

*Заєць Анатолій Павлович
доктор юридичних наук,
професор, завідувач кафедри загальнотеоретичного
правознавства та публічного права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»*

Принципи адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування

Principles of administrative supervision of the activities of local government bodies

Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи з питань нагляду, ухвалені в 1998 і 2019 рр., передбачають кілька видів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, а саме: адміністративний нагляд, фінансовий нагляд і демократичний нагляд з боку мешканців громади.

Хартія, ґрунтуючись на необхідності «існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання»¹, встановлює необхідні вимоги до здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Враховуючи усю сукупність нормативних джерел Ради Європи, національного законодавства, а також доктрини місцевого самоврядування можна було б сформулювати перелік принципів адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування:

- 1) верховенства права;
- 2) самостійності місцевого самоврядування;
- 3) партнерства держави і місцевого самоврядування.

Принцип верховенства права домінує у системі вказаних принципів. Важливе значення мають усі його складові (включаючи принципи рівності перед законом, заборони дискримінації, запобігання зловживанню повноваженнями, юридичної визначеності). Утім під час правової регламентації адміністративного нагляду окремі з них набули особливого звучання.

Відповідно до ст. 8 Хартії здійснення будь-якого адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування має відбуватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Адміністративний нагляд не повинен призводити до втручання у здійснення громадами, їх органів наданих їм власних повноважень.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Отже, **принцип законності**, як один із складників верховенства права, передбачає наявність законодавчих підстав і процедур для адміністративного нагляду, що слугує способом запобігання необґрунтованого впливу чи надмірного контролю за місцевим самоврядуванням з боку виконавчої влади. Хартія визначає також зміст такого адміністративного нагляду – він має обмежуватися, як правило, питанням про законність дій на рівні місцевої влади, а не їхньою доцільністю. Це підкреслюється в Пояснювальній записці до Хартії. Виключення щодо цього правила зроблено у випадку делегованих завдань, коли орган, що делегує свої повноваження, може висловити бажання здійснювати певний нагляд за тим, як виконується це завдання. Однак це не має впливати на право місцевого органу влади діяти певною мірою на власний розсуд, як це передбачено п. 5 ст. 4².

Вказана практика законодавчого регулювання процедур і підстав для здійснення адміністративного нагляду існує в усіх країнах Європейського Союзу. Так, Акт про Конституцію Данії 1953 р. гарантує, що «[п]раво муніципалітетів «самостійно управляти власними справами, під наглядом Держави, закріплюється в законодавстві» (розділ 82). Особливості державного нагляду закріплюються в Законі про муніципальне управління (*Lov om kommunernes styrelse*)³.

Закон про місцеве самоврядування Швеції 2017 р. встановлює загальні повноваження місцевих влад, а також організаційні правила стосовно їх діяльності та особливості адміністративного нагляду з боку органів державної влади в особі окружних адміністрацій⁴.

У Польщі, згідно зі ст. 171 Конституції Польщі, за діяльністю одиниць територіального самоврядування здійснюється нагляд щодо її законності. Органами, що здійснюють нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування, є голова Ради Міністрів і воєводи, а у сфері фінансових питань – регіональні рахункові палати. Органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати свої рішення губернатору (для деяких актів – протягом двох днів) після ухвалення. Губернатор має право у разі невідповідності ухвалених органами місцевого самоврядування рішень законам держави (суперечать державним інтересам) одноосібно визнати рішення нечинним, призупинити виконання такого рішення, а після 30 днів повинен звернутися до адміністративного суду з метою його оскарження⁵. Відповідно до розділу 10 Закону про гмінне самоврядування наглядові органи мають право втручатися у гмінну діяльність лише у випадках, передбачених законодавством. Рішення органу гміни, яке суперечить закону, вважається недійсним. Наглядовий орган може зупинити його виконання, однак має вказати фактичну або юридичну підстави, а також роз'яснити про можливість подачі скарги до адміністративного суду⁶.

² Огляд практики адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах. Страсбург, 31 січня 2020 р. CEGG/PAD(2020)2. URL: https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGPAD20202_UKR.pdf

³ Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Рукопис Девіда Янга. SKL International 2016. Оновлене видання 2020. С. 10. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf

⁴ Там само. С. 73.

⁵ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шпавала). Київ: Москаленко О. М., 2018. 84 с.

⁶ USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Opracowano na podstawie: t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609, 721. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>

Другим принципом верховенства права, що має особливе значення для адміністративного нагляду, є **принцип домірності (пропорційності)** у здійсненні адміністративного нагляду. Стаття 8 Хартії особливо наголошує на тому, що адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Домірність у здійсненні адміністративного нагляду має багато вимірів. У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2019 р. вдосконалення застосування принципу домірності адміністративного нагляду пов'язується з забезпечення того, аби єдиними наслідками нагляду були збереження або відновлення законності чи стабільного фінансового стану⁷.

Домірність проявляється також у частоті перевірок з боку контролюючих органів, жорсткості заходів органів адміністративного нагляду, які мають вживатися у випадку порушень з боку органів місцевого самоврядування; вона потребує мінімального впливу контролюючого органу на місцеву автономію з одночасним досягненням бажаних результатів.

Домірністю заходів зумовлюється потреба звуження кола актів органів місцевого самоврядування, які мають підлягати нагляду за законністю. Так, учасники зустрічі 2018 р. у «страсбурзькому форматі», узгоджуючи параметри майбутньої української системи нагляду, погодилися, що «[с]истематичному нагляду за законністю має підлягати лише обмежене число актів, які мають високу важливість і які мають бути законодавчо чітко визначеними, тоді як інші акти слід піддавати лише вибіркоким перевіркам», а також, що «[о]днією з найважливіших функцій майбутньої системи нагляду має стати консультування органів місцевого самоврядування щодо законності проєктів їхніх актів, але лише за їхнім запитом», що «система нагляду за актами має замінити собою більшість, якщо не всі нинішні процедури перевірок / контролю; винятки можливі для вельми специфічних питань, таких як перевірка дотримання санітарних норм у школах чи лікарнях» і що «[о]днією з найважливіших функцій майбутньої системи нагляду має стати консультування органів місцевого самоврядування щодо законності проєктів їхніх актів, але лише за їхнім запитом»⁸.

Переважно адміністративний нагляд за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування, відповідності актів місцевого самоврядування законодавству в європейських країнах здійснюють префекти, які, на відміну від української практики функціонування місцевих державних адміністрацій, не поєднують контрольні повноваження з повноваженнями з соціально-економічного розвитку територій, що мають належати до повноважень місцевого самоврядування.

⁷ Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2019 at the 1343rd meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=090000168093d066>

⁸ CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE. Висновок до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (№4298). м. Страсбург, 27 листопада 2020 р. CEGG/LEX(2020)5.

Здійснення адміністративного нагляду **не має порушувати принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування**, зокрема, вести до запровадження ієрархічного підпорядкування громад та їхніх органів органам державної влади, перешкоджати реалізації громадами власних публічних завдань і власних публічних інтересів, порушувати фінансову і майнову самостійність громад.

Нарешті, **між органами, що здійснюють адміністративний нагляд, і місцевим самоврядуванням має існувати дух партнерства**. Він має проявлятися у тому, що слід використовувати насамперед механізми порозуміння, позитивної взаємодії. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 2019 р. орієнтують на застосування адміністративних санкцій до представників органів місцевого самоврядування лише як виняток, а при виявленні протизаконних дій у рамках делегованих повноважень рекомендують домагатися виправлення ситуації, пропонувати органу місцевого самоврядування переглянути своє рішення, або передавати це питання на розгляд до компетентного суду.