of the state and prospects of legal provision of state supervision over observance of the Constitution and laws of Ukraine by local self-government bodies. The relevance of the problems is determined by the absence in Ukraine of an effective mechanism of state supervision over the legality of the activities of local self-government bodies and the necessary legal basis for it. At the same time, the development of new draft law initiatives regarding the legal regulation of this sphere requires its generalization and critical analysis.*

The article describes the European standards of state supervision over the functioning of local self-government determined by the European Charter of Local

Self-Government as well as the provision of Recommendations No. R (98) 12 «On Supervision of Local Authorities' Action» adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe. At the same time, the authors ascertain that the existing legal and institutional mechanism of state supervision and control over the activities of municipal authorities is not in line with the European standards while substantiating the lack of a systematic appropriate legal framework of this mechanism.

The updated mechanism of the state supervision envisaged by the Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)» is revealed. According to the author, it balances the interests of local self-government bodies, which are guaranteed legal autonomy in decision-making, with the interests of the State, which receives an effective mechanism to preserve the unitarity of the State, to ensure the territorial integrity and independence of Ukraine, its sovereignty and the protection of the rights and freedoms of citizens.

The draft laws on prefects, on local self-government acts suspension and others prepared as requested by the Ukrainian Government, are being critically evaluated. Author's proposals are formulated regarding the model of legislative regulation of the organization and exercise of state supervision over the legality of the activities of municipal bodies, including:

1) delimitation of procedures for exercising supervision over adherence of local self-government bodies to the Constitution and the laws of Ukraine while exercising their own (self-governing) powers and procedures for exercising supervision over the performance of delegated (state) powers by these bodies;

2) extension of state supervision to municipal legal acts of normative nature;

3) exercise of day-by-day state supervision along with the supervision based on the results of normative activity of local self-government bodies;

4) prevention of the establishment of hierarchical relations between the supervisory body and local self-government bodies;

5) attribution of the supervisory body to the presidential power subsystem;

6) formation of the supervisory body as an authoritative, professional, effective state institution with the personnel recruitment based on the open competition by objective, understandable criteria and clear, transparent procedures;

7) legislative regulation of the supervisory body's feedback to local self-government bodies and their associations.

Furthermore, the author stresses the need to regulate the relations concerning the organization and implementation of State control over the exercise of specific executive powers by local self-government bodies at a special law level.

Keywords: *local self-government, state supervision, state control, decentralization of state power, prefect.*