

УДК 340.12:342.5

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Євгенія КАСЯНЕНКО,

старший викладач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АНОТАЦІЯ

У статті аналізується закордонний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У системі місцевого самоврядування існує два види контролю – державний та громадський. У закордонних країнах організація контролю за муніципальними органами обумовлюють форма держави та модель місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування як інститути публічної влади повинні дотримуватися Конституції та законів як в ухваленні нормативних актів, так і постійно у своїй роботі. У статті систематизовано перелік сучасних міжнародно-правових актів, які формують принципи організації контролю за діяльністю місцевого самоврядування в європейських державах. Запропоновано механізм удосконалення форм та методів громадського контролю в Україні.

У статті висвітлено актуальність утворення інституту місцевого омбудсмена в Україні. Визначено можливості запозичення позитивного закордонного досвіду з метою впровадження його в українську юридичну практику.

Ключові слова: контроль, зарубіжні країни, місцеве самоврядування, суб'єкти державного контролю, державний і громадський контроль, зарубіжний досвід, місцевий омбудсмен, прозорість.

FOREIGN PRACTICE OF CONTROL OVER THE ACTIVITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Yevheniia KASIANENKO,

Senior Lecturer in the Department of General Law Disciplines
of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article analyzes the foreign experience of control over the activities of local self-government. There are two types of control in the system of local self-governments – state and public control. In foreign countries the organization control over the activities of local self-governments is determined by form of state and model of local self-government.

Local self-government institutions like the institutions of public administration have to follow the Constitution and the laws both in the enacting legal acts and in their daily work. The paper provides with a list of contemporary international legal treaties, which form establishment of the principles of organization control over the activities of local self-governments in European states. The mechanism of forms and methods improvement of public control in Ukraine is offered.

The article highlights the actuality of the establishment of local ombudsman institution in Ukraine. The opportunity of borrowing of the best positive foreign experience is defined with the purpose of introduction in the Ukrainian legal practice.

Key words: control, foreign countries, local self-governments, subjects of state control, state and public control, foreign experience, local ombudsman, transparency.

Постановка проблеми. Регулятивна спрямованість міжнародно-правових актів у сфері місцевого самоврядування зосереджена на захисті прав і свобод людини, інтересів громади. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування набув правового закріплення як один із дієвих методів дотримання органами місцевого самоврядування принципів верховенства права і законності. Але в будь-якій демократичній державі серед різних форм і видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування пріоритетними є ті, що здійснюються громадянською. Специфікою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є те, що основний суб'єкт його проведення (територіальна громада) водночас є і суб'єктом формування таких органів.

В Україні проблемним питанням є як удосконалення механізму реалізації прозорого державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, так і інституціоналізація демократичного громадського контролю в цій сфері. У процесі вирі-

шення зазначених проблем україн необхідні вивчення та врахування міжнародних правових стандартів і провідної практики демократичних країн світу. Формування вітчизняної моделі демократичного контролю на основі кращих здобутків міжнародного співтовариства є на часі, у зв'язку з обраними Україною глобалізаційними орієнтирами розвитку.

Актуальність теми дослідження підтверджується необхідністю вивчення виробленого закордонного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з погляду пошуку оптимальних напрямів удосконалення правового й інституційного його забезпечення в національній правовій системі. Важливе дослідження міжнародного досвіду державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки в Україні автономність і самостійність муніципальних органів досі залишається перспективною.

Стан дослідження. Різні аспекти закордонного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самовряду-

вання у своїх працях розглядали такі науковці, як: П. Любченко, К. Мануїлова, І. Недов, О. Смоляр, М. Петришина, О. Петришин, А. Черкасов та ін. Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування в закордонних країнах досліджували П. Ворона, Т. Коломоєць, П. Любченко, П. Матвієнко, О. Петришин, О. Смоляр та ін. Окремі питання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в іноземних країнах стали предметом наукових досліджень М. Іжі, А. Малуса, Н. Науліка, Т. Рябченка, Ю. Шпака й ін.

Метою і завданням статті є теоретико-правовий аналіз і узагальнення закордонного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для вироблення пропозицій щодо вдосконалення сучасної вітчизняної практики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Міжнародне співтовариство через діяльність таких міжнародних установ, як Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Рада Європи, Європейський Союз, приділяє особливу увагу практиці участі громадян в ухваленні управлінських рішень на різному рівні. Розвиток теорії та практики взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства неодноразово відображено в міжнародних документах.

Основу роботи міжнародних організацій у цьому напрямі становить залучення громадян у процес ухвалення рішень через семінари та пілотні проекти для органів місцевої влади та неурядових організацій, створення більш активного партнерства громадськості з органами влади в упровадженні змін у своїй місцевості [1, с. 5]. В основу забезпечення громадської участі в ухваленні управлінських рішень покладено ідею про необхідність активізації системи державних інституцій у напрямі залучення ними громадян. Ефективно реалізувати таку ідею можна в державах з усталеними демократичними традиціями, але для держав перехідного типу цього часто недостатньо. Окрім стимулювання органів публічної влади, актуальне посилення ініціативи громадськості, яка зацікавлена в обмеженні державного свавілля.

Якщо ефективна інституційна організація місцевих органів державної влади – це насамперед сфера відання центрального рівня державного управління, який відповідальний за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії населення та муніципальній влади прямо залежить від правових основ і обрання на місцях способів реалізації наданих законом можливостей [2, с. 1]. Саме у статуті територіальної громади такі форми взаємодії мають знаходити відображення. На практиці в Україні спостерігається ігнорування органами місцевого самоврядування необхідності залучення громадян до управління муніципальними справами, формалізм та імітація такого процесу.

Процес осмислення і вироблення оптимальної моделі взаємин муніципальних органів і держави має тривалу історію, а загальні засади таких відносин об'єктивно закріплені на міжнародно-правовому рівні. Організація державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відображена в системі міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування, що передбачають загальні демократичні вимоги. Ці стандарти закріплені в таких документах, як: Статут Ради Європи від 1949 р.; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 1980 р.; Європейська хартія про місцеве самоврядування від 1985 р.; Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 1985 р.; Європейська хартія участі молоді у громадському житті на місцевому і регіональному рівнях від 1992 р.; Європейська хартія міст від 1992 р.; Європейська декларація прав міст від 1992 р.; Конвенція Ради

Європи про доступ до офіційних документів від 2008 р.; Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 2009 р. та ін.

Міжнародні стандарти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування деталізовано в рекомендаціях Ради Європи: Рекомендації Rec (81) 19 Комітету міністрів Ради Європи від 1981 р. «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів»; Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 2001 р.; Рекомендації № (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» від 2002 р.

Основним документом, що містить стандарти у сфері контролю та нагляду за такими органами, є Європейська хартія місцевого самоврядування. У ст. 8 Хартії визначено, що державний (адміністративний) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися з дотриманням процедури та у випадках, передбачених законом. Його метою має бути забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Вищі інстанції можуть здійснювати нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [3]. Декларування зазначених обмежень посилено забезпеченням права органів місцевого самоврядування на правовий захист вільного здійснення своїх повноважень.

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, що найефективніше може здійснюватися на місцевому рівні [3]. Але міжнародний документ не закріпив жодних вимог щодо організації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Поступовий розвиток демократичних тенденцій діяльності місцевого самоврядування в Європі демонстрував потребу в усуненні вказаної прогалини, тому 16 листопада 2009 р. Радою Європи ухвалений Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади з метою забезпечити кожному доступ до участі у справах місцевого органу влади. У ст. 1 Додаткового протоколу передбачено право кожного вживати заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади. Законодавство має передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. До заходів зі здійснення права участі у справах місцевого органу влади віднесено, зокрема, забезпечення створення процедур залучення людей через консультаційні процеси, місцеві референдуми, звернення, механізми і процедури розгляду скарг і пропозицій, сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі [4]. Отже, у державах, які приєдналися до Хартії, має законодавчо обмежуватись державний і активно розвиватись демократичний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Відповідно до принципів Хартії було проведено низку муніципальних реформ щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських країнах (Франція, Федеративна Республіка Німеччина, Бельгія, Данія, Польща тощо) [5, с. 13]. Правова регламентація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в різних країнах відрізняється, а загальні принципи державного і громадського контролю застосовуються з урахуванням власних традицій і організаційних форм муніципального управління.

Муніципальне управління може здійснюватися в різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою

якої в рамках всієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [5, с. 19]. В європейських державах використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що відрізняються залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. У різних державах ефективність тієї самої форми контролю розкривається по-різному.

Для вироблення обґрунтованих науково-практичних висновків та рекомендацій, які б сприяли вдосконаленню вітчизняної практики, доцільно вивчити досвід контролю за діяльністю муніципальних органів, залежно від моделей місцевого самоврядування. Таких моделей, як відомо, існує п'ять: англосаксонська, континентальна, іберійська, змішана та радянська.

В англосаксонській моделі (Великобританія, Ірландія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Сполучені Штати Америки й ін.) урядові органи прямо не контролюють місцеві співтовариства, оскільки останні виступають як повністю автономні колективи, що діють у деяких випадках як рівні з державою суб'єкти. Англосаксонська модель місцевого самоврядування характеризується посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування [6, с. 162–170]. Державний і громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування все ж має місце в англосаксонській моделі.

Робота органів місцевого самоврядування контролюється державою непрямым шляхом [7, с. 391]. Виділяють такі способи контролю: через фінансові ревізії, оскільки велика частка дотацій надається з державного бюджету; через ухвалення законів, що регламентують структуру органів місцевого самоврядування; за допомогою міністерських інспекційних перевірок; за допомогою судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування); через затвердження чиновників муніципального управління департаментами відповідних міністерств [8]. Громадський контроль в англосаксонській моделі місцевого самоврядування розвивається активніше і залежить від ефективності демократичних перетворень.

У континентальній моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.) державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється активніше порівняно з англосаксонською моделлю.

На представників державної влади (комісарів, директорів, префектів тощо) покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Отже, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування, хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. Урядовий контроль стосується вже ухвалених органами місцевого самоврядування рішень, їхньої відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства [6]. Крім того, для континентальної моделі характерна внутрішня підпорядкованість і субординація в системі органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління [8]. Вона притаманна держа-

вам, які тяжіють до централізації, державному контролю відведено провідну роль, хоча і з чіткими обмеженнями та застереженнями. Водночас розвиток громадського контролю безпосередньо пов'язаний із розвитком громадянського суспільства та демократичними прогресом. У державах зі слабкою демократією континентальна модель місцевого самоврядування не дозволяє повною мірою розвиватися громаді.

В іберійській моделі (Бразилія, Аргентина, Мексика, Португалія, Колумбія, Нікарагуа, Іспанія й ін.) на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи (ради) та виборні головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо) [6]. Рада розглядається як місцевий нормотворчий орган, алькад – його виконавчий орган, що, хоч і є виборним, затверджується центром як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці [9, с. 44]. Алькади виконують функції і органу місцевого самоврядування, і органу державного управління, що наділений правом контролювати раду.

Алькади здійснюють адміністративну опіку: вони мають право зупиняти на певний строк рішення ради, звертатися із пропозиціями до центральних органів держави про розпуск рад, які систематично порушують закони або стали непрацездатними [10, с. 62]. Місцеве самоврядування за іберійської моделі фактично позбавлене самостійності й автономності. Але в повноваженнях алькад відбувається специфічне поєднання опосередкованого контролю громади через виборного посадовця і безпосереднього державного. Це могло б забезпечити значну демократизацію державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, але не можна погодитися із тим, що така практика сприяє досягненню ключової мети громадського контролю.

За радянської моделі (В'єтнам, Китай, Корейська Народно-Демократична Республіка, Куба) місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, тоді як їхні виконавчі органи – місцевими органами державного управління. І представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складові частини всієї системи органів держави [6]. Для радянської моделі характерні ідеологізація та формалізм місцевого самоврядування, його підпорядкування керівній партії. Державний контроль має безумовний пріоритет, тоді як громадський не застосовується. Отже, можна стверджувати, що в таких державах місцеве самоврядування у класичному його розумінні існує лише формально. Сьогодні радянська модель для України не представляє прикладного інтересу. Але, урахувавши, що вона все ж застосовується в деяких державах світу, заслуговує на наукову увагу в контексті порівняльно-правових досліджень.

Різні моделі місцевого самоврядування використовуються державами в умовах власних традицій державотворення та правотворення. Водночас відбувається запозичення й апробування кращих практик від кожної моделі та відхід від неефективних інструментів. Утворюються змішані моделі місцевого самоврядування.

Змішана модель місцевого самоврядування використовується в Німеччині, Австрії, Японії та ін. Найвідомішим є гібрид англосаксонської і континентальної моделей. Така модель має істотну специфіку. Місцеве самоврядування автономне від державного, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях. Від англосаксонської її відрізняє законодавча регламентація діяльності муніципальних органів і міцний зв'язок із державою, а від континентальної – велика демократизація обшинної життєдіяльності. Жителі, поряд із виборчим пра-

вом, широко практикують такі форми участі, як: відвідування відкритих засідань ради, зборів і слухання, місцевих референдумів, журі громадян [7, с. 393].

Українську модель місцевого самоврядування з певною складністю можна визнати змішаною, оскільки не всі притаманні їй ознаки реалізуються на практиці. Хоча поширена думка, що в Україні відсутня цілісна, ефективно функціонуюча модель місцевого самоврядування [11]. Вона має фактично символічний характер щодо повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства, що характеризується правовою, організаційною та матеріально-фінансовою автономією [12, с. 58]. Необхідність удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування не викликає сумнівів, насамперед через запозичення ефективних практик контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що використовуються в англосаксонській моделі місцевого самоврядування.

Висновки:

1. У світі використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів, що відрізняються залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. У різних державах ефективність тієї самої форми контролю розкривається по-різному. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з різною часткою впливу притаманний більшості держав світу, зазвичай його здійснюють такі суб'єкти: уповноважені урядом органи (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія й ін.). Такими органами є префекти, місцеві адміністрації, міністерства, комісії тощо. Вони не можуть втручатися в ті питання, де муніципалітетам надано право ухвалювати рішення на власний розсуд за умови, що вони ухвалюють їх законно; регіональні омбудсмени (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Сполучені Штати Америки, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія й ін.). Вони представляють інтереси держави і суспільства у відносинах із муніципальними органами; адміністративні суди, у порядку здійснення адміністративного судочинства щодо розгляду законності рішень та дій місцевого самоврядування. У конституціях більшості держав закріплюється переважно адміністративний державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування і не згадується відповідний громадський контроль, який є предметом регулювання звичайних законів.

2. У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство таких держав забезпечує свободу об'єднання в політичні партії, громадські організації, профспілки тощо, тобто утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами громадського контролю в державах із високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія й ін.). Активність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в закордонних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення.

3. Активність держави Україна в залученні громадян до управлінської діяльності здійснюється переважно на рівні органів державної влади, а органам місцевого самоврядування надаються в цьому питанні широкі дискреційні повноваження. Для України актуальний досвід функціонування інституту муніципальних омбудсменів, що можуть призначатись різними суб'єктами – парламентом, урядом, місцевими органами державної влади,

органами місцевого самоврядування. Уважаємо що така посадова особа повинна бути незалежним арбітром між державою та муніципальною владою, яка б здійснювала незалежний нагляд на рівні регіонів і призначалась шляхом конкурсного відбору на рівні Регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Список використаної літератури:

1. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: Ленвіт, 2012. 64 с.
2. Біла книга громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: проект «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного врядування в Україні». URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/White_paper_UKR_ed.pdf.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № № 24, 39. Ст. 1418. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946.
5. Петришина М., Петришин О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.
6. Стешенко Т. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: збірник наукових статей за матеріалами Науково-практичного семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків, 2016. С. 162–170.
7. Гимазова Ю. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / под общ. ред. Н. Омельченко. Москва: Юрайт, 2014. 453 с.
8. Наконечний В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1 (44). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
9. Черкасов А. Органы местного управления в зарубежных странах. Сравнительное исследование: научно-аналитический обзор. Москва: ИНИОН, 1994. 89 с.
10. Лимонов А. Местное самоуправление в Российской Федерации: учебное пособие. Москва: ЮИ МВД РФ, 2002. 80 с.
11. Соскін О. Нова модель місцевого самоврядування в Україні: необхідність та механізми впровадження. *Економічний часопис-XXI*. 2006. № № 11–12. URL: <http://soskin.info/material.php?pokaz=2259>.
12. Майданик О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 55–59.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Касяненко Євгенія Валеріївна – старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kasianenko Yevheniia Valeriivna – Senior Lecturer in the Department of General Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

kasyanenkojv@ukr.net