УДК 342
DOI https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.70.2

Нестеров Г. Г.,
молодший науковий співробітник
відділу проблем міжрегіонального співробітництва
Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»,
здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті відзначається, що ратифікація Верховною Радою України міжнародно-правових актів, накладає на державу Україна певні зобов'язання, що, як правило, передбачає вжиття певних заходів, спрямованих на приведення у відповідність із такими актами національного законодавства з метою запобігання випадкам виникнення колізій у правовому регулюванні відповідних груп суспільних відносин. Акцентовано увагу на тому, що імплементація Європейської хартії місцевого самоврядування потребує впровадження у національну правову систему інституту адміністративного нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування. Досліджено тенденції у правотворчій діяльності, які відбивають візію правових реформ щодо методів та засобів забезпечення здійснення нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування та встановлено, що перспективи впровадження механізму такого нагляду пов'язуються із законопроєктом № 4298, положення якого відзначаються суперечливим характером у частині визначення підходів щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Встановлено, що у законодавстві України наразі отримав закріплення попередній (апріорний) нагляд, що продемонстровано на прикладі здійснення нагляду за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування, який не отримав належного відтворення у законопроєкті № 4298 та в основу якого покладено модель апостеріорного (постфактум) нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевої державної адміністрації. Доводиться, що реалізація моделі попереднього (апріорного) нагляду, принаймні щодо нормативних актів органів місцевого самоврядування, не обмежуючись лише регуляторними актами, з боку уповноважених органів державної влади, узгоджується з принципами правотворчої діяльності та сприяє якісній реалізації техніки нормопроєктування. У зв'язку з цим запропоновано віднести до повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України попередній (апріорний) нагляд щодо нормативних актів нерегуляторного характеру, оскільки регуляторні акти є предметом нагляду Державної регуляторної служби України. Обґрунтовано положення про доцільність включення попереднього (апріорного) нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування до складу механізму нагляду, пропонованого законопроєктом № 4298, що узгоджується із практикою деяких країн-членів ЄС у частині включення попереднього (апріорного) нагляду до системи правових засобів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: міжнародно-правові зобов'язання, місцеве самоврядування, адміністративний нагляд за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування, попередній (апріорний) нагляд, апостеріорний (постфактум) нагляд, ЄС.

Постановка проблеми. Ратифікація Верховною Радою України міжнародно-правових актів, накладає на державу Україна певні зобов'язання, що, як правило, передбачає вжиття певних заходів, спрямованих на приведення у відповідність із такими актами національного законодавства з метою запобігання випадкам виникнення колізій у правовому регулюванні відповідних груп суспільних відносин.

Одним з ключових міжнародно-правових актів, що визначає засади організації та здійснення місцевого самоврядування, справедливо у наукових та експертних колах визнають Європейську хартію місцевого самоврядування від 15.10.1985, яка з боку України була ратифікована Законом від 15.07.97 № 452/97-ВР [1]. Зазначеним документом встановлюються засадничі положення, які слугують надійним дороговказом на шляху побудови державами ефективної системи місцевого самоврядування із використанням узгоджених із демократичним режимом організації та поділу влади правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання принципу верховенства права, утвердження законності, недопущення порушення публічних інтересів тощо.

Одним із правових засобів, який сприяє забезпеченню законності та правопорядку на всіх рівнях системи місцевого самоврядування, Європейською хартією місцевого самоврядування визнається адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Наголошується, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування (п.п. 1–2 ст. 8).

Питання організації та здійснення адміністративного нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування набуло особливого значення у контексті виконання Україною зобов'язань у контексті євроінтеграції.

Зокрема, у межах пп. 2.1.1 «Демократія» п. 2 «Функціонування демократичних інститутів та реформа державного управління» Кластеру 1 «Основи процесу вступу» Звіту про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року наголошується на тому, що правила нагляду за діяльністю місцевих органів влади, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, досі не встановлені [2, с. 14].

З метою забезпечення здійснення реформ, які зумовлюються євроінтеграційним процесом на системних засадах, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р було схвалено План України, яким, в межах запланованих змін, задекларовано перегляд законодавства про місцеві державні адміністрації відповідно до стандартів Ради Європи щодо встановлення пропорційної системи адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку держави. Зазначається, що реформа відповідає Кластеру 1, представленому у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року [3, с. 212–213].

Варто відзначити і те, що Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 940) у кореляції з вищенаведеними ініціативами щодо напрямів розвитку законодавства України у частині визначення засад нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування передбачає за напрямом «Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики» Стратегічної цілі «Розбудова ефективного багаторівневого врядування» у межах Оперативної цілі 1 «Розвиток інституційної спроможності органів публічної влади з урахування кращих практик ЄС» реалізацію наступного завдання: «15. Запровадження системи здійснення нагляду за дотриманням законності актів органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування» [4].

Впровадження у правову систему України механізму здійснення нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування на принципах, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, неодмінно зумовлюватиме вжиття з боку держави комплексних заходів, які справлятимуть вплив на конституційно-правову модель функціонування місцевого самоврядування в Україні із подальшим втіленням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 та інших актів законодавства України. Відтак вбачається за доцільне дослідити тенденції у правотворчій діяльності, які відбивають візію правових реформ щодо методів та засобів забезпечення здійснення нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Зазначеним обумовлюється актуальність представленого дослідження.

Стан дослідження. У юридичних наукових джерелах отримали висвітлення питання, що визначають правові засади організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням взятих Україною міжнародно-правових зобов'язань, що знайшло вияв у працях К.І. Апанасенко, О.М. Вінник, О.П. Віхрова, Р.А. Джабраілова, К.І. Наумової, К.В. Полякової, В.А. Устименка, В.С. Щербини та ін.

Водночас у правових дослідженнях у недостатній мірі опрацьовано питання, пов'язані із актуалізацією завдань щодо виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань, зокрема тих, що закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування, політико-правова вага яких набула особливого значення у контексті виконання Україною зобов'язань у контексті євроінтеграції.

Метою статті є науково-правова оцінка ступеня виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань, зокрема тих, що закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування, та їх врахування у визначенні перспектив розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, слід зазначити, що ідея впровадження адміністративного нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування набула формалізації у тексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

Зокрема, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою наголошувалося на необхідності забезпечення ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України. Своєю чергою створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень мало б здійснюватися з дотриманням низки принципів, у тому числі, шляхом «запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг». Реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні мала б сприяти зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території [5].

Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р, передбачалося розробити низку законопроєктів і окремо було згадано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України». Додатково було наголошено на необхідності забезпечення супроводження у Верховній Раді України проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», а також інших пріоритетних законопроєктів [6].

Розробка згаданих вище законопроєктів набула значної актуальності у зв'язку із внесенням змін до Конституції України на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016. Адже істотних змін зазнав інститут прокуратури, який було позбавлено функції здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [7].

Втім, значного прогресу у обговоренні законопроєктів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття рішень, що порушують Конституцію та закони України» та «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» не відбулося через відкликання останніх розробниками. Так, перший законопроєкт із дещо редакційно зміненою назвою, а саме «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», був відкликаний у вересні 2017 року Міністерством розвитку громад та територій України [8]. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598 від 13.12.2019), яким передбачалося, з-поміж іншого, впровадження інституту префекта та наділення його повноваженнями щодо здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України (зміни до ст. 119 Конституції України), призупинення дії актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду (зміни до ст. 144 Конституції України) також було відкликано у січні 2020 року. Зазначена інформація представлена у картці законопроєкту [9].

Водночас, перспективи впровадження механізму адміністративного нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування пов'язуються із законопроєктом «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 від 30.10.2020) (далі – законопроєкт № 4298) [10], який наразі перебуває на стадії другого читання та неодноразово проходив експертування фахівцями Центру експертизи доброго врядування, що функціонує в межах Секретаріату Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі – Центр експертизи доброго врядування).

Як випливає зі змісту таблиці реформ та інвестицій в рамках Компоненту І Плану України, реформа 1 «Просування реформи децентралізації» передбачає, що саме із прийняттям законопроєкту № 4298 у якості чинного Закону, буде досягнуто заплановані мету та результат реформи, які, відповідно, полягають:

– у створенні правових основ для забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів адміністративного нагляду, закладеного у Європейській хартії місцевого самоврядування;

– у переформатуванні місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу з метою організації домірної системи забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади при реалізації державної політики на місцях [3, с. 218].

Втім, доступні для ознайомлення зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України (лист від 28.06.2024 № 07/2-2024/144226) та висновки фахівців Центру експертизи доброго врядування (м. Страсбург, 21.02.2024, CEGG/LEX(2024)1 (далі – висновок від 21.02.2024)) [11] засвідчують суперечливий характер положень законопроєкту № 4298 у частині визначення підходів щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Протиріччя спостерігаються навіть із конституційно-правовими приписами та принципами, встановленими Європейською хартією місцевого самоврядування.

Так, у висновку Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України зазначається, що згідно з ч. 3 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (у редакції законопроєкту № 4298) «до повноважень місцевих державних адміністрацій із забезпечення законності, належать повноваження із забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод людини і громадянина, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади територіальними органами центральних органів виконавчої влади, що здійснюють свої повноваження на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, додержання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами, а також здійснення державного контролю на відповідних територіях».

Однак, на слушну думку фахівців Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, відповідно до ст. 119 Конституції України як самостійні (а не складові іншого повноваження) визначені повноваження щодо забезпечення: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (п. 1); 2) законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян (п. 2); 3) взаємодії з органами місцевого самоврядування (п. 6). Відтак, як резюмує Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, Конституція України не уповноважувала місцеві державні адміністрації «забезпечувати додержання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами».

Крім того, Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України наводить цитування п. 29 висновку від 27.11.2020 до законопроєкту № 4298, підготовленого Центром експертиз доброго врядування, яким зверталася увага на те, що «згідно з Рекомендацією Rec(1998)12 Комітету міністрів, обов'язковий адміністративний нагляд, який здійснюється в силу посадових обов'язків, украй важливо обмежити актами, що мають певне значення. Це також прямий наслідок принципу домірності, закріпленого пунктом 3 статті 8 Хартії. Саме тому, як зазначалося вище, на зустрічі у «страсбурзькому форматі» в квітні 2018 року було погоджено, що нагляд за законністю має здійснюватися систематично лише щодо актів певної важливості (наприклад, актів, що можуть мати дуже великий вплив; украй високі економічні та/або фінансові наслідки чи здатні більшою мірою сприяти зловживанням), тоді як інші акти слід перевіряти на законність лише вибірково».

Втім, в цій частині законопроєкт № 4298 не зазнав змін, оскільки ч. 1 ст. 59-2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції законопроєкту № 4298) до предмета забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування відносить:

1) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування;

2) індивідуальні акти, що приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження об'єктів цивільних прав територіальної громади або спільної власності територіальних громад відповідного району, області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, передбачених законом;

3) індивідуальні акти, що містять ознаки прийняття органом місцевого самоврядування рішення не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

4) індивідуальні акти органів місцевого самоврядування, що стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи чи групи осіб.

Відповідно, зауваження Центру експертиз доброго врядування, висловлені у висновку від 27.11.2020 та які залишилися не врахованими, сутнісно відтворено у п. 61 висновку від 21.02.2024, який сформульовано наступним чином:

«61. Законопроєкт передбачає нагляд за всіма актами місцевого самоврядування, таким чином дозволяючи МДА досить широко втручатися в діяльність місцевого самоврядування. Рекомендується передбачити застосування ризик-орієнтованого підходу та інших критеріїв (наприклад, значущість чи потенційний вплив), які б уточнювали пріоритетність актів для нагляду за законністю та відповідали б стандартам Ради Європи. Це не обов'язково означає виключення деяких актів зі сфери нагляду за законністю з боку держави, а радше адаптує частоту та глибину нагляду за кожною категорією актів до відповідних критеріїв, таким чином реалізуючи дуже важливий принцип домірності нагляду, який передбачено ч. 3 ст. 8 Хартії» [11].

Думки, висловлені у п. 61 висновку від 21.02.2024, у певній мірі отримали деталізацію у п.п. 45–47 [11]. Зокрема, зроблено наголос на тому, що розширено сферу нагляду і нова редакція законопроєкту № 4298 встановлює, що предметом нагляду можуть бути індивідуальні акти, що містять ознаки прийняття органом місцевого самоврядування рішень не на підставі, не в межах повноважень або не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України або містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб (п. 4 ч. 1 ст. 59-2). Як стверджується у п. 45 висновку від 21.02.2024, таке дуже широке формулювання може не відповідати принципу законності та домірності, закладеному в додатку до рекомендації Комітету міністрів CM/Rec(2019)3, адже місцева державна адміністрація отримає не чітко визначені повноваження щодо втручання у діяльність місцевого самоврядування.

У п. 46 висновку від 21.02.2024 висловлено певні сумніви щодо спроможності будь-якого державного органу ефективно здійснювати такий обсяг завдань, адже, зважаючи на такий розлогий предмет нагляду, у місцевої державної адміністрації може виникати необхідність проводити глибокий аналіз усіх індивідуальних актів місцевого самоврядування, включаючи відстеження процедури їх прийняття. При цьому уточнюється, що жодних умов щодо застосування ризик-орієнтованого підходу та інших критеріїв (наприклад, значущості), які б уточнювали пріоритетність актів нагляду та відповідали стандартам Ради Європи, законопроєкт № 4298 не містить.

У зв'язку з цим, у п. 47 висновку від 21.02.2024 підкреслюється, що можливість такого широкого втручання у акти індивідуального характеру за власною ініціативою місцевої державної адміністрації несе ризики і для осіб, щодо яких такі акти приймаються. Зазначене, на думку фахівців Центру експертиз доброго врядування, може суперечити загальній процедурі представництва інтересів держави та приватних фізичних та юридичних осіб, а також може створювати істотні корупційні ризики.

Солідаризуючись з думкою фахівців Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України та Центру експертизи доброго врядування у доцільності подальшого доопрацювання законопроєкт № 4298 з метою приведення у відповідність до Конституції України та втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у пропоновані у цьому законопроєкті нормативні конструкції щодо забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування, вбачається за доцільне звернути увагу, що у певній мірі на сучасному етапі вже впроваджено в окремих сегментах правового поля нагляд з боку уповноважених органів державної влади за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Зокрема, достатньо буде згадати особливості регуляторної діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які знайшли вияв у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003. Серед таких особливостей можна виділити нагляд за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування, який хоч і має дещо обмежений характер за переліком регуляторних актів, а саме предметом нагляду виступають регуляторні акти представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проєкту регуляторного акта, який разом з цим проєктом та підписаним аналізом регуляторного впливу *подається до уповноваженого органу для підготовки у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку пропозицій щодо удосконалення проєкту відповідно до принципів державної регуляторної політики* [12].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування» від 23.09.2014 № 634 [13] встановлює наступне:

пропозиції щодо удосконалення проєкту регуляторного акта, який розробляється сільськими, селищними, міськими, районними у містах, районними та обласними радами і поданий Державній регуляторній службі (далі – пропозиції), готуються зазначеною Службою на підставі підготовлених відповідно до вимог, визначених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), експертного висновку відповідальної постійної комісії, утвореної відповідною радою, щодо регуляторного впливу проєкту регуляторного акта та аналізу регуляторного впливу (у разі його підготовки);

у разі подання документів у неповному обсязі та/або їх оформлення з порушенням вимог, визначених Законом, Державна регуляторна служба не пізніше наступного робочого дня

з дня їх одержання повідомляє про відмову в підготовці пропозицій з обґрунтуванням причин такої відмови та посиланням на відповідні нормативно-правові акти;

Державна регуляторна служба проводить аналіз поданих документів на відповідність вимогам статті 4 Закону та готує пропозиції з обґрунтованими зауваженнями та висновками (у разі їх наявності);

строк підготовки пропозицій не може бути більш як 20 робочих днів з дня одержання відповідних документів.

У даному випадку відбувається попередній (апріорний) нагляд за регуляторною діяльністю органу місцевого самоврядування, що дозволяє запобігти виникненню ситуацій прийняття та застосування регуляторних актів, які суперечать ст. 4 «Принципи державної регуляторної політики» Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

На відміну від підходу, закладеного в основу Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у частині забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування на етапі розробки та прийняття регуляторних актів, законопроєкт № 4298 використовує модель апостеріорного (постфактум) нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевої державної адміністрації, на що окремо звертається увага у п. 43 висновку від 21.02.2024 [11].

Реалізація моделі попереднього (апріорного) нагляду, принаймні щодо нормативних актів органів місцевого самоврядування, не обмежуючись лише регуляторними актами, з боку уповноважених органів державної влади, напевно мала б значно більший корисний для суспільства ефект, дозволяючи мінімізувати, якщо не виключити повністю, ще на етапах розробки та прийняття нормативного акта фактори, що можуть ускладнити або унеможливити досягнення мети регулювання такого акта. Вбачається, що в такому контексті попередній (апріорний) нагляд узгоджується з принципами правотворчої діяльності та сприяє якісній реалізації техніки нормопроєктування. Адже, згідно з ч. 1 ст. 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023, норми права, що містяться у нормативно-правовому акті, мають відповідати таким вимогам: 1) однозначності їх розуміння (ясність, точність, доступність для розуміння та реалізації); 2) передбачуваності (прогнозованості) результатів їх реалізації; 3) їх відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженості з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили; 4) уніфікованості вжитої в них термінології; 5) спорідненості та логічної послідовності їх викладення [14].

Попередній (апріорний) нагляд щодо нормативних актів нерегуляторного характеру, окрім регуляторних, які є предметом нагляду Державної регуляторної служби України, можна було б віднести до повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України. При цьому не мається на увазі державна реєстрація таких актів, як це відбувається щодо підзаконних нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади. Хоч у наукових джерелах висловлювалася думка про доцільність створення на регіональному рівні Реєстрів правових актів місцевого самоврядування для подальшого їх включення до Єдиного реєстру нормативних актів в Україні [15, с. 117–118].

У даному випадку територіальні органи Міністерства юстиції України могли б застосувати механізм, який би виконував завдання та функції, аналогічні тим, що закладені в основу підготовки пропозицій щодо удосконалення проєктів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування. Адже головна мета такої процедури полягатиме у встановленні ступеня відповідності вказаних вище нормативних актів вимогам Конституції та законів України.

Попередній (апріорний) нагляд за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування вбачається за доцільне передбачити як складову механізму нагляду, пропонованого законопроєктом № 4298, що також знаходить відтворення у практиці здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах-членах ЄС.

Так, законодавством Королівства Нідерландів закріплено заходи, які можуть бути доступні наглядовим органам щодо муніципалітетів: 1) попередня перевірка, що регулюється ст.ст. 256–260 Закону про муніципалітети; 2) скасування рішень, що регулюються ст.ст. 265–278 Закону про муніципалітети. Підстави для попередньої перевірки встановлюються актом парламенту або провінційним розпорядженням відповідно до акта парламенту. Заходи, доступні Короні щодо провінцій, такі ж, як і щодо муніципалітетів. Однак у випадку з провінціями загальний адміністративний нагляд здійснює виключно Корона. Попередня перевірка регулюється ст.ст. 257–264 Закону про провінції; скасування рішень регулюється ст.ст. 265–278 Закону про провінції [16, с. 24].

У Королівстві Бельгія на підставі Указу від 01.04.1999 встановлено порядок здійснення нагляду у регіоні Валлонія (одній з трьох земель), який поряд із загальним наглядом також передбачає спеціальний погоджувальний та примусовий нагляд. Зокрема, у межах спеціального погоджувального нагляду перш ніж деякі рішення можуть набути чинності, вони повинні отримати схвалення від постійної делегації (муніципалітети), уряду Валлонії (провінції та міжмуніципальні об'єднання) або губернатора (поліцейські зони) [17, с. 46–47].

Відтак, зазначене дає підстави стверджувати про узгодженість пропозиції щодо впровадження попереднього (апріорного) нагляду у національну модель нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування із практикою деяких країн-членів ЄС у частині включення попереднього (апріорного) нагляду до системи правових засобів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти низки узагальнюючих висновків, а саме:

відзначається, що ратифікація Верховною Радою України міжнародно-правових актів, накладає на державу Україна певні зобов'язання, що, як правило, передбачає вжиття певних заходів, спрямованих на приведення у відповідність із такими актами національного законодавства з метою запобігання випадкам виникнення колізій у правовому регулюванні відповідних груп суспільних відносин. Акцентовано увагу на тому, що імплементація Європейської хартії місцевого самоврядування потребує впровадження у національну правову систему інституту адміністративного нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування;

досліджено тенденції у правотворчій діяльності, які відбивають візію правових реформ щодо методів та засобів забезпечення здійснення нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування та встановлено, що перспективи впровадження механізму такого нагляду

пов'язуються із законопроєктом № 4298, положення якого відзначаються суперечливим характером у частині визначення підходів щодо забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Підтримуючи доцільність подальшого доопрацювання законопроєкту № 4298 з метою приведення у відповідність до Конституції України та втілення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування у пропоновані у цьому законопроєкті нормативні конструкції щодо забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування, звертається увага на те, що у певній мірі на сучасному етапі вже впроваджено в окремих сегментах правового поля нагляд з боку уповноважених органів державної влади за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування;

встановлено, що у законодавстві України наразі отримав закріплення попередній (апріорний) нагляд, що продемонстровано на прикладі здійснення нагляду за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування, який не отримав належного відтворення у законопроєкті № 4298 та в основу якого покладено модель апостеріорного (постфактум) нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевої державної адміністрації;

доводиться, що реалізація моделі попереднього (апріорного) нагляду, принаймні щодо нормативних актів органів місцевого самоврядування, не обмежуючись лише регуляторними актами, з боку уповноважених органів державної влади, узгоджується з принципами правотворчої діяльності та сприяє якісній реалізації техніки нормопроєктування. У зв'язку з цим запропоновано віднести до повноважень територіальних органів Міністерства юстиції України попередній (апріорний) нагляд щодо нормативних актів нерегуляторного характеру, оскільки регуляторні акти є предметом нагляду Державної регуляторної служби України. При цьому не відстоюється думка про державну реєстрацію таких актів, як це відбувається щодо підзаконних нормативно-правових актів органів державної виконавчої влади. Аргументовано, що у даному випадку територіальні органи Міністерства юстиції України могли б застосувати механізм, який би виконував завдання та функції, аналогічні тим, що закладені в основу підготовки пропозицій щодо удосконалення проєктів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування. Наголошується на тому, що головна мета такої процедури полягатиме у встановленні ступеня відповідності вказаних вище нормативних актів вимогам Конституції та законів України;

обґрунтовано положення про доцільність включення попереднього (апріорного) нагляду за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування до складу механізму нагляду, пропонованого законопроєктом № 4298, що узгоджується із практикою деяких країн-членів ЄС у частині включення попереднього (апріорного) нагляду до системи правових засобів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
2. Commission staff working document Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 8.11.2023. SWD(2023) 699 final. *European Commission website.* URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.
3. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80#Text.
4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 № 940). *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text.
6. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80#Text.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text.
8. Законопроект про державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування відкликаний. *Асоціація міст України*. URL: https://www.auc.org.ua/novyna/zakonoproekt-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rishennyamy-organiv-miscevogo-samovryaduvannya.
9. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
10. Проект Закону 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 від 30.10.2020. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4479.
11. Висновок щодо проєкту Закону «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, 21.02.2024, CEGG/LEX(2024)1. *Рада Європи.* URL: https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-as-of-21-fe/1680aea85f.
12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text.
13. Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2014-%D0%BF#Text.
14. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text.
15. Наумова К.І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне

право; муніципальне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого МОН України. Харків, 2017. 165 с.
16. Structure and operation of local and regional democracy. The Netherlands. *Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/09000016809de4ad.
17. Structure and operation of local and regional democracy. Belgium. *Council of Europe*. URL: https://rm.coe.int/090000168093ebea.

Nesterov H. International legal obligations of Ukraine and their impact on the development of legislation in the sphere of local self-government

Summary. The article highlights that the ratification of international legal acts by the Verkhovna Rada of Ukraine imposes certain obligations on the state of Ukraine, which typically requires taking specific measures to align national legislation with such acts in order to prevent conflicts in the legal regulation of relevant social relations. The focus is on the fact that the implementation of the European Charter of Local Self-Government necessitates the introduction of the institution of administrative supervision to ensure legality in the activities of local self-government bodies into the national legal system. The article explores trends in legislative activities that reflect the vision of legal reforms regarding the methods and means of ensuring supervision over the legality of local self-government activities. It is established that the prospects for implementing such supervision mechanisms are linked to draft law No. 4298, which exhibits controversial elements, particularly in the approaches to ensuring legality in local self-government. It is noted that Ukrainian legislation currently provides for preliminary (a priori) supervision, as demonstrated by the supervision of regulatory activities of local self-government bodies, which is not adequately reflected in draft law No. 4298. This draft law is based on a model of posterior (ex post facto) supervision of the legality of local self-government acts by local state administrations. The article argues that the implementation of preliminary (a priori) supervision, at least with regard to normative acts of local self-government, beyond just regulatory acts, by authorized state bodies aligns with legislative principles and contributes to the effective use of legislative drafting techniques. In this regard, it is proposed to assign the preliminary (a priori) supervision of non-regulatory normative acts to the territorial bodies of the Ministry of Justice of Ukraine, as regulatory acts fall under the purview of the State Regulatory Service of Ukraine. It is also argued that incorporating preliminary (a priori) supervision of local self-government activities into the proposed supervision mechanism in draft law No. 4298 would align with the practices of certain EU member states, where such supervision is part of the legal tools for supervising local self-government activities.

Key words: international legal obligations, local self-government, administrative supervision of legality in local self-government activities, preliminary (a priori) supervision, posterior (ex post facto) supervision, EU.