

Трибуна молодого вченого

УДК 340.12:351.9

А. В. Каліновський, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Особливості організації державного контролю у сфері місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування та моніторинг за дотриманням її положень Конгресом місцевих і регіональних влад Європи свідчить про дефіцит системного законодавства стосовно місцевого самоврядування, неімплементованість у національне законодавство Хартії місцевого самоврядування. Наріжною проблемою розвитку місцевого самоврядування є гіпертрофованість державного контролю за місцевим самоврядуванням. У статті проводиться комплексний аналіз трьох моделей особливостей державного контролю у сфері місцевого самоврядування.

У висновку зазначається, що органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно незалежними від держави, адже вони діють у системі державно-владних відносин. Організаційно відокремлені від державної влади, вони пов'язані з нею функціонально.

Ключові слова: державний контроль, місцеве самоврядування, модель, група.

Критерії членства в ЄС передбачають наявність у країні стабільних, ефективних демократичних інституцій публічного управління, однією з яких має бути місцеве самоврядування. Виконання вимог цього критерію в Україні потребує більш

активної та послідовної державної політики розвитку місцевого самоврядування. Сьогодні у всіх демократичних державах місцеве самоврядування розглядається як найважливіша складова суспільного управління, необхідне доповнення й противага управлінню з центру. Наявність місцевих органів влади, що мають певний ступінь автономії, сприяє певній дисперсії державної влади, є практичним здійсненням принципу поділу влади, плюралізму.

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. 15 липня 1997 р. без застережень було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та почав здійснюватися з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням її положень. Останні візити доповідачів Конгресу щодо стану справ у сфері місцевого самоврядування в Україні пройшли під критичною нотою. Зокрема, було відзначено дефіцит системного законодавства стосовно місцевого самоврядування, брак «політичної волі» щодо здійснення муніципальної реформи, невиконання і неімplementованість у повному обсязі в національне законодавство положень Хартії місцевого самоврядування [1, с. 32–35].

Однією із наріжних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні була зазначена надзвичайна бюрократичність вітчизняної самоврядної моделі та гіпертрофованість державного контролю за місцевим самоврядуванням. Це призводить до централізації владних повноважень і ресурсів у виконавчій владі й надмірної адміністративної опіки і державного нагляду у сфері місцевого самоврядування. Відсутність чіткого законодавчого розмежування повноважень між різними видами публічної влади, наявність адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади (центрального, обласного рівня) ставить під сумнів реалізацію в нашій державі принципу реальності місцевого самоврядування. Зважаючи на сумний досвід української держави в умовах соціалістичної командно-адміністративної, політизовано-бюрократичної влади, подальше існування такої моделі видається досить сумнівним. Тому запровадження альтернативної демократично-європейської

моделі, втілення новітніх засад взаємодії держави й місцевого самоврядування, вдосконалення державного контрольного механізму є вимогою часу [2, с. 184].

Аналіз останніх досліджень та публікацій показує, що проблеми здійснення державного контролю у сфері місцевого самоврядування аналізуються в працях таких відомих українських і зарубіжних вчених і практиків, як Ю. В. Бойко, А. С. Матвієнко, В. А. Холопов, Н. А. Мяловицька, М. А. Баймуратов, В. А. Переходов та ін.

Проте сучасний етап державотворення як ніколи гостро засвідчує потребу не лише у наукових дослідженнях характерних особливостей і форм державного контролю, але й впливу різних його видів на розвиток моделей місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей функціонування державного контролю у сфері місцевого самоврядування в зарубіжних країнах в аспекті можливості використання позитивного досвіду в практиці організації та функціонування місцевого самоврядування на вітчизняних теренах. Наявні системи місцевого самоврядування в аспекті контролю у сфері місцевого самоврядування можна розділити на три основні групи.

Першу групу (умовно її можна назвати французькою) становлять системи місцевого самоврядування наполеонівської моделі. У ній органи місцевого самоврядування мають конституційний статус, але в наданні послуг звичайно залежать від допомоги й указівок з боку деконцентрованих центральних агентств, що мають місцеві відділення. Конституційно всі місцеві органи влади однакового статусу перебувають під опікою «загального вищого начальника» — префекта, який від імені центральної влади здійснює формальний контроль усієї діяльності уніфікованої субнаціональної адміністративної території, що поєднує кілька одиниць місцевого самоврядування. Зі значними варіаціями в основних характеристиках такий тип системи місцевого самоврядування ми знаходимо, крім Франції, в Італії, Бельгії, Іспанії, Португалії та, певною мірою, в Греції.

Французька система включає принцип вільного самоуправління, заснований на передачі місцевим адміністратив-

но-територіальним утворенням визначених повноважень, що не виключає інституційного співробітництва між державою і різними рівнями місцевого самоврядування. Априорі чим більше повноважень у органів місцевого самоврядування, тим більший вплив вони мають у суспільстві, його економічному та політичному житті. До початку реформи місцевого самоврядування, яка проходила у період 1982–1983 рр., державні органи Франції робили спробу скоротити кількість повноважень, що реалізуються місцевим самоврядуванням, шляхом введення ряду технічних норм, скорочення субсидій та інвестицій. Нерівноправна висхідна співробітництва органів державної влади з муніципалітетами практично в будь-якій сфері, контроль представників держави на місцях, які мали право втручатися в діяльність органів муніципального управління, могли бути скасовані не тільки на підставі невідповідності законодавству, а й недоцільності прийняття рішень

Французька реформа 1982–1983 рр., яка стосувалась удосконалення взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування на партнерських засадах, надала їм дійсно децентралізованого та демократичного характеру. Було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю з боку держави, а саме: однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів, генеральних, окружних рад, мерів чи голів рад із застосуванням судових процедур. Префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу і його функції перейшли до голови генеральної ради, а департамент як самоврядний територіальний колектив став управлятися виключно виборними органами влади. На сьогодні префект як представник держави на регіональному рівні (департаменти) є ключовою ланкою в системі контролю за місцевим самоврядуванням. Найважливіші рішення комунальних рад і генеральної ради департаменту направляються префектові, який, виявивши порушення законів, пропонує раді усунути їх. У разі незгоди ради префект передає такий акт на розгляд адміністративного трибуналу. У певних випадках адміністративний трибунал ще до винесення рішення може на прохання префекта призупинити виконання акта. У разі виявлення по-

рушень у місцевому бюджеті, наприклад, його незбалансованості, ігнорування витрат, які за законом є для місцевої влади обов'язковими, префект звертається в орган фінансового контролю — регіональну рахункову палату. Якщо палата погодиться з думкою префекта, до бюджету вносять поправки.

Основною функцією префекта є інформування уряду Франції про події, що відбуваються на місцевому рівні, і перевірка рішень органів місцевого самоврядування на предмет законності. В комунах взагалі відсутні державні посадові особи. Їх функції виконують голови виконавчої влади комуни — мери.

Таким чином, сьогоднішня модель взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування у Франції має свою відмінність від континентальної моделі, прообразом якої вона була. Нинішня французька модель — це поєднання централізації та децентралізації, державного контролю і вільного самоврядування. Держава тут виступає не як суддя, який санкціонує дії місцевої влади за будь-яку провину, а як партнер, що співпрацює з муніципалітетами на принципах законності і обмеженого контролю [4, с. 7–29].

Друга група систем місцевого самоврядування може бути визначена як англійська. У цьому разі місцеві органи влади не мають конституційного статусу (принаймні на національному рівні), а звичайно є породженням відповідного законодавчого акта, прийнятого парламентом. Центр, однак, не має всеосяжних контрольних функцій, і його власні служби на місцях на постійній основі не переплетені з органами місцевого самоврядування, швидше органи центральної влади (у федеративних державах — органи влади суб'єкта федерації) намагаються ізолюватися від місцевого самоврядування. Англійська група включає, крім Великобританії, Ірландію, а за межами Європи — Канаду, Австралію, Нову Зеландію та, з деякими застереженнями, США. За такої системи уряд здійснює певний вплив на діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, у Великобританії контроль із загальних питань, які знаходяться у віданні місцевих громад, здійснює міністерство у справах навколишнього середовища. Державний контроль

в інших сферах (освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг) на місцевому рівні здійснює спеціалізоване міністерство. Використовуючи фінансові важелі (дотації, субвенції), уряд забезпечує вплив на реалізацію програм місцевих громад. При цьому, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежащо виконують свої повноваження, він має право звернутися до суду з вимогою видання судового наказу, який забороняє або зобов'язує здійснювати певні дії. Контроль за роботою місцевих представницьких органів Великобританії, який може виражатися в інспектуванні їх діяльності, заслуховуванні звітів, запитуванні необхідних документів і інформації, здійснюється омбудсменом. Він має право ставити питання про відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за порушення прав людини, неправильне розпорядження фінансово-бюджетними коштами тощо [5, с. 198–199].

Права органів місцевого самоврядування у Сполучених Штатах Америки закріплюються конституціями та законами, що формуються самими штатами. У зв'язку з цим США має п'ятдесят різних систем взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Проте вся представлена багатоманітність може бути згрупована в три основні моделі: координуючої влади, стримуючої та перетинаючої влади. У рамках моделі координуючої влади федеральні органи відділені від державних органів штату «чіткими межами». Органи місцевого самоврядування включені в структуру органів влади штатів та залежать від них. Муніципалітети можуть виконувати тільки ті повноваження, які регламентовані законом. Для даної моделі характерне «правило Діллона», відповідно до якого будь-яке справедливе рішення суди тлумачать проти місцевого самоврядування. Теоретично штати мають навіть право розпуску органів місцевого самоврядування, однак на практиці воно майже не здійснюється.

Модель стримуючої влади включає три концентричні кола, відповідно маємо таку диференціацію: федеральні органи влади, які включають регіональні органи, а ті, в свою чергу, місцеве самоврядування. Тобто має місце ситуація, коли федеральні органи формують політику регіональної та місцевої влади.

Органи місцевого самоврядування виступають виконавцями волі суб'єктів федерації.

Модель влади, що перетинається, є найбільш демократичною та децентралізованою з числа тих, які використовуються на сьогоднішній день у США. Цю систему можна охарактеризувати як таку, де федеральні органи державної влади, регіональні органи влади штатів та місцеве самоврядування перебувають у постійних партнерських відносинах. Тобто має місце ситуація, коли їхні інтереси перетинаються, вони діють разом, а в разі відсутності перетинання вони діють незалежно один від одного.

Третя група місцевого самоврядування — це північно- і центральноєвропейський варіант. На відміну від англійської форми, рівна увага надається місцевій демократії. Інакше кажучи, органи місцевого самоврядування одержують функціональну загальну компетенцію над специфічними владними повноваженнями, гарантованими законодавчими актами. Такий тип є найбільш децентралізованим. Серцевину цієї групи складають Норвегія, Швеція й Данія, але чимало інших країн хоч і відрізняються від цієї моделі з деяких ключових положень, проте також скоріше належать до цієї категорії, ніж до двох інших. Мова йде про Австрію, Німеччину, Нідерланди та Японію. У такий спосіб цей варіант репрезентує найбільш велику групу розвинених демократій. Більше того, саме в цьому напрямку розвивається місцеве самоврядування в країнах Східної Європи [3, с. 321–337].

Німецька модель має схожість із французькою у зв'язку з наявністю проміжного рівня між органами федерації і місцевим самоврядуванням, головною метою якого є здійснення контролю за додержанням законодавства муніципалітетами. Але якщо у Франції функцію органів державної влади на місцях виконують префекти, то в Німеччині з цією метою створюються спеціальні територіальні підрозділи органів влади федеральних земель. При цьому необхідно вказати на відсутність уніфікованого порядку в організації взаємодії між державною владою та місцевим самоврядуванням у ФРН.

Державний контроль та нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснюється без обмеження прав місцевого самоврядування. Безпосереднє втручання у справи муніципалітетів майже повністю нівельовано, за винятком делегованих повноважень. Муніципалітети в Німеччині мають право звернення до суду щодо оскарження актів нагляду держави [6, с. 27–28].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно незалежними від держави, адже вони діють у системі державно-владних відносин. Організаційно відокремлені від державної влади, вони пов'язані з нею функціонально. Порядок створення і повноваження органів місцевого самоврядування визначаються актами органів державної влади. Вони діють у руслі загальнодержавної політики — економічної, соціальної, екологічної, у сфері культури тощо, можуть наділятися окремими державними повноваженнями. Тому цілком обґрунтованим виглядає наявність певного контролю держави за виконанням тих державних функцій, які згідно із законом делеговані органам місцевого самоврядування, а також контролю за дотриманням ними законності. Однак цей контроль не може виходити за встановлені законом межі і не повинен перетворюватися на втручання органів держави в діяльність самоврядних структур.

Список використаних джерел

1. Баймуратов, М. А. Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетенции публичной самоуправленческой (муниципальной) власти [Текст] / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. — Одесса : Феникс, 2003. — 156 с.
2. Бойко, Ю. В. Реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті Європейської інтеграції: теоретичні та прагматичні питання [Текст] / Ю. В. Бойко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. — К., 2010. — Вип. 47. — С. 182–188.
3. Бесчастний, В. М. Конституційне право зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Суботін. — К. : Знання, 2007. — 467 с.
4. Серебренников, В. П. Местное управление и самоуправление Франции [Текст] : монографія / В. П. Серебренников. — Мн. : Выш. школа, 1981. — 161 с.

5. Мяловицька, Н. А. Правовий статус автономних утворень у державному устрої Великобританії [Текст] / Н. А. Мяловицька // Держава і право. — 2011. — Вип. 52. — С. 198–205.
6. Холопов, В. А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства [Текст] / В. А. Холопов // Рос. юстиция. — 2012. — № 4. — С. 27–28.

Стаття надійшла 5 серпня 2014 р.

А. В. Калиновский

**Особенности организации государственного контроля
в сфере местного самоуправления в зарубежных странах**

Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и мониторинг за соблюдением ее положений Конгрессом местных и региональных властей Европы свидетельствует о дефиците системного законодательства относительно местного самоуправления, неимплементированности в национальное законодательство Хартии местного самоуправления. В статье проводится комплексный анализ трех моделей особенностей государственного контроля в сфере местного самоуправления. В заключение отмечается, что органы местного самоуправления не могут быть абсолютно независимыми от государства, ведь они действуют в системе государственно-властных отношений. Организационно отделенные от государственной власти, они связаны с ней функционально. Порядок создания и полномочия органов местного самоуправления определяются актами органов государственной власти. Они действуют в русле общегосударственной политики — экономической, социальной, экологической, в сфере культуры и т. д., могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Поэтому вполне обоснованным выглядит наличие определенного контроля государства за выполнением тех функций, которые по закону делегированы органам местного самоуправления, а также контроля за соблюдением ими законности. Однако этот контроль не может выходить за установленные законом пределы и не должен превращаться во вмешательство органов государства в деятельность самоуправляющихся структур.

Ключевые слова: *государственный контроль, местное самоуправление, модель, группа.*

A. V. Kalinovskiy
Features of the state control management
in the local government of foreign countries

The ratification of the European Charter of the local self-government and monitoring of its execution by the Congress of Local and Regional Authorities in Europe indicates systemic deficiency of legislation regarding local self-government, non-implementation of Charter of Local Self-Government with national legislation. Cornerstone issue of the local government development is hypertrophic state control over local government. This leads to the centralization of power authorization and resources in the executive branch and to excessive administrative custody and state supervision in the local government. The lack of clear division of powers between different types of public authorities, usage of administrative management technology by the executive authorities (of central, region level) disputes the fact of implementation of local self-government principles.

The article comprises the comprehensive analysis of the three models of the state control management features in the local government. The first group is local government of the Napoleonic model, where local governments have constitutional status, but usually depend on instructions of deconcentrated central agencies (prefects), when delivering services. The second group of local government can be defined as English one. In this case, the local governments have no constitutional status, therefore the center does not have comprehensive control functions, and its own services do not interfere with the local authorities. The third group is the local government of the Northern and Central-European model, where local governments receive general functional competence of specific power author warranted by law, and this model is the most decentralized. The core of this group includes Norway, Sweden and Denmark, but many other countries, though differ from the model in some key provisions, but also rather belong to this category than to the others two. These are Austria, Germany, the Netherlands and Japan. Thus, this model represents the largest group of developed democracies.

The conclusion denotes that local governments cannot be completely independent from the state, because they act in the system of state power authorized relations. Structurally separated from the government, they related functionally. The procedure of foundation and authorization of the local governments is determined in acts by state authorities. They act within the boundaries of the

national policy — economic, social, environmental, cultural, etc., and can be authorized with certain state powers, and therefore it the state control is reasonable over the execution of public functions that were legally delegated to local governments and over the legality. However, this control cannot exceed legal limit and shall not grow into interference with the self-government authorities activities.

Recommended for students of the juridical higher education establishments, Ph.D. candidates, scientists and academics.

Keywords: *state control, local government, model, group.*