

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.1.32>

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА РІШЕННЯМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

Пивовар М.,

доктор філософії в галузі права,

доцент кафедри теорії права та конституціоналізму

НУ «Львівська політехніка»

ORCID: 0000-0001-5495-5361

Пивовар М. Особливості законодавчого регулювання інституту державного нагляду та контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі.

Проблематика здійснення державного контролю за актами органів місцевого самоврядування набуває особливого значення в умовах поглиблення децентралізаційних процесів та утвердження засад правової держави. Необхідність дослідження цього питання зумовлена потребою у формуванні ефективного правового механізму, який би поєднував забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування з дотриманням принципу їхньої автономності. Важливо визначити межі допустимого втручання держави у сферу місцевого самоврядування щоб уникнути порушення балансу між централізованим контролем і самостійністю громад, що є визначальним чинником для стабільності системи публічного управління.

Місцеве самоврядування виконує низку важливих для громадян публічних функцій. Належне функціонування цього сектору має ключове значення для кожної територіальної громади. З метою виявлення недоліків чи порушень у діяльності органів самоврядування та їх подальшого усунення запроваджуються механізми контролю й нагляду, які істотно впливають на процес управління. Ефективний нагляд і дієвий контроль є не лише інструментами забезпечення якісного управління, а й засобами захисту інтересів жителів місцевої чи регіональної громади - тих хто фактично є отримувачами державних ресурсів і послуг.

Нагляд за інститутом місцевого самоврядування покликаний забезпечувати реалізацію цілей і завдань визначених для окремих структурних підрозділів громади, повіту чи воєводства. Важливою складовою в системі владних повноважень є право контролювати та оцінювати правильність дій органів місцевого самоврядування. Варто підкреслити, що основна мета нагляду полягає не лише у забезпеченні дотримання чинного законодавства, а й у перевірці належності виконання завдань, зокрема щодо їх якості та обсягу з боку місцевої влади. Очевидно, що на практиці діяльності місцевого самоврядування трапляються ситуації, коли суб'єкт владних повноважень діє в межах закону, проте не досягає належного рівня ефективності у виконанні публічних функцій.

Ключові слова: державний нагляд, законність, децентралізація, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, воєвода, місцеві державні адміністрації.

Pivovar M. Peculiarities of the legislative regulation of the institution of state supervision and control over the decisions of local self-government bodies in Ukraine and Poland.

The issue of exercising state control over the acts of local self-government bodies has acquired particular relevance in the context of advancing decentralization processes and the consolidation of the rule of law. The necessity of studying this subject stems from the need to develop an effective legal framework that would harmonize the requirement of legality in the activities of local self-government bodies with the preservation of their institutional autonomy. It is essential to delineate the permissible boundaries of state intervention in the domain of local governance to prevent a distortion of the balance between centralized oversight and the independence of territorial communities – a balance that is fundamental to the stability and functionality of the system of public administration.

Local self-government performs a wide range of public functions that are vital to citizens' well-being. The effective functioning of this level of governance is of crucial importance for every territorial community. To detect deficiencies or violations in the activities of self-government bodies and to ensure their timely rectification, various mechanisms of administrative control and supervision have been introduced. These instruments significantly influence the quality of governance, serving not only as

tools for ensuring legality and accountability but also as safeguards for protecting the interests of local and regional residents – the actual beneficiaries of public resources and services.

The supervision of local self-government institutions is designed to ensure the realization of objectives and tasks assigned to specific administrative units within communities, districts, or regions. A key element of the system of public authority is the power to monitor and assess the appropriateness and legality of decisions and actions taken by local self-government bodies. It should be underscored that the primary purpose of such supervision lies not only in ensuring strict compliance with legal norms but also in evaluating the adequacy, quality, and effectiveness of task implementation at the local level. Evidently, in practical terms, there are instances where public authorities operate within the bounds of the law yet fail to achieve an adequate level of efficiency in the exercise of their public functions.

Key words: state supervision, legality, decentralization, control over the activities of local self-government bodies, voivode, local state administrations.

Постановка проблеми. Чинна система нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні залишається недостатньо врегульованою з точки зору визначення меж і змісту контрольних повноважень держави. У практичній площині це призводить до ситуацій, коли формальне дотримання законодавства не гарантує належної якості чи ефективності виконання публічних функцій на місцевому рівні. На жаль, зареєстрований проект закону України "Про місцеві державні адміністрації та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні" потребує детальнішого допрацювання не лише теоретичного, але й практичного аспектів.

Метою статті є: здійснення дослідження особливостей державного нагляду та контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика цього дослідження знайшла висвітлення в працях зарубіжних та вітчизняних науковців, серед яких: Казімеж Бандажевські, Мірослав Стець, Тадеуш Біго, О. Петришин, В. Величко, А. Ярошенко та ін.

Виклад основного матеріалу. З огляду на важливість дотримання принципу законності у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб постає потреба у законодавчому врегулюванні механізму державного нагляду за їхніми актами. Фактично ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні" та ЗУ "Про місцеві державні адміністрації" містять прогалини щодо реалізації цього механізму. З цією метою Верховна Рада України зареєструвала проект закону "Про місцеві державні адміністрації та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні". Доцільність прийняття цього проекту закону зумовлена необхідністю формування належного правового підґрунтя для трансформації місцевих державних адміністрацій у структури префектурного типу. Така реформа сприятиме створенню цілісного механізму забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування, а також підвищенню ефективності координації територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади під час реалізації державної політики на місцевому рівні. Законопроектом вносяться зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про Кабінет Міністрів України», ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» та ЗУ «Про державну службу».

Зазначені зміни мають здійснюватися з урахуванням конституційних положень та принципів функціонування публічної влади в Україні. В пояснювальній записці законопроекту вказується на те, що створення правових основ для переформатування 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 з урахуванням положень Конституції України [1].

Положення законопроекту були доопрацьовані відповідним комітетом за результатами консультацій з представниками органів влади, асоціацій органів місцевого самоврядування та експертами. Консультації з зацікавленими сторонами відбулися в рамках «страсбурзького формату» під егідою Ради Європи. «Прийняття законопроекту 4298 є одним із пріоритетних заходів у продовженні реформи децентралізації. Цивілізований державний нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування існує в усіх країнах ЄС і повинен бути запроваджений в Україні – це передбачено в рамках плану «Ukraine Facility Plan». Самі громади також зацікавлені в регульованому та чітко визначеному законом нагляді, який не загрожував би правам місцевого самоврядування. Проект закону також передбачає новий механізм виборів та призначення керівництва місцевих державних адміністрацій. Це системні зміни спрямовані на створення більш демократичного та прозорого інституту представництва держави на місцевому рівні», з такою заявою звернувся Олександр Кубраков - міністр розвитку громад, територій та інфраструктури [2].

Законопроект передбачає внесення змін до низки нормативно-правових актів України, зокрема з метою удосконалення механізмів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Скажімо, до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» пропонується внести зміни щодо розширення повноважень місцевих державних адміністрацій у частині впливу на керівників територіальних органів, запровадження нагляду за законністю їхньої діяльності, а також встановлення обов'язкової координації контрольних заходів, які здійснюють територіальні органи стосовно органів місцевого самоврядування.

Не менш важливим залишається реформа щодо державного контролю за актами органів місцевого самоврядування. Таким чином буде запроваджено обов'язковість превентивних заходів із недопущення порушень законності у їх діяльності, створення механізму забезпечення пропорційності державного контролю шляхом координації дій центральних і територіальних органів виконавчої влади, а також місцевих державних адміністрацій. Такі нововведення спрямовані на підвищення ефективності державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та на зміцнення інституційної взаємодії між різними рівнями публічної влади.

В контексті здійснення державного контролю, то він буде передаватись місцевим державним адміністраціям, які зобов'язані його здійснити не пізніше 60 днів з дня набрання чинності відповідним актом органу місцевого самоврядування [3]. Виявлення акта органу або посадової особи місцевого самоврядування, його частини, що суперечить Конституції, законам України, іншим актам законодавства, є підставою для звернення місцевої державної адміністрації до такого органу або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення відповідного порушення законності, яка є обов'язковою для розгляду протягом 10 робочих днів (30 робочих днів для місцевих рад) з дня її отримання. У разі відхилення або нерозгляду органом або посадовою особою місцевого самоврядування вимоги у відповідний строк, місцева державна адміністрація може звернутися до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним за умови наявності відповідного заходу у координаційному реєстрі. Важливо тут уточнити, що компетенцією розгляду цієї категорії справ повинна здійснюватись в порядку адміністративного судочинства. Очевидно, що запровадження подібного механізму контролю є позитивним кроком у напрямі зміцнення законності. Водночас важливо уникати надмірної концентрації повноважень з боку місцевих державних адміністрацій у сфері нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Крім того, варто наголосити, що за відсутності чіткого розмежування компетенцій між державними структурами та органами місцевого самоврядування, а також між різними рівнями адміністративної системи, ігнорування принципу субсидіарності може спричинити надмірну централізацію влади та створити потенційні передумови для зловживань. Звичайно, водночас розуміємо на необхідності розширення повноважень обласних військових державних адміністрацій в період воєнного стану в Україні, однак нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування не повинно переходити межі конструктивної демократії. Існує тонка межа аби інститут місцевого самоврядування не зазнав надмірного звуження своєї автономії та втрати спроможності ефективно представляти інтереси місцевої громади. Надмірна централізація управлінських рішень і втручання державних адміністрацій у сферу компетенції органів місцевого самоврядування можуть поставити під загрозу принцип децентралізації та самостійності громад. Тому, важливо забезпечити розумний баланс між потребою держави у контролі під час воєнного стану та збереженням демократичних засад місцевого врядування. Саме цей баланс гарантує довіру громадян до влади й забезпечує легітимність прийнятих на місцевому рівні рішень.

В період стрімкої децентралізаційної реформи, в 2023 році экс Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль наголошував на створення нового наглядового органу - префектів для здійснення контролю за діяльністю місцевих органів влади. В ході реформи після початку повномасштабного вторгнення росії в Україну, було наголошено, що після завершення воєнного стану відповідно йтиме мова і про зміни до Конституції, які фіналізують реформу децентралізації [4]. Експерти вважали, що функція префекта буде встановлена в законі України «Про місцеві державні адміністрації», однак як ми пересвідчились ці повноваження переймуть місцеві державні адміністрації як місцеві органи державної виконавчої влади.

Звичайно, моніторинг актів органів місцевого самоврядування є важливим для прозорості демократії. Наприклад, в Польщі цю функцію виконує воєвода як представник державної влади на регіональному рівні. Щодо, власне польської моделі місцевого самоврядування діє відповідно до публічного права, а його діяльність контролюється органами публічної влади на предмет відповідності чинному законодавству. Органи місцевого самоврядування виконують децентралізовані функції в результаті делегованих повноважень з боку держави на місцях. Фактично тут діє взаємна відповідальність між даними суб'єктами владних повноважень.

Делегуючи органам місцевого самоврядування виконання публічних завдань, уряд Польщі водночас зберіг за собою наглядові повноваження. Основною метою нагляду за діяльністю терито-

ріальних громад є забезпечення дотримання норм законодавства та гарантування пріоритету суспільних інтересів над локальними. Органи, уповноважені здійснювати нагляд, можуть і повинні втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування виключно в межах, визначених законом, що свідчить про правовий характер таких повноважень. Варто також наголосити, що нагляд поширюється лише на діяльність органів місцевого самоврядування, тобто має об'єктивний і цілеспрямований характер. Однак, норма ст. 171.1. Конституції Республіки Польща містить певне застереження: "діяльність місцевого самоврядування підлягає нагляду виключно на критерії законності. На думку Тадеуша Біго: "Нагляд – це сукупність таких повноважень, які мають більш інтенсивний, безпосередній вплив на діяльність підпорядкованих органів і спрямовані на усунення та запобігання порушенням у майбутньому" [5, с.2]. Тоді коли під контролем інший польський вчений Вацлав Давідовіч вбачає як діяльність, що полягає у вивченні існуючого стану речей, зіставленні того, що існує в реальності з тим, що передбачають відповідні зразки та норми поведінки, а також у виявленні можливих розбіжностей, з'ясуванні причин виникнення істотних розбіжностей, а потім у формулюванні рекомендацій, що дозволяють уникнути подібних розбіжностей у майбутньому [6, с. 34].

Принципи контролю за актами місцевого права встановлених органами державного управління регулює постанова Голови Ради Міністрів від 23.12.2009 р. Про порядок контролю актів місцевого права встановлених воєводою та органами публічного управління [7]. Вони відрізняються від правил, що характеризують контроль законності актів місцевого права органів територіального самоврядування. Відповідно до закону про гмінне врядування п. 1.ст. 90 – мер, президент міста або бурмістр зобов'язаний подати воєводі ухвали прийняті радою гміни протягом 7 днів з моменту їх прийняття (те саме стосується старости та маршалка воєводства протягом 7 днів). Акти, що встановлюють обов'язкову процедуру, подаються мером протягом 2 днів з моменту їх прийняття. Відповідно до ст. 91 п. 1 цього ж закону рішення або розпорядження органу громади, що суперечать закону є недійсними.

У випадку якщо воєвода вирішить скасувати рішення або розпорядження повністю або частково, він повинен зробити це протягом 30 днів з дня вручення рішення або розпорядження. Доки правовий акт громади не буде вручений воєводі строк для прийняття рішення в порядку нагляду не розпочинає спливати. Тому, період протягом якого воєвода може здійснювати свої наглядові повноваження є обмеженим у часі, тобто від дня отримання акта органу місцевого самоврядування до дня прийняття наглядового рішення воєводою. Цей строк не включає день вручення наглядової рішення органу місцевого самоврядування, а 30-денний строк для прийняття наглядового рішення воєводою має матеріально-правовий характер.

У разі незначного порушення права наглядовий орган не скасовує рішення або розпорядження в цілому, а вказує, що рішення або розпорядження були видані з порушенням права. Після закінчення 30 днів наглядовий орган не може скасувати рішення або розпорядження, але може подати апеляцію на рішення або розпорядження до адміністративного суду. Адміністративний суд приймаючи скаргу на акт місцевого самоврядування може визнати акт недійсним повністю або частково або визнає, що він був виданий з порушенням права, якщо спеціальні положення не виключають скасування [8, там само].

З метою забезпечення належної перевірки актів, процедура нагляду була продовжена з 30 днів до максимум 4 місяців і 5 днів, що слід оцінити як позитивне. На думку Казімежа Багдашевського: «Позитивно слід оцінити продовження наглядової процедури з нинішніх 30 днів до максимум 4 місяців і 5 днів. Це значно збільшує можливості належного вивчення законності нагляданого акту органу місцевого самоврядування без необхідності оскарження його до адміністративного суду. Слід з визнанням констатувати, що пропонується норма також захищає органи місцевого самоврядування від поспішних дій на підставі постанови, яка згодом може бути скасована» [9, с. 139].

Що стосується судового контролю за актами місцевого самоврядування в Польщі, то він належним чином розподілений в системі судочинства з домінуючою роллю адміністративних судів. Серед видів судового контролю за актами місцевого права адміністративними судами варто виділити прямий, непрямий та пасивний контроль. Кожен вид контролю також відрізняється іншою процесуальною легітимністю та власною структурою скарги на акт місцевого права. Скаргу до суду можна подати на всі акти місцевого права, прийняті органами місцевого самоврядування, а також територіальними органами виконавчої влади держави відповідно до закону про провадження в адміністративних судах. Звичайно, це не означає, що тільки воєвода має право подати скаргу до адміністративного суду щодо законності місцевого акта. У випадку, якщо орган місцевого самоврядування не згоден з рішенням воєводи щодо законності місцевого акта, він може оскаржити це рішення в порядку нагляду до адміністративного суду. Суд повинен призначити дату слухання не пізніше ніж через 30 днів з дня отримання скарги (ст. 92а згідно закону про гмінне врядування).

Щоб рада громади могла подати наглядову апеляцію на рішення воєводи, вона повинна спочатку прийняти рішення про подання апеляції. В іншому випадку суд відхилить апеляцію.

Висновки. Порівняння підходів до здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в Польщі та Україні дає змогу констатувати спільну мету обох систем – гарантування дотримання законності в межах реалізації повноважень сільських, селищних та місцевих рад при збереженні їхньої автономії. Водночас, способи організації й реалізації наглядових повноважень у цих державах мають відчутні відмінності, що зумовлено різним рівнем інституційного розвитку місцевого управління.

У Польщі сформовано чітко врегульовану модель контролю де функції адміністративного нагляду покладено на воєводу як представника центральної влади, а перевірку законності рішень здійснюють адміністративні суди. Така система забезпечує взаємне стримування владних інституцій сприяє стабільності правовідносин між державою та громадами й водночас захищає органи місцевого самоврядування від необґрунтованого втручання. Важливою перевагою польського підходу є подовження строку наглядової процедури до чотирьох місяців і п'яти днів, що дозволяє провести глибшу правову оцінку актів без поспішного судового втручання. Українська модель державного контролю визначена в проекті закону демонструє прагнення до гармонізації з європейськими принципами публічного управління, однак поки що зберігає елементи адміністративної централізації. Ключова роль у здійсненні контролю належить місцевим державним адміністраціям, які уповноважені реагувати на порушення законності та звертатися до суду. Попри позитивну тенденцію до посилення правових механізмів, процедура нагляду залишається переважно формалізованою, що може обмежувати реальний рівень самостійності місцевих рад.

Таким чином, польська система нагляду виявляється більш збалансованою, оскільки поєднує ефективний правовий контроль із повагою до принципу самоврядності. Українська ж модель перебуває на етапі становлення та її вдосконалення має полягати у зміцненні гарантій незалежності місцевого самоврядування, уточненні процедурних норм контролю, а також забезпеченні неупередженості судового розгляду спорів між державою й територіальними громадами. На відміну від польського законодавства, скажімо, кодекс адміністративного судочинства України не передбачає чітко визначеної процедури розгляду справ пов'язаних із перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування, а також порядку їхнього оскарження цими самими органами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Верховна Рада України розгляне в другому читанні законопроект 4298 щодо забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування та функцій державного управління. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35334.html> (дата звернення: 30.10.2025).
3. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. Проект Закону України від 24.03.2025 року. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/204354.html> (дата звернення: 27.10.2025).
4. В Україні цього року запровадять інститут префектів, – Шмигаль. URL: https://censor.net/ua/news/3391088/v_ukrayini_tsogo_roku_zaprovadyat_instytut_prefektiv_shmygal (дата звернення: 27.10.2025).
5. W.Dawidowicz. Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce. Warszawa:Państwowe wydawnictwo naukowe, 1970, 230 s.
6. Bigo T. Z problemów kontroli nad administracją terenową. Kontrola Państwowa. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 1964.32 s.
7. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa lokalnego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji. Biuletyn Ustaw 2009 r. nr 222, pozycja 1754.
8. Bandażewski K. Udział obywateli i podmiotów społecznych w podejmowaniu decyzji publicznych na szczeblu lokalnym: monografia za red. M.I. Mączyński, M. Stęć, Warszawa:Wolters Kluwer, 2012. 305 s.
9. Кодекс про адміністративне судочинство в Україні. Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.10.2025).
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.URL:<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення: 10.10.2025).
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> (дата звернення: 14.10.2025).