

13. Стецюк П. Конституційно-правові основи національної безпеки України. // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України: збірник наук. праць / П. Стецюк; голов. ред В.Л. Регульський. – Львів: ЛІВС при НАВІСУ, 1999. – С. 78–79.
14. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 11. – С. 51; Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 11. – С. 50.

УДК 342.922: 342.553

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Запорізький національний університет

Матвієнко П.Д., голова

Запорізька обласна рада

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз зарубіжного досвіду нормативного визначення засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, його здійснення, окреслюються можливі шляхи його запозичення для України.

Ключові слова: зарубіжні країни, засади, контроль, моделі, органи місцевого самоврядування, суб'єкти адміністративного права.

Kolomoets T.A., Matvienko P.D. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ЗАИМСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Запорожский областной совет, Украина

В статье в систематизированном виде дается анализ зарубежного опыта нормативного определения основ контроля за деятельностью органов местного самоуправления, его реализация, очерчиваются возможные направления его заимствования для Украины.

Ключевые слова: зарубежные страны, основы, контроль, модели, органы местного самоуправления, субъекты административного права.

Kolomoets T.O., Matvienko P.D. FOREIGN EXPERIENCE OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT AND THE MAIN DIRECTIONS OF ITS BORROWING TO UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Zaporizhzhya regional council, Ukraine

In an article in a systematically applied analysis of foreign experience in regulatory definitions through the control of local authorities, its implementation, outlines possible directions for its borrowing to Ukraine.

Key words: foreign countries, foundations, control, models, local governments, subjects of administrative law.

Одним із напрямків вдосконалення положень вітчизняного чинного законодавства, яке визначає засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, а також практики його застосування, є запозичення досвіду нормотворчої діяльності в зазначеній сфері відносин зарубіжних країн, який 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 адміністративного права, з іншого, – прорахунки і недоліки такого врегулювання та правозастосування, що, у свою чергу, дозволяє врахувати перші й уникнути останніх. Саме тому врахування зарубіжного досвіду нормотворення і правозастосування в зазначеній сфері відносин є обґрунтованим, актуальним і конче необхідним у контексті сучасних вітчизняних правотворчих процесів в Україні. Однак таке запозичення не повинно бути тотальним, оскільки будь-який нормотворчий процес повинен враховувати реальні вимоги часу, національні традиції, орієнтуватися на короткотермінові та довготермінові очікування держави. Саме тому запозичення зарубіжного досвіду нормативного

визначення засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права повинно ґрунтуватись на його поглибленому аналізі, бути визначеним, обґрунтованим, об'єктивним. Узагальнений аналіз наявних наукових, навчальних, публіцистичних джерел свідчить про те, що безпосередньо цьому питанню вчені-юристи увагу не приділяли. В основному в наявності фрагментарні дослідження в аспекті більш змістовної проблематики, або ж узагальнений порівняльно-правовий аналіз. У той же час вивчення наявних джерел дозволяє все ж таки стверджувати, що в зарубіжних країнах питанням контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на нормативному рівні увага приділяється. Варіанти такого нормативного врегулювання, як і результати, різні, обумовлені багатьма чинниками (починаючи від базової моделі місцевого самоврядування і аж до моделей взаємовідносин особи і держави). Певний вплив справляє і належність держави до конкретної правової сім'ї. У той же час апробація часом дозволила виявити і в законодавстві, і в практиці його застосування щодо конкретної сфери відносин у зарубіжних країнах позитивні і негативні аспекти і законотворчого, і правозастосовчого процесу, що і дозволяє окреслити можливі пріоритети запозичення зарубіжного досвіду для України.

Так, наприклад, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування при реалізації своєї адміністративної правосуб'єктності, його ефективність, багато в чому, залежить від тієї законодавчої бази, яка відіграє роль його фундаменту. Враховуючи певні труднощі, пов'язані із делегуванням владних повноважень органам місцевого самоврядування, контролем за реалізацією останніх, законодавча база повинна бути максимально деталізованою, систематизованою, абсолютно (по можливості) визначеною. У цьому аспекті цікавим є досвід Французької Республіки із регламентуванням цього питання в Законі від 07 січня 1983 року № 83-8 «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою» (із можливістю договірної передачі зазначених повноважень), Італійської Республіки – із політичною децентралізацією та автономією територіальних колективів у рамках єдиної держави та регламентацією механізму передачі повноважень у Конституції, а також Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини та Японії із зосередженням моделей вирішення відповідних питань в окремих законодавчих актах, або ж у базовому законодавчому акті про місцеве самоврядування, однак із можливою деталізацією процедури передачі повноважень в окремих договорах або ж підзаконних нормативних актах [1, 212-213]. Одночасно із регламентацією процедури розподілу повноважень, реалізації адміністративної правосуб'єктності, на законодавчому рівні фіксуються і засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Показовим у цьому аспекті є досвід Латвійської Республіки, де зазначені питання врегульовані в Законі «Про самоврядування». А.М. Онупрієнко слушно зазначає, що в законодавчих країнах «пред'являються досить жорсткі вимоги до процедури делегування, фінансово-матеріального їх супроводу, контролю, відповідальності» [1, 214]. При цьому контроль здійснюється, а відповідно його засади визначаються законодавчо, з метою «виявлення відхилень від встановлених державою стандартів» [1, 215], у разі ж виявлення таких відхилень, можливим є перерозподіл раніше наданих повноважень (наприклад, досвід Італійської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини тощо). Достатньо широкими повноваженнями наділені державні органи (загальний і специфічний державний контроль). Так, наприклад, за діяльністю органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччині при реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності впроваджено постійний контроль із боку державних федеративних органів або служб земель, при цьому будь-які вказівки урядових органів щодо питань загальнодержавного значення, у випадку їх делегування, є обов'язковими. У Японії запроваджено жорсткий контроль із боку відповідного міністерства центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету) [1, 216]. Певна концентрація контрольних повноважень по відношенню до органів місцевого самоврядування є характерною для Італійської Республіки, Республіки Франції, Японії на рівні уряду, профільних міністерств (наприклад, в Італійській Республіці – це Міністерство внутрішніх справ, у Японії – Міністерство у справах місцевого самоврядування). У той же час у Великобританії контрольні функції по відношенню до органів місцевого самоврядування реалізує – Міністерство охорони навколишнього середовища, у деяких інших країнах – додатково і міністерства фінансів, центральні відомства [1, 231], у Венесуелі – Міністерство охорони здоров'я [2, 83]. У Республіці Польщі контроль за актами місцевого самоврядування усіх рівнів здійснюють

представники держави у регіонах – воєводи, які забезпечені доволі численним штатом юристів для забезпечення контрольних функцій. І, взагалі, як слушно зазначає А.М. Школик, у більшості зарубіжних, перш за все, Європейських держав, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють представники держави із розподілом їх на загальних і спеціалізованих (при домінуванні в різних країнах одного із них) [3, 152]. При цьому у Великобританії дуже впливовим суб'єктом контролю вважаються омбудсмени – спеціально уповноважені відносно незалежні контролери [1, 232]. Достатньо важливим є і омбудсмен в Ісландії, який у кожній справі, у якій, на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, він надає поради і рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення чи удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також *Provedor de Justicia* Португалії, Республіки Молдова [4, 119]. Регіональні, загальнодержавні, місцеві – такі назви дуже часто зустрічаються в законодавстві зарубіжних держав, яке визначає засади існування цього інституту. При цьому для більшості держав характерним є існування цілої мережі омбудсменів, серед яких загальнодержавний, регіональні чи місцеві. Так, наприклад, регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Республіці Франції, Федеративній Республіці Німеччині, США, Швейцарії, Російській Федерації, Італійській Республіці тощо. Вони відрізняються правовим статусом, що цілком логічним є, враховуючи правові традиції, менталітет та інші чинники. У Великобританії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т.ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу [5, 148-149]. Запровадження такого інституту і в Україні є логічним і доречним саме як «комісарів з місцевого самоврядування», як захисників прав та інтересів громадян, і як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності. Варто підтримати позицію О.В. Марцеляка і Г.Г. Абасова в тому, що позитивним для регіональних і місцевих омбудсменів є те, що вони менш політизовані, ніж національні, «з меншими труднощами можуть оцінювати загальну ситуацію щодо дотримання прав людини та оперативно реагувати на виявлені порушення... у них тісний контакт із населенням, і вони можуть охопити ширше коло мешканців підвідомчої території, ...що істотно підвищує ефективність їх роботи» [5, 150; 6, 102]. «Саме на місцевому рівні держава в особі своїх органів є найбільш наближеною до населення і саме на місцях відбувається найбільше здійснення громадянами своїх прав та їх основний захист у випадках їх порушень» [7, 44]. Система регіональних та муніципальних омбудсменів (терміни дуже поширені в доктринальному середовищі, наукових джерелах) впливає на стан реалізації та забезпечення прав людини в регіоні завдяки вирішенню конкретних ситуацій із захистом прав особи, моніторингу стану дотримання законодавства органами місцевого самоврядування, враховуючи територіальний та спеціалізований аспекти їх діяльності. Варто підтримати Л. Голяк у тому, що світова практика підтверджує ефективність запровадження т.з. спеціалізованих омбудсменів, «функцій яких, хоча і є схожими на ті, які має національний парламентський омбудсмен, але обмежені щодо здійснення контролю за діяльністю лише адміністрації у відповідній складовій частині держави чи її адміністративно-територіальній одиниці» [7, 44], що і забезпечує спеціалізацію та посилену їх активність. До цього варто додати і тісний контакт з органами місцевого самоврядування, що також дозволяє підвищити ефективність їх контролю, а також громадського контролю. При цьому також слід врахувати і певний недолік правового регулювання засад існування регіональних і місцевих омбудсменів у зарубіжних країнах, а саме недостатню співпрацю їх із національним омбудсменом, завдяки чому їх діяльність має автономний характер [5, 150; 6, 102]. Саме тому цілком доречним виглядає врахування зарубіжного досвіду для України в частині запровадження мережі регіональних омбудсменів, визначення правових засад їх діяльності, співпраці із національним аналогом й підвищення їх ролі як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як складової муніципального, а також громадського контролю.

Авторський колектив підручника «Адміністративне право зарубіжних країн» за загальною редакцією О.М. Козиріна, на підставі узагальнення досвіду зарубіжних країн, формулює висновок про те, що для так званої муніципальної (англосаксонської) системи місцевого самоврядування характерним є контроль за власними повноваженнями з боку спеціального міністерства, за делегованими – відповідного галузевого міністерства, окрім того контроль

може здійснюватись з боку громадськості, судів, а також можливим є самоконтроль. Для біполярної (романо-германської) системи характерним є контроль з боку призначеного на місці представника центральної влади, відповідним є і законодавче закріплення засад такого контролю [2, 88-89]. У зарубіжних країнах провідним суб'єктом контролю є суди. При цьому можливим є виокремлення кількох моделей судового контролю (в залежності від належності країни до правової сім'ї, історичних, національних традицій тощо): примат адміністративних судів у вирішенні спорів за участю суб'єктів адміністративного права – органів місцевого самоврядування й обмежена компетенція загальних судів; домінування загальних судів, щоправда, із можливим обмеженням їх компетенції адміністративними трибуналами; домінування загальних судів при абсолютній відсутності спеціалізованих установ адміністративної юстиції; вирішення спірних питань у порядку адміністративного оскарження із можливим розглядом у загальних судах лише деяких справ [2, 209-210].

Певну зацікавленість представляє в цьому сенсі робота Р.О. Куйбіди та В.П. Тимошука «Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу» [8] із ґрунтовним аналізом положень законодавства та узагальнено-аналітичними даними стосовно країн колишнього Радянського Союзу, досвід яких також варто вивчати і в певній частині враховувати, беручи до уваги багатовекторність зовнішньої політики нашої держави, в т.ч. і в аспекті нормотворення. Так, зокрема, варто зробити акцент на тому, що у вищезазначених зарубіжних країнах правові засади судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як органів публічного адміністрування, який знаходить прояв у розгляді справ у суді, закріплені або ж у спеціальному законодавстві з питань адміністративного судочинства, або ж у законодавстві про адміністративні процедури. При цьому є приклад кодифікованого варіанта акта, а є і окремих законодавчих актів. Так, наприклад, у Республіці Литва діє Закон від 14 січня 1999 року (у редакції 2000 року зі змінами) «Про провадження в адміністративних справах», Закон від 14 січня 1999 року «Про комісії по адміністративних справах», у Республіці Естонія – Адміністративно-процесуальний кодекс від 25 лютого 1999 року, у Республіці Латвія – Адміністративно-процесуальний закон від 25 жовтня 2001 року, Республіці Молдова – Закон від 10 лютого 2000 року «Про адміністративний суд», який доповнює положення Цивільного процесуального кодексу, у Республіці Грузія – Адміністративно-процесуальний кодекс від 23 липня 1999 року, Загальний адміністративний кодекс від 25 червня 1999 року, у Республіці Вірменія – Закон від 18 лютого 2004 року «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження», Судовий кодекс від 21 лютого 2007 року, Адміністративно-процесуальний кодекс від 27 листопада 2007 року, Республіці Азербайджан – Адміністративно-процесуальний кодекс від 30 червня 2009 року, у Російській Федерації – Закон від 27 квітня 1993 року «Про оскарження до суду дій та рішень, що порушують права та свободи громадян», Цивільний процесуальний кодекс від 14 листопада 2002 року, Адміністративний процесуальний кодекс від 24 липня 2002 року, Республіці Казахстан – Цивільний процесуальний кодекс від 13 липня 1999 року тощо. Специфіка правових засад судового розгляду справ, пов'язаних із публічно-правовими спорами за участю органів місцевого самоврядування, безпосередньо обумовлює і особливості організаційно-правових моделей існування судового контролю. Так, цілком слушно зазначають Р.О. Куйбіда та В.П. Тимошук, у країнах колишнього Радянського Союзу фактично сформувалося дві групи: держави, у яких прийнято окремі адміністративно-процесуальні закони і які відмовились від повного врегулювання адміністративного судочинства в рамках цивільного процесу (Республіки Молдова, Латвія, Литва, Естонія, Грузія, Вірменія, Азербайджан), держави, у яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або його різновидів (Республіки Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Російська Федерація). При цьому в останній групі простежується виокремлення країн із розглядом відповідних справ лише за правилами цивільного судочинства (наприклад, Республіки Казахстан, Киргизстан), а також із розглядом справ за правилами цивільного та господарського (економічного) судочинства (наприклад, Російська Федерація, Республіка Білорусь тощо) [8, 137-138]. Це, у свою чергу, пов'язане й з організаційно-правовою моделлю судового контролю: а) окремі адміністративні суди (Республіки Литва, Естонія, Вірменія, Латвія) із розмаїттям їх модифікацій на місцевому та загальнодержавному рівнях; б) розгляд адміністративних справ загальними судами (наприклад, Республіки Азербайджан, Киргизстан, Грузія, Молдова). У Російській Федерації, Республіках Таджикистан, Білорусь, Узбекистан адміністративні справи вирішують суди загальної юрисдикції, арбітражні (господарські, економічні), військові суди. У Республіці Казахстан дану категорію справ розглядають

спеціалізовані адміністративні і фінансові суди (які, в основному, не є органами адміністративної юстиції), Республіці Казахстан – судді з адміністративного та виконавчого проваджень [8, 139]. У цьому аспекті слід зазначити, що неприйнятними є розпорошення правових засад адміністративного судочинства в різних нормативних актах, актах різної юридичної сили, як і відсутність окремої ланки спеціалізованих адміністративних судів, що негативно впливає на реальний стан захисту прав, свобод особи, судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У Великобританії спори за участю органів місцевого самоврядування розглядаються в адміністративних трибуналах, у Федеративній Республіці Німеччині – адміністративних судах (у т.ч. й між органами місцевого самоврядування), у Республіці Франція – Державній Раді, адміністративних судах, при цьому «система адміністративних судових органів у Польщі функціонує за принципом розумного і виваженого використання спеціалізації судочинства у межах загальної юрисдикції» [9, 259].

У переважній більшості випадків у зарубіжних країнах контрольними повноваженнями по відношенню до органів місцевого самоврядування при реалізації ними адміністративної правосуб'єктності наділяються різні державні органи і недержавні організації. Так, наприклад, у Республіці Франція контроль здійснюється з боку парламенту, політичних партій, уряду через інспекції або контрольні підрозділи (т.з. інспекційні перевірки), певне місце посідає т.з. адміністративна опіка, а також загальні, адміністративні суди, спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, Державна рада, громадські організації, окремі громадяни. Окрім традиційних форм і методів контролю, виокремлюються адміністративна опіка, адміністративне оскарження, процедура примирення та врегулювання [2, 266-270]. Використовується все розмаїття форм і методів контролю в практичній діяльності. Так, наприклад, рішення і дії мера можуть бути оскаржені до адміністративного суду, або до Державної ради, або ж в адміністративному (позасудовому) порядку, оскільки «місцеве самоврядування – це частина адміністративних органів і підлягає контролю з боку вищих структур» [10, 113-114].

У Великобританії зростає роль серед суб'єктів відповідного різновиду контролю адміністративних трибуналів, омбудсменів, а серед форм, поміж інших, розслідування [2, 356]. Адміністративне право США регламентує лише судовий контроль за діяльністю вищезазначених органів, як і взагалі питання судового контролю. Хоча в новітніх джерелах можна зустріти й згадування про те, що, на відміну від вітчизняного законодавства, у США в Акті про вирішення адміністративних спорів передбачається можливість і розгляду в порядку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування спорів арбітражем... у випадку отримання згоди всіх сторін спору» [4, 77]. Саме тому з акцентом на судовий та громадський елемент варто розглядати систему суб'єктів відповідного контролю, хоча і не залишати взагалі поза увагою державний (загальний, спеціальний) контроль, роль якого, хоча і не домінуюча, однак є, хоча і регламентується, перш за все, нормами інших галузей права. У Японії потужними є позиції і державних органів, і судових установ, і громадськості в системі суб'єктів контролю. При цьому в наявності детальна регламентація засад адміністративного контролю (з боку уряду, окремих міністерств), громадського контролю зі специфікою провадження по чотирьох категоріях позовів у зв'язку з адміністративними справами, громадського контролю. Характерним є, окрім детальної законодавчої регламентації засад такого контролю, поширення примирних процедур врегулювання спірних питань [2, 450-451].

У Республіці Нігерія функціями контролю щодо діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права наділена Національна Асамблея (ст.28 Конституції) як щодо фінансової складової, так і взагалі щодо діяльності муніципальних рад [10, 319].

У Республіці Білорусь має місце підвищений контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування при реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності з боку Президента, що детально регламентовано в Законі «Про місцеве управління і самоуправління» [10, 359-360]. У Республіці Грузія засади такого контролю детально законодавчо регламентовані, він визнається ефективним за умови реалізації принципу постійного характеру. Суттєвими контрольними повноваженнями наділені державні органи і суди (при домінуванні останніх), громадськість. Дії та рішення органів місцевого самоврядування підпадають під контроль з т.з. відповідності їх вимогам законодавства і критерію доцільності задля уникнення нераціонального використання державних коштів. Цілком слушним є нормативне закріплення

існування загального (стосовно діяльності в цілому) і спеціального (стосовно окремих різновидів діяльності) видів контролю, а також етапів перевірок (домінуюча форма контролю) – попередньої, поточної, загальної (підсумкової), що можна одночасно розглядати і в якості видів контролю [10, 397]. Мінімізація втручання шляхом реалізації контрольних повноважень державних органів (кількість суб'єктів є незначною, їх засади діяльності законодавчо визначені) сприяють підвищенню ефективності відповідного контролю. У той же час роль самоконтролю потрібно підвищувати, надаючи такі повноваження т.з. «контрольним утворенням» самих органів місцевого самоврядування. Дуже поширеною в цьому аспекті є практика Російської Федерації в частині надання контрольних повноважень т.з. внутрішнього спрямування контрольно-розрахунковим палатам, ревізійним комісіям тощо. Вони утворюються для контролю за виконанням бюджету, порядку його підготовки та розгляду, звіту про виконання, дотримання порядку управління і розпорядження майном, що перебуває в муніципальній власності, тощо. Відповідні органи формуються на муніципальних виборах або представницьким органом муніципального утворення у відповідності зі статусом муніципального утворення [11, 175]. Аналоги є і в Україні, наприклад, у Львівській міській раді ще з 2007 року згідно з розпорядженням від 05 липня 2007 року № 999, ефективно функціонують узгоджувальна комісія для вирішення земельних спорів [4, 137-139], а від 23.02. – № 66 – громадська комісія з житлових питань при виконкомі [4, 140-142], а рішенням від 20 листопада 2009 року № 992 впроваджено використання альтернативних способів контролю [4, 135].

У законодавстві зарубіжних країн увага приділяється також формам і методам відповідного контролю, деякі з яких цілком можливо було б запозичити і в Україні. Так, наприклад, цілком логічним є максимальне використання можливостей громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. й з боку громадських організацій (наприклад, досвід Швеції), відеоспостережень можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень (наприклад, досвід Республіки Польщі), максимального висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (наприклад, досвід Угорської Республіки), реєстрації помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (наприклад, досвід Нідерландів), онлайн-ової системи контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (наприклад, досвід впровадження програми «OPEN» у Північній Кореї тощо) [12, с. 125-133, 157]. При подальшому використанні ресурсу традиційних, сформованих й апробованих часом форм і методів, а саме: перевірок, ревізій, моніторингу, звітності, анкетування тощо, як слушно зазначає А.М. Школик, із посиланням на праці А.Б. Зеленцова, найбільш поширеним було і надалі залишається використання перевірок, звітності, вирішення конфліктів, візування, апробації, скасування дозволів, відтермінування, а також адміністративного оскарження, примирних процедур (поширених в Японії), конфліктного посередництва (домінування в Республіці Франція), міністерських розслідувань тощо [3, 153-154]. Законодавство закріплює як методи, форми контролю, так і процедурні аспекти їх застосування. Так, наприклад, щодо найпоширенішої форми контролю – адміністративного оскарження в Республіці Польщі, у Кодексі адміністративного провадження чітко зазначено, що відповідні відносини регулюються щодо подачі скарги на акти, дії органів «територіального самоврядування» цим актом (ст.2), скарги подаються в апеляційні колегії самоврядування (ст.17), Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам (ст.18) й визначено процедуру подання і розгляду скарг (частина II-X) [3, 227-261]. Стосовно адміністративного оскарження в країнах колишнього Радянського Союзу, то варто зазначити, що для більшості з них характерним є визнання обов'язковим оскарження в адміністративному порядку як умови для судового розгляду публічно-правової справи. Це, як зазначають Р.О. Куйбіда і В.П. Тимошук, «або свідчить про прагнення забезпечити максимальну доступність судового захисту, або ж про неефективність адміністративного оскарження» [3, 140]. Лише в країнах Балтії, Республіках Грузія, Молдова, Туркменістан і частково Білорусі адміністративне оскарження є обов'язковою передумовою судового розгляду справи. Правові засади адміністративного оскарження регламентуються по-різному. Так, наприклад, у Республіці Литва ці питання визначені в Законі «Про провадження в адміністративних справах», у Республіці Естонія – в Законі від 06 червня 2001 року «Про адміністративні процедури», Республіці Латвія – Адміністративно-процесуальному законі від 25 жовтня 2001 року, Республіці Грузія – Адміністративно-процесуальному кодексі від

23 липня 1999 року, Загальному адміністративному кодексі від 25 червня 1999 року, у Республіці Азербайджан – Законі від 21 жовтня 2005 року «Про адміністративні провадження» тощо. Отже, має місце або ж регламентація на рівні окремого спеціального законодавчого акту, або ж частини кодифікованого (при цьому, адміністративно-процесуального, цивільного процесуального) акту. Певні складнощі, на жаль, поки що виникають при адміністративному оскарженні, оскільки передбачається певна бюрократична (адміністративна) ієрархія для подання скарги, у той час як в західноєвропейських державах поширеним є створення постійних спеціальних апеляційних органів для розгляду скарг (наприклад, у Республіках Польща, Німеччина тощо) із домінуючим представництвом громадськості, що і сприяє зростанню довіри з боку приватних осіб до апеляційних органів і до самого інституту адміністративного оскарження [8, 31]. Саме в цьому аспекті запозичення досвіду зарубіжних країн у частині зростання ролі громадськості в адміністративному оскарженні і варто запозичити Україні, забезпечити ґрунтовне законодавче підґрунтя, що сприятиме підвищенню ефективності контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

Цілком доречним є запозичення зарубіжного досвіду в аспекті активізації ролі громадськості в адміністративному оскарженні дій та актів органів місцевого самоврядування, який вже пройшов явну апробацію часом у зарубіжних країнах, має кілька моделей свого існування й свідчить про ефективність свого запровадження. Так, наприклад, у Нідерландах для розгляду скарг на дії та рішення вищезазначених органів, у т.ч. і у випадку реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності, створюються спеціальні дорадчі комісії, до складу якої (20-25 чоловік) входять жителі міста, які обираються муніципальним парламентом (радою) на строк повноважень останнього. Комісії працюють у підгрупах за спеціалізацією (соціальні справи, будівельні тощо), а скарги розглядаються колегіями в складі 2-3 членів комісії один-два рази на місяць. Хоча рішення відповідних комісій мають рекомендаційний (дорадчий) характер (члени комісії не повинні обов'язково мати юридичну освіту), однак, як свідчить практика, «влада в абсолютній більшості випадків прислухається до рекомендацій дорадчих комісій. Комісія переглядає рішення не лише і не стільки на предмет законності, скільки на предмет справедливості (розсудливості тощо), що якраз і свідчить про реалізацію принципу верховенства права в діяльності адміністрації [13, 170-171]. Варто підтримати В.П. Тимощука в тому, що такий «громадський» спосіб організації розгляду спорів забезпечує їх об'єктивний розгляд, сприяє впровадженню «духу партнерства» та «рівності» влади і громадян, його можна було б запровадити і в Україні, навіть незважаючи на певні складнощі кадрового, технічного та іншого змісту [13, 171]. Це в повній мірі узгоджується із стратегічними напрямками сучасних реформаційних правотворчих процесів в Україні та вітчизняних доктринальних правових досліджень [14, 5]. Можна звернути увагу і на модифіковану модель адміністративного оскарження за участю громадськості. Так, у Республіці Польщі існують «змішані» апеляційні органи для розгляду скарг на рішення органів місцевого самоврядування, до складу яких входять штатні члени (працюють за трудовим договором, відбираються лише з числа осіб, які мають вищу освіту в галузі права або публічної адміністрації) та позаштатні члени (отримують винагороду залежно від кількості підготовлених ними до вирішення справ) [13, 171]. Хоча частка участі громадськості в цій моделі апеляційних колегій є меншою, однак, в той же час, певним здобутком є органічне поєднання «юридичного професіоналізму з точкою зору громадян, що також сприяє об'єктивності розгляду справ» [13, 171]. Відповідно, цілком доречним виглядає запровадження практики існування дорадчих, колегіальних органів при органах місцевого самоврядування з активним залученням до їх складу громадськості та максимальним використанням різноманітних форм діяльності (серед таких засідання, виїзні та стаціонарні обговорення актів, рішень, співпраця із ЗМІ, обговорення результатів розгляду скарг та виконання рішень тощо) [15, 90-91].

Окрім прискіпливої уваги до зарубіжних нормативних аналогів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору їх аналізу, доцільно було б врахувати і реалії вітчизняного сучасного періоду. Засоби, форми, методи контролю можна запозичувати, як і їх нормативні моделі, однак прагнути до того, щоб вони ефективно існували в Україні. Варто не тільки вдосконалити інститут адміністративного оскарження самого по собі, а й прагнути досягти того, щоб ефективним були і правові наслідки такого оскарження. Варто зупинити, наприклад, увагу на правових наслідках подання скарги, зв'язку подання скарги та виконання

оскаржуваного рішення. У Швейцарії має місце практика, яка передбачає «відкладальну дію» внаслідок подання скарги. Аналогічною є практика в Республіках Польща та Угорщина, а в Нідерландах, Республіці Франція – звернення до адміністративного органу чи суду за т.з. «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення акта [13, 167-177]. У цьому сенсі для України цілком слушною є пропозиція, запропонована В.П. Тимошуком, щодо врахування рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах та з виконання адміністративних та судових рішень у сфері адміністративного права, запровадження автоматичного зупинення дії акта в разі подання скарги в адміністративному порядку [13, 177]. Заслуговує на увагу і досвід Республіки Польщі в аспекті можливого укладання угод між сторонами адміністративного оскарження при певній активності владного суб'єкта в цьому питанні. Отже, потенціал адміністративного оскарження є достатньо ґрунтовним і доречним є його максимальне використання в Україні із врахуванням зарубіжних аналогів (оперативність, менша формалізованість, економність тощо), що, у свою чергу, у разі ефективного адміністративного оскарження істотно зменшує навантаження на судовий захист. У законодавстві деяких зарубіжних країн цей інститут має назву «внутрішній контроль», що є синонімічним по відношенню до адміністративного оскарження. Підтвердженням цього можуть слугувати положення і міжнародно-правових актів. Так, наприклад, у Рекомендації REC (2001) 9 Кабінету Міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, ухваленій Комітетом Міністрів від 05 вересня 2001 року на 762-й нараді заступників міністрів, у п.ІІІ визначено засади застосування внутрішнього контролю щодо адміністративних актів, а в роз'яснювальному коментарі в п.38 чітко зафіксовано, що «процедура внутрішнього контролю – це процедура оскарження у відповідному правомочному адміністративному органі» [4, 95]. Не варто забувати і про доступ до інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування, реалізацію права приватних осіб на доступ до такої інформації. Прийняття в Україні такого Закону від 13 січня 2011 року [16], свідчить про фундаменталізацію в державі демократичних цінностей (зокрема, щодо участі населення в управлінні та щодо розуміння діяльності публічних органів, можливості захисту прав, покращення роботи зазначених органів тощо), у той же час, прийняття Закону обумовило певні складнощі реалізації такого права, а, відповідно, і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Доцільним є подальше вдосконалення законодавства в частині закріплення, а точніше деталізації механізму доступу до такої інформації, матеріально-технічного забезпечення такого процесу, у т.ч. з урахуванням досвіду зарубіжних країн, перш за все, США та Великобританії, які мають великий досвід із цього питання [17, 33-37].

Окрім того, слід активніше використовувати й нові для України інститути, які безпосередньо пов'язані з контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, медіацію, як «інституцію, що наближена до самоконтролю органу влади, що прийняв рішення, вчинив дію, чи допустив бездіяльність» [4, 81], слід було використовувати, посиливши, тим самим, роль у системі контролю і громадськості, і самих органів місцевого самоврядування, і, у певній частині, суду. При цьому така позиція активно підтримується в Україні (наприклад, праці О.М. Пасенюка) [18, 8]. Достатньо змістовним у цьому аспекті є досвід Республіки Польщі, впровадження медіації в якій було зумовлено «потребою розвитку альтернативних методів вирішення спорів, які закликали сторін до спрощень, менш дорогих, а передусім менш конфліктних процедур, що закінчувались адміністративним судочинством» [4, 80]. Роль медіатора полягає в з'ясуванні сторонами, чи було порушено право, у чому воно полягає, які можуть бути наслідки конкретного порушення, які дії повинні бути вчинені з метою усунення підтверджених порушень. При цьому суд не зобов'язаний погоджувати різні чи суперечні інтереси сторін і учасників процесу [4, 81]. Достатньо конкретним є використання медіації в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування в Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччина тощо. Окрім того, варто зробити акцент на те, що слід максимально використовувати все розмаїття форм і методів контролю, як традиційних, так, і нетрадиційних для України, як-от: у Фінляндії, поруч із звичайною системою внутрішнього контролю, існує і система «виправлення помилок», яка представляє собою прояв «самоконтролю», коли орган місцевого самоврядування, який ухвалив помилкове рішення, може сам виправити помилку або може виправити рішення у відповідь на скаргу, подану до нього чи до вищестоящого органу [4, 113]. В Андоррі, Бельгії, Фінляндії, Норвегії, Швейцарії в законодавстві передбачено задля попередження можливих порушень у діяльності органів місцевого самоврядування в якості т.з. «попереджувально-контрольних»

заходів проведення слухань, обговорень та інших форм консультацій із громадськістю [4, 109]. У Законі Фінляндії про адміністративну процедуру чітко визначено обов'язок органів місцевого самоврядування звертатись до сторін, яких стосується захід або рішення, для отримання від них коментарів до моменту вирішення відповідного питання, що цілком можна вважати проявом попереднього контролю з боку громадськості. Аналогічні положення закріплені в законодавстві Норвегії (Закон 1967 року про публічну адміністрацію), Республіки Польщі (Закон 1990 року про місцеве самоврядування) [4, 110].

Отже, у контексті багатовекторності зовнішньої політики нашої держави, запозичення позитивного досвіду взагалі і стосовно нормативного визначення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та його практичної реалізації повинно бути виваженим, з акцентом на ті здобутки нормотворення і правозастосування, які вже є в наявності, позитивно апробовані незалежно від того, чи це країни, максимально наближені до України географічно, є типовими за територіальним устроєм, формою правління тощо. Акцент повинен бути зроблений на позитивний результат контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів адміністративного права, його ефективність, дієвість, прийнятність його для України. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин варто відійти від тотального врахування досвіду однієї окремо взятої країни, навпаки, врахування повинно бути виваженим, багатовекторним, із можливим поглибленим акцентом на окремі досягнення, впровадження яких в Україні максимально сприятиме підвищенню ефективності використання потенціалу контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. При цьому будь-який зарубіжний досвід варто поєднувати з потребами сучасного часу, вітчизняною специфікою задля того, щоб результат і нормотворення і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним. Вважається за доцільне, на підставі узагальненого зарубіжного досвіду, для України запроваджувати: зосередити засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в єдиному законодавчому акті, при цьому положення останнього повинні в повному обсязі узгоджуватися із загально-правовими положеннями відносно контролю, які повинні бути сконцентровані в Адміністративно-процедурному кодексі; оптимізувати систему суб'єктів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування із тим, щоб існували суб'єкти державного і громадського контролю, при цьому прагнути мінімізувати кількість перших, посиливши, перш за все, принцип спеціалізації їх діяльності (усунувши, тим самим, дублювання контрольних повноважень у різних органах, зменшивши «контрольний тягар» по відношенню до органів місцевого самоврядування, у т.ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності). Одночасно варто істотно розширити підстави і сферу громадського контролю і самоконтролю за діяльністю вищезазначених органів, що, у свою чергу, узгоджується із специфікою правової природи органів місцевого самоврядування. Доцільним вбачається посилення ролі громадськості і самоконтролю на будь-яких стадіях контрольної діяльності, зміщення акценту на попереджувально-виховну складову мети контролю, урізноманітнення форм і методів контролю, у т.ч. й шляхом запровадження нетрадиційних для України (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, опіка, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо). Цілком виправданим є і надалі зберігати істотну роль суду в здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з урахуванням позитивних здобутків зарубіжних країн не тільки у формуванні системи адміністративних судів, а й удосконалення законодавчих засад їх діяльності (модель існування спеціалізованої гілки судової системи із спеціалізованим законодавством щодо розгляду справ у порядку судочинства). При цьому доречним виглядає врахування досвіду щодо врегулювання питань збереження виконання прийнятих судових рішень. Усе це сприятиме вдосконаленню нормативних засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та ефективності, дієвості, оптимальності його практичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: [монографія] / Алла Миколаївна Онупрієнко. – Х.: Торсінг плюс, 2009. – 300 с.

2. Административное право зарубежных стран: [учебник] / [под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной]. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
3. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: [навч. посібн.] / Андрій Михайлович Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
4. Лиско Г.О. Позасудове вирішення публічно-правових спорів: посібник / Г.О. Лиско, Л.Б. Сало, А.М. Школик. – Львів: Центр досліджень місцевого самоврядування, 2010. – 143 с.
5. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: [монографія] / Г.Г. Абасов; [відп. ред. Ю.С. Шемшученко; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України]. – К.: «Юридична думка», 2011. – 248 с.
6. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика: [монографія] / Олег Володимирович Марцеляк. – Харків: вид-во Нац. унів. внутр. справ, 2004 – 449 с.
7. Голяк Л.В. Місце регіональних, муніципальних та спеціалізованих омбудсманів у правовому механізмі захисту прав людини / Л.В. Голяк // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – Ч. 2. – С. 43–50.
8. Куйбіда Р.О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу: [монографія] / Р.О. Куйбіда, В.П. Тимошук. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.
9. Фесенко Л. Організаційно-правові аспекти функціонування спеціалізованих судових органів у країнах Європи / Л. Фесенко // Право України. – 2011. – №8. – С. 252–261.
10. Административное право зарубежных стран: [учебник для студентов, вузов, обучающихся по специальности «правоведенье»] / [под. ред. В.Л. Кикотя, Г.А. Васильевича, Н.В. Румянцева]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 431 с.
11. Алехин А.П. Административное право России. Первая часть: [учебник] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: «Издательство «Зерцало», 2009. – 528 с.
12. Заброта Д.Г. Корупційні адміністративні правопорушення: характеристика та протидія: [навчальний посібник] / Д.Г. Заброта, Є.М. Ішук. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2010. – 164 с.
13. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: [монографія] / Віктор Павлович Тимошук. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
14. Копиленко О.Л. Забезпечити активний діалог влади та суспільства / О.Л. Копиленко // Голос України. – 11 жовтня 2011 року. – № 189 (5189). – С. 5.
15. Дудченко О. Класифікація форм роботи консультативно-дорадчих органів центральних органів виконавчої влади України / О. Дудченко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8 (188). – С. 89–92.
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
17. Ліу Й. Електронна демократія в інформаційну епоху: досвід Китаю / Й. Ліу // Право України. – 2011. – № 10. – С. 218–224.
18. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку / О.М. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 3–12.