

ЦЕНТР ЕКСПЕРТИЗИ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

ВИСНОВОК ЩОДО СТВОРЕННЯ ЄДИНОГО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ АКТИВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

11 липня 2025 року
CEMG/LEX(2025)3

Цей Висновок підготовлений [Центром експертизи багаторівневого врядування](#), що функціонує в межах Секретаріату [Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи](#).

Документ доступний англійською та українською мовами. У разі будь-яких розбіжностей або неточностей між англійською та українською версіями документа, пріоритет має англійська версія.

I. Вступ

1. 4 липня 2025 року Олексій Рябикін, заступник Міністра розвитку громад та територій України, та Віталій Безгін, народний депутат України, голова Підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, звернулися до Клаудії Лучані, директорки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, (далі — Конгрес) щодо окремого положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстр. № 13150 від 3 квітня 2025 року). Зазначене положення стосується створення Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування (далі — Реєстр).

2. У листах було висловлено запит до Ради Європи надати оцінку відповідності впровадження Реєстру положенням Європейської хартії місцевого самоврядування (далі — Хартія) та усталеним практикам демократичного врядування.

3. У відповідь на ці звернення Центр експертизи багаторівневого врядування, який діє у межах Секретаріату Конгресу підготував цей Висновок від імені Ради Європи.

4. Слід зазначити, що цей документ не містить аналізу проекту Закону № 13150 як такого та що питання адміністративного нагляду за актами місцевих влад¹ — тема, щодо якої Рада Європи напрацювала значну базу стандартів і вже підготувала низку висновків — розглядається в ньому лише в тій мірі, у якій має фактичний або потенційний зв'язок із Реєстром. Метою цього Висновку є виключно надання відповіді на поставлене запитання у дуже стислі терміни між отриманням запитів і другим читанням проекту Закону, яке, на момент підготовки цього документа, попередньо заплановане до розгляду під час пленарного тижня Верховної Ради України 15–17 липня 2025 року.

II. Прозорість і підзвітність

5. Очікування громадян, а відтак — і правові положення та практика щодо прозорості та підзвітності адміністративної діяльності — суттєво розвинулися протягом останніх десятиліть. Цьому, безумовно, сприяли інформаційні технології, які зробили оприлюднення інформації швидким і з дуже низькою граничною вартістю.

6. Як правило, прозорість стосується двох груп відносин. Перша стосується взаємодії між публічною владою і її виборцями, громадянами, неурядовими організаціями та журналістами. Від розсекречення до оприлюднення інформації за замовчуванням (тобто коли зацікавлені громадяни самостійно її шукають, часто витрачаючи на це значний час і зусилля), до публікації рішень та іншої інформації загального інтересу на папері чи

¹ Тут і далі поняття «місцеві влади», англійською «local authorities» (згідно з офіційним текстом Європейської хартії місцевого самоврядування англійською мовою) використовується відносно органів місцевого самоврядування.

онлайн – доступність інформації суттєво зростає. Більшість місцевих влад в Європі наразі оприлюднюють усі свої адміністративні акти (у значенні рішень, що мають юридичні наслідки) на своїх вебсайтах.

7. Друга група відносин стосується взаємодії між місцевими владами та тими, хто здійснює нагляд за ними. Зазвичай від останніх не очікується, що вони постійно переглядатимуть вебсайти місцевих влад, за якими вони здійснюють нагляд – часто дуже різних за структурою, технічними характеристиками чи частотою оновлення – щоб дізнатися про їхні рішення. Саме тому в багатьох випадках на місцеві влади покладається обов'язок повідомляти (передавати) кожне прийняте рішення суб'єкту, який здійснює нагляд, в межах визначеного законодавством строку.

8. Ці два типи обов'язків (або ініціатив) щодо прозорості – оприлюднення та передача – не є взаємовиключними чи навіть дублюючими. Громадськість може надавати перевагу традиційним і більш зручним для користувачів вебсайтам місцевих влад як найкращому джерелу інформації про життя на місцях, тоді як наглядові структури (включно з ревізійними структурами різного типу) – у разі відсутності системи обов'язкової передачі – можуть надавати перевагу швидкому доступу до інформації через більш структуровані онлайн-реєстри або офіційні бюлетені. Якщо такий реєстр є відкритим для громадськості, він також може бути корисним для організацій громадянського суспільства та watchdog медіа.

9. Рада Європи розуміє, що запропонований у проекті Закону № 13150 Реєстр належить до другого типу й має на меті передусім полегшення здійснення нагляду за законністю, і що він буде відкритим для громадськості, а отже, також може слугувати джерелом інформації для організацій громадянського суспільства та watchdog медіа.

III. Відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування

10. У зв'язку з тим, що йдеться про механізм нагляду, відповідність запропонованого Реєстру європейським стандартам загалом та Хартії зокрема слід насамперед аналізувати у світлі статті 8 Хартії («Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування»²).

11. Як уже зазначалося у вступі, Рада Європи неодноразово висловлювала свою позицію щодо такого нагляду³. У 2019 році Комітет міністрів Ради Європи ухвалив дуже важливий стандарт у цій сфері⁴, який ґрунтується на положеннях Хартії та широко цитується у «Сучасному коментарі Конгресу до Пояснювального звіту до Європейської

² Тут і далі назви статей Європейської хартії місцевого самоврядування наведено згідно з офіційним перекладом Хартії українською мовою, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

³ Огляд адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в окремих країнах, CEGG/PAD(2020)2, 31 січня 2020 року. <https://rm.coe.int/ceggpad20202/1680aef5bf>.

⁴ Рекомендація CM/Rec(2019)3 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, 4 квітня 2019 року, <https://search.coe.int/cm?i=090000168093d066>.

хартії місцевого самоврядування» (далі — Сучасний коментар). Достатньо навести пункт 130 Сучасного коментаря:

«130. У своїй знаковій Рекомендації 2019 року державам-членам щодо нагляду за діяльністю місцевих влад Комітет міністрів Ради Європи підкреслив деякі ключові принципи та орієнтири в цій сфері. По-перше, Комітет міністрів зазначив, що 12 принципів доброго демократичного врядування застосовуються також і до нагляду. Ці принципи включають відкритість і прозорість, верховенство права, компетентність і спроможність. Комітет міністрів також визначив три типи нагляду: адміністративний, фінансовий і демократичний, з яких лише перший підпадає під сферу застосування статті 8 Хартії. Існування адміністративного нагляду виправдане необхідністю дотримання “принципів верховенства права та чіткого розподілу ролей між різними публічними владами, а також захисту прав громадян і ефективного управління публічним майном”. Нарешті, адміністративний нагляд має здійснюватися відповідно до низки принципів і орієнтирів, зокрема:

- i. діяльність, що підлягає нагляду, має бути чітко визначена законом;*
- ii. обов’язковий автоматичний адміністративний нагляд має обмежуватись діями, що мають певну значущість;*
- iii. адміністративний нагляд, як правило, має здійснюватися після реалізації повноваження (a posteriori);*
- iv. a priori адміністративний нагляд (прим. до реалізації повноваження) має зводитися до мінімуму і, як правило, стосуватися лише делегованих повноважень;*
- v. законом має бути визначено строк, протягом якого суб’єкт нагляду здійснює нагляд; у разі нагляду a priori відсутність рішення суб’єкту нагляду у визначений строк має означати, що запланована дія може набрати чинності».*

12. При аналізі сумісності з Хартією ініціативи щодо запровадження онлайн-реєстру особливу увагу слід приділити пункту 3 статті 8:

«3. Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад здійснюється таким чином, щоб забезпечити пропорційність втручання контролюючого органу важливості інтересів, які він має на меті захищати».

13. Це — принцип пропорційності, який є поширеним і добре відомим у правових системах європейських держав. Хоча його складно кількісно виміряти, це принцип, який може бути застосований у судовій практиці. Згідно із Сучасним коментарем:

«138. Очевидно, цей принцип застосовується до будь-якої форми міжурядового нагляду, незалежно від того, йдеться про попередню чи наступну перевірку законності або доцільності. Це загально сформульований принцип, який може бути перевірений лише в конкретному контексті реального спору, але його можна пояснити просто: забезпечуючи дотримання закону, регіональний/державний орган не повинен «бити гарматою по горобцях».

139. Отже, відповідно до принципу пропорційності, регіональний або державний орган повинен втручатися лише в тій мірі, у якій це є необхідним, з урахуванням важливості публічного інтересу, або серйозності правопорушення, яке нібито вчинено місцевою владою. Він має насамперед розглянути можливість “мінімального” втручання (попередження, запити, переговори) перед тим, як вдаватися до більш інтенсивних засобів впливу, таких як скасування або зупинення рішення, плану чи проєкту, ухваленого на місцевому рівні. Натомість система, за якої місцеві влади повинні отримувати попереднє схвалення від регіональних або державних органів навіть для незначних або тривіальних рішень, не відповідає б принципу пропорційності».

14. Аналіз Сучасного коментаря дає перше суттєве застереження: якщо будь-який орган влади, організація чи установа має повноваження або можливість блокувати або затримувати оприлюднення рішень, а таке оприлюднення є умовою набрання ними чинності, це буде рівнозначне неправовому попередньому (*ex ante*) нагляду, що є порушенням як пункту 1 (законність нагляду), так і пункту 3 (пропорційність) статті 8 Хартії. Оприлюднення рішень, ухвалених місцевими владами, має бути автоматичним і прямим, без посередників або перепон.

15. Друге застереження стосується доступності публікації в Реєстрі. Україна є однією з найбільш цифровізованих країн Європи, а її нещодавно успішно проведена реформа з укрупнення громад зробила місцеві влади сильнішими та спроможнішими, ніж у деяких інших європейських країнах. Однак, якщо складність публікації буде такою, що місцеві вдали ледь зможуть дозволити собі інвестувати необхідні ресурси для виконання цього юридичного обов'язку, це становитиме не лише порушення статті 8 Хартії, але в значній мірі й статті 4 («Сфера компетенції місцевого самоврядування»).

16. Третій елемент, який слід врахувати у зв'язку з Хартією, полягає в тому, що легкий доступ до інформації не повинен впливати на реалізацію принципу пропорційності. Якщо частота та глибина нагляду за різними типами рішень мають бути адаптовані відповідно до їхньої важливості та потенційного впливу – що є обов'язком відповідно до пункту 3 статті 8 Хартії – це має впливати з чіткого політичного рішення та мати законодавче підґрунтя, а не залежати від того, наскільки просто суб'єкту нагляду знайти відповідні рішення. Крім того, таке оприлюднення зазвичай має усунути необхідність у будь-якій окремій передачі (повідомленні) рішень місцевих влад до суб'єкта нагляду.

17. Нарешті – і це вже не безпосередньо стосується Хартії – на нинішньому етапі євроінтеграційного шляху України слід звернути увагу на відповідність будь-якої бази даних Загальному регламенту Європейського Союзу про захист персональних даних (GDPR)⁵. Нормативні акти зазвичай не створюють проблем у цьому відношенні, але зазвичай вони також не є головним об'єктом занепокоєння з точки зору етичної та правомірної поведінки – на відміну від рішень, що стосуються конкретних осіб та суб'єктів господарювання (наприклад, договорів або дозволів на будівництво). Проте

⁵ Регламент (ЄС) 2016/679 Європейського Парламенту та Ради від 27 квітня 2016 року щодо захисту фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних і щодо вільного руху таких даних, яким скасовується Директива 95/46/ЄС

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/uk>

саме такі рішення міститимуть персональні дані, які в контексті наближення України до членства в ЄС підпадатимуть під дію положень GDPR. Крім того, деяка особиста інформація може бути надто чутливою для відкритого оприлюднення; отже, може виникнути необхідність у додатковому фільтруванні перед тим, як зробити такі рішення загальнодоступними – і ця функція не повинна покладатися на самі місцеві влади. Це питання має бути вирішене шляхом правового регулювання (можливо, у підзаконному акті щодо впровадження) та за допомогою технічних рішень самої бази даних.

18. Адміністративний нагляд є необхідним для забезпечення законності публічних рішень, але якщо він не буде належним чином збалансований з легітимними інтересами місцевих влад та фізичних осіб, то може стати загрозою для місцевого самоврядування та права громадян на приватне життя. До того ж наглядові повноваження можуть бути предметом зловживання. Часто ставиться запитання: «Хто здійснює нагляд за наглядачами?», але не менш важливим є й інше запитання, яке порушується значно рідше: «Хто навчає наглядачів?». Рада Європи рекомендує українській стороні приділити належну увагу цим питанням і пропонує свою підтримку в рамках подальших обговорень цих тем.

IV. Досвід інших країн

19. Досвід європейських країн є дуже різноманітним. Хоча всі вони вжили заходів для підвищення прозорості публічного життя та рішень, лише деякі з них мають національні реєстри, в яких рішення всіх місцевих влад підлягають обов'язковому оприлюдненню.

20. У моніторингових звітах Конгресу згадується про існування централізованих і цифровізованих реєстрів, у яких місцеві влади зобов'язані публікувати свої рішення, лише в Естонії та Нідерландах⁶. Звісно, у федеративних державах загальнодержавного реєстру не існує, оскільки повноваження щодо регулювання, організації та нагляду за місцевими владами належать суб'єктам федерації, хоча деякі з останніх таки запровадили регіональні реєстри.

21. У Франції запроваджено обов'язок для місцевих влад публікувати свої рішення як у паперовому, так і в електронному форматі, але підтримка актуального стану вебсайтів виявилася надто складним завданням для найменших із майже 36 000 муніципалітетів. Щодо функції нагляду, у Франції діє механізм передачі місцевих рішень префектам; ці рішення збираються в базі даних, подібній до реєстру, але доступ до неї має лише центральна влада.

22. У Польщі набрання чинності нормативними актами місцевих влад залежить від їх публікації в регіональних офіційних вісниках, які є публічними та загальнодоступними онлайн.

⁶ На основі останніх моніторингових звітів Конгресу від усіх держав-членів Ради Європи, доступних на вебсайті Конгресу.

V. Висновки і рекомендації

23. У Європі не існує уніфікованої практики щодо обов'язку вносити рішення місцевих влад до національних (або у федеративних чи квазіфедеративних державах – регіональних) онлайн-баз даних. Водночас з огляду на сучасну тенденцію до зростання прозорості та підзвітності, імовірно, що така практика поширюватиметься надалі. Створення Реєстру, запропонованого у проєкті Закону № 13150, є кроком у цьому напрямку.

24. Для забезпечення відповідності Реєстру положенням Хартії, Рада Європи рекомендує українській стороні:

- забезпечити автоматичність оприлюднення в Реєстрі та не надавати жодному органу влади, організації чи установі повноважень або можливості затримувати або блокувати таке оприлюднення; інакше реалізація Реєстру ризикує перетворитися на встановлення загального механізму адміністративного попереднього (a priori) нагляду, що суперечитиме положенням Хартії;
- зробити процес оприлюднення максимально простим і легким, таким, що не потребуватиме значних людських, технічних або фінансових ресурсів з боку органів місцевого самоврядування;
- забезпечити дотримання принципу пропорційності, закріпленого в пункті 3 статті 8 Хартії, а також не допускати, щоб широта, глибина, частота чи будь-які інші аспекти обсягу нагляду залежали від легкості доступу до інформації про рішення, ухвалені на місцевому рівні.

25. Крім того, Рада Європи рекомендує:

- створення Реєстру має усунути будь-який обов'язок органів місцевого самоврядування передавати (повідомляти) свої рішення суб'єкту нагляду;
- зміст Реєстру має відповідати положенням GDPR і не повинен містити загальнодоступну чутливу персональну інформацію;
- фахівці з нагляду мають бути належним чином навчені, мати відповідну спроможність й у свою чергу також підлягати нагляду для забезпечення того, щоб їхня діяльність була законною, гарантувала необхідну функціональну автономію місцевого самоврядування та була пропорційною важливості публічного інтересу, який вони мають на меті захистити.