

SECTION 1
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

СЕКЦІЯ 1
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.086:351.9

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



*Рябченко Тетяна Олександрівна,
канд. юрид. наук,
ст. викладач кафедри конституційного права, теорії та
історії держави і права ННІ права,
Сумський державний університет*



*Малус Ангеліна Ігорівна,
студентка VI курсу ННІ права,
Сумський державний університет*

В умовах реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні актуалізується питання модернізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації владних повноважень, що водночас зумовлює необхідність удосконалення правового підґрунтя державної контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду нормативного регулювання державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Проаналізовано положення Європейської хартії місцевого самоврядування, що розкривають специфіку регламентації засад державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування, відображаючи практику європейських країн щодо вирішення досліджуваного питання. Автор зосереджує увагу на основних характеристиках функціонування місцевого самоврядування у Німеччині та Польщі. Охарактеризовано інституційну та системно-структурну організацію місцевого самоврядування у розглянутих країнах. Наголошується на доцільності запровадження в Україні передбачених законодавством зарубіжних країн форм і методів державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Узагальнення позитивного досвіду Польщі та Німеччини, накопиченого у цій сфері, дозволяє визначити пріоритетні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування, зокрема, концептуальну модель державного контролю за місцевим самоврядуванням в Україні. Зроблено висновок, що нині рівень правового регулювання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні не відповідає європейським стандартам місцевого самоврядування.

Ключові слова : контроль, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, суб'єкти державного контролю, системи місцевого самоврядування.

Ryabchenko T. O., Malus A. I. Foreign Experience of State Control Over the Activities of Local Self-government Bodies. In the context of the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine, the issue of modernizing the role of local self-government bodies in public administration on the principles of subsidiarity and decentralization of government powers is being updated, which, at the same time, necessitates the improvement of the legal basis for state control in the field of local self-government.

The article is devoted to the analysis of foreign experience of regulatory regulation of state control over the activities of local government bodies and officials. The article analyzes the provisions of the European Charter of Local Self-Government, which reveal the specifics of the regulation of the bases of state control over the functioning of local self-government, reflecting the practice of European countries in solving the issue under investigation. The author focuses on the main characteristics of the functioning of local government in Germany and Poland. The institutional and systemic-structural organization of local self-government in the countries under consideration is described. It is emphasized the expediency of introducing in Ukraine forms and methods of state control in the sphere of local self-government envisaged by the legislation of foreign countries. The synthesis of the positive experience of Poland and Germany, accumulated in this sphere, allows us to determine the priority directions of further development of local self-government, in particular, the conceptual model of state control over local self-government in Ukraine. It is concluded that at present the level of legal regulation of state control in the sphere of local self-government in Ukraine does not correspond to European standards of local self-government.

Keywords : control, control over activity of local self-government bodies, subjects of state control, systems of local self-government.

Актуальність дослідження. Важливою складовою триваючої конституційно-правової реформи в Україні є реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації публічної влади, що передбачає зміну системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої ключова частина функцій центральної влади переходить до місцево-територіальних органів конституційного самоуправління та ініціативної самоорганізації громади [1], та водночас актуалізує проблеми співвідношення державних і муніципальних органів у механізмі публічної влади, переосмислення ролі органів державної влади щодо забезпечення дієвого контролю у сфері місцевого самоврядування. Очевидно, що обрана Україною концептуальна модель державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування має отримати схвальну оцінку зарубіжного експертного середовища через відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування, передусім положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, які закріплюють практику зарубіжних країн із вирішення розгляданого питання. Отже, врахування зарубіжного досвіду нормотворення і правозастосування у зазначеній сфері є обґрунтованим і своєчасним у контексті модернізації публічного управління в Україні.

Питання щодо форм, процедур державного контролю за функціонуванням місцевого

самоврядування у зарубіжних країнах розглядали П. В. Ворона, Т. О. Коломєць, П. Д. Матвієнко, О. О. Петришин, натомість ґрунтовні праці у даній сфері відсутні, що і зумовлює актуальність та новизну пропонованого дослідження.

Метою статті є аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду організації державного контролю у сфері місцевого самоврядування, з'ясування особливостей його правового регулювання з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення його вітчизняної моделі в аспекті реформування системи муніципального управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямків удосконалення положень вітчизняного чинного законодавства, яке визначає засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є запозичення досвіду нормотворчої діяльності в зазначеній сфері відносин зарубіжних країн, що пройшов апробацію часом, позитивно себе зарекомендував. З одного боку, з'являються реальні приклади визначеного, прозорого, ефективного нормативного регулювання відносин контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів, з іншого, - прорахунки і недоліки такого врегулювання та правозастосування, що, у свою чергу, дозволяє врахувати перші й уникнути останніх.

Законодавство зарубіжних країн, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління : по-

перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів, по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади.

Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування набувають чинності лише після схвалення місцевого адміністратора. (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера.

На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів [1].

Загальні орієнтири щодо організації контрольно-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування [2]. Так, у статті 8 закріплено що будь-який адміністративний нагляд за місцевою владою може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом, для забезпечення дотримання закону та конституційних принципів і таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

Організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо.

У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи. Так, у Німеччині державний нагляд

над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю [3, с. 195–207].

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. У Франції префект призначається Радою міністрів [4, с. 47–72]. В Італії Рада міністрів призначає в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів. Префекти здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території [5].

Польська система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є цікавою для дослідження.

У Польщі нагляд і контроль у місцевому самоврядуванні поділяється на зовнішній та внутрішній. Зовнішній контроль здійснюють такі структури, як Верховна контрольна палата, регіональна рахункова палата, податкова адміністрація, Міністерство фінансів або генеральний інспектор податкового контролю, Державна інспекція праці, Агентство реструктуризації та модернізації сільського господарства, яке контролює використання коштів Європейського Союзу на розвиток сільського господарства, Європейська рахункова палата або Європейське бюро по боротьбі з шахрайством. У кожного з цих органів є чітка процедура, за якою вони здійснюють нагляд і контроль.

Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування здійснюється за трьома напрямками: управлінський контроль, внутрішній аудит та інституційний контроль органів адміністрації. Управлінський контроль – відповідність роботи органів місцевого самоврядування чинному законодавству. Внутрішній аудит – перевірка, наскільки звіти відповідають реальним показникам. Інституційний контроль органів адміністрації – контроль по відношенню до одиниць (підрозділів), які знаходяться поза структурою управління адміністрації, тобто бюджет-них одиниць, що кошти з бюджету не отримують, але отриманий прибуток передають до бюджету [6].

У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати. Воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації.

Основні засади здійснення нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування у Польщі викладено у розділі 10 Закону «Про гмінне самоврядування», розділі 8 Закону «Про повітове самоврядування», розділі 7 Закону «Про самоврядування воєводства», а також у Законі Республіки Польщі «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві», прийнятому 23 січня 2009 р.

Так, на воєводу, відповідно до закону «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві», покладається контроль:

– через органи загальної урядової адміністрації за виконанням завдань, що випливають із законів та інших правових актів, постанов Ради Міністрів, розпоряджень і доручень голови уряду;

– за виконанням органами територіального та іншого самоврядування завдань державного управління, що реалізуються через них на підставі закону або через домовленість з органами виконавчої влади [6, с. 173–205].

Виступаючи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру Польщі, здійснює нагляд за роботою ОМС, може анулювати їх дії, коли вони суперечать закону.

Відповідно до Закону «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві» передбачено різні форми контролю:

а. комплексний, який охоплює всю діяльність контролюваного об'єкта;

б. тематичний, який охоплює окремі питання діяльності контролюваного об'єкта;

в. невідкладний, присвячений вивченню питань, визначених керуючим контролем;

г. координований, який охоплює ці самі питання в декількох контролюваних об'єктах.

Контроль здійснюється воєводою на основі річних планів, які розробляються відділом контролю й затверджуються воєводою. У річному плані мають бути окреслені тема контролю, назва контролюваного об'єкта, вид контролю та його плановий термін [7].

Модель місцевого самоврядування Німеччини, як і модель її політичного устрою в цілому, вважається однією з найефективніших у світі. Місцеве самоврядування Німеччини є одним із базових елементів суспільства та держави і успішно справляється з покладеними на нього завданнями.

Місцеве самоврядування в Німеччині – це питання компетенції суб'єкта федерації. Кожна федеральна земля має право вирішувати це питання по-своєму, а федеральний центр не має права втручатися в питання організації місцевого самоврядування. Таким чином, правова база для

функціонування місцевого самоврядування - це закони федеральних земель. Єдиний законодавчий акт федерального рівня - це 28 стаття Основного закону, яка говорить, що громада має право на самоврядування, а держава зобов'язана це право надати [8].

На місцевому рівні комунальне самоврядування гарантує громадянам право самостійно приймати рішення щодо актуальних питань даної територіальної одиниці. Держава зобов'язана допомагати меншим і нижчестоящим адміністративним утворенням (землям, районам і громадам), але не може втручатися в їхні внутрішні справи. Держава надає громадам кадровий, організаційний, плановий (будівництво), правотворчий, фінансовий і податковий суверенітет. Фінансова база громад формується за рахунок платежів і податків (з землі, майна, промислів, на автотранспортні засоби, за утримання собак, від розважальних заходів), цільових зборів, разових внесків, федеральних і земельних дотацій, кредитів.

Громади мають власні та делеговані зверху (у тому числі обов'язкові і добровільні) повноваження. До власних повноважень належать: постачання громадян водою, електроенергією, теплом і газом; каналізація, очищення стічних вод, вивіз сміття; планування території; будівництво та утримання місцевих доріг, лікувальних і освітніх установ, спортивних споруд, будинків престарілих, парків, кладовищ; пожежна охорона; оновлення і утримання місцевого транспорту; розвиток комунального господарства.

До делегованих повноважень належать такі сфери діяльності, як загальна безпека; питання громадянства (паспортне справа), прописки; запис актів цивільного стану; промисли; будівництво; дорожній рух, реєстрація транспорту та збір податків з нього; проведення виборів; соціальна сфера; робота з молоддю; статистика; охорона пам'яток; лісове та рибне господарство; культура землеробства.

У Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю [8].

Реформування місцевого самоврядування є пріоритетним завданням на сучасному етапі розвитку української державності. Важливою складовою такої реформи є удосконалення системи контролю в сфері місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність аналізу практики взаємовідносин контролюючих органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [9].

В Основному Законі України прямо не закріплено контрольні повноваження Верховної Ради України у сфері місцевого самоврядування, однак це не означає, що парламент не веде в цьому напрямку діяльності [10]. Так, комітети Верховної Ради України здійснюють контрольні функції, в тому числі й у сфері місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітети мають право на отримання від органів місцевого самоврядування інформації з питань, що належать до предметів їх відання (ст. 17), здійснюють аналіз практики застосування органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами Конституції та законів України, аналіз відповідності закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття. За наслідками такого аналізу комітет вносить органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам рекомендації щодо приведення у відповідність із законом підзаконного нормативно-правового акту, які підлягають обов'язковому розгляду. Згідно з ч. 2 ст. 57 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» за несвоєчасний розгляд рекомендацій комітетів та несвоєчасне повідомлення їм про вжиті заходи посадові особи органів місцевого самоврядування несуть відповідальність у встановленому законом порядку [11].

Відповідно до ст. 86 Конституції України народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування [10]. Депутатський запит – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до органів місцевого самоврядування, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції. Згідно з ст. 16 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат має право на депутатське звернення до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і участь у розгляді порушених ним питань. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі пропозиція народного депутата,

звернена до органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції [12].

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений має право :

а. невідкладного прийому керівниками органів місцевого самоврядування;

б. безперешкодно відвідувати органи місцевого самоврядування, бути присутнім на їх засіданнях;

в. на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом та отримання їх копій в органах місцевого самоврядування;

г. вимагати від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків [13].

Серед органів державної влади найбільше контрольних повноважень у сфері місцевого самоврядування мають органи виконавчої влади. Відповідно до ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [10]. Це положення отримало своє подальше нормативне закріплення у законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 20) і відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (ч. 5 ст. 39) [14].

Контрольні повноваження у сфері місцевого самоврядування здійснюють центральні органи виконавчої влади, їх обсяг, межі та спосіб реалізації обов'язково мають бути передбачені Конституцією та законами України. Контроль, який здійснюється

цими органами, носить, як правило, галузевий характер. Серед видів галузевого контролю можна виділити бюджетно-фінансовий, екологічний, архітектурний, санітарно-епідеміологічний, за охороною праці, антимонопольний, ветеринарний, захист прав споживачів, за цінами, енергозбереження, пожежний, земельний, за якістю лікарських засобів тощо.

Висновки. Одним із ключових факторів успішного місцевого самоврядування у світі є його постійне реформування та адаптація до нових викликів, пошук шляхів найбільш оптимального вирішення виникаючих проблем. З огляду на це зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування є актуальним для України.

На сьогодні в Україні функціонує складна система органів державного контролю, які мають різну організаційну форму та правове становище у системі державної влади. Залежно від місця та ролі контролюючих суб'єктів у системі публічної влади контроль у сфері місцевого самоврядування можна поділити на загальний (його здійснює Кабінет Міністрів України) та спеціальний (галузевий), який здійснюється переважною більшістю органів державної влади. Разом з тим залишається відкритим питання про ефективність та результативність державного контролю у сфері місцевого самоврядування.

Використана література :

1. Федоренко Ю. Децентралізація влади – «ЗА» та «ПРОТИ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://m--p.com/detsentralizatsiyavladi-za-ta-proti>.
2. Адміністративний, судовий та фінансовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку центральної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bookster.com.ua/seminars/question/2023>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15.10.1985 № 994_036 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Петришин, О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування : проблеми та перспективи розвитку / О. О. Петришин // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 195–207.
5. Конституція Французької Республіки від 04.10.58 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 47–72.
6. Конституція Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawers-suu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>.
7. Конституція Республіки Польща від 02.04.97 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 173–205.
8. Закон Республіки Польща «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві» від 23 січня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/kyivsolidarityfundpl/23-2009-51450845>.
9. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
11. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
12. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.
13. Про статус народного депутата: Закон від 17.11.1992 № 2790-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

14. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.

15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794 VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

Рябченко, Т.О. Зарубіжний досвід державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [Текст] / Т.О. Рябченко, А.І. Малус // Правові горизонти. - 2017. - Вип. 5(18). - С. 7-13.