3. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. І. Бодрова. – Х., 2002. – 19 с.

4. Гробова В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис… доктора юрид. наук: 12.00.02 / Вікторія Павлівна Гробова. – Харків, 2013. – 40 с.

5.Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Серьогіна // Місцеве самоврядування. – 2009. – №2. – С. 44–47

6. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.

7. Серьогіна С. Г. Регіоналізм у політико-правовій практиці України / С. Г. Серьогіна // Правові проблеми реформування регіональної владии: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування АпрН України, – Харків, 2002. – С.16–20.

8. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – №4. – С. 107–115.

9. Конституційно-правові засади становлення української державності : монографія / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.

10. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблеми співвідношення / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – №4. – С. 29–42.

Скрипник В. В. [1]

ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Реформування організаційних та функціональних засад прокуратури останніх років гостро поставило проблему трансформування функції

[1] Здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

загального нагляду, зокрема, в системі органів місцевого самоврядування. Системні перетворення в країні, пов'язані з масштабною децентралізацією повноважень органів виконавчої влади та різким зростанням управлінської ваги муніципальних структур у галузевому управлінні, вимагають поряд з прирощенням владного потенціалу цих суб'єктів налагодження дієвої системи державного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України.

Питанням функціонального спрямування діяльності органів прокуратури присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як В. Бабкова, В. Долежан, П. Каркач, М. Косюта, А. Лапкін, Г. Рибалко, Ю. Шемшученко та ін. Принципи і актуальні проблеми адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджуються О. Копиленком, А. Крусян, П. Любченком, С. Серьогіною, О. Солоненко та ін. Метою цієї статті є визначення інституційних та правових проблем забезпечення державного нагляду за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення законність набуває значення важливого правового чинника, який активно впливає на процес як започаткованих перетворень у територіальній організації влади, так і поточного функціонування місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. У свою чергу функція нагляду за додержанням Конституції та законів України цими суб'єктами виступає найдієвішим засобом забезпечення законності. Тривалий час будучи одним з основних напрямів діяльності органів прокуратури, на сьогоднішній день вона не має чіткого інституційного закріплення та належного організаційно-правового механізму реалізації. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2217а) передбачив функцію нагляду як одне із завдань діяльності нового для України інституту префектів [9]. Проте, реалізація її, як і запровадження інституту префектів, поставлені у залежність від долі цього законопроекту та політичної волі парламентерів.

Реформування органів прокуратури в Україні йшло тривалим і досить повільним шляхом. Він був пов'язаний з концептуальним вибором певної моделі організації даного інституту та перебував під впливом двох ключових чинників – усталеною практикою функціонування вітчизняної організаційно-функціональної моделі та необхідністю імплементації міжнародних стандартів. Вступаючи до Ради Європи, Україна зобов'язалася

виконати низку вимог, у тому числі й змінити роль та функції Генеральної прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи [3]. Протягом наступних років європейські інституції неодноразово наголошували на повільності та неповноті виконання Україною цих зобов'язань. Про це, зокрема, йшлося у Резолюції 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» [11], декількох висновках Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо проектів Закону України «Про прокуратуру» [4; 14]. Прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014р. Закону України «Про прокуратуру» було запроваджено оновлену модель інституту прокуратури та зміну функціонально-компетенційних аспектів діяльності його органів. Так, статтею 2 цього Закону на прокуратуру покладені функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [10].

Законодавче визначення функцій прокуратури не містить жодної згадки про нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, яку вважають логічним продовженням, або трансформацією функції нагляду за додержанням і застосуванням законів [12, с. 32]. Натомість Конституція України у пункті 5 ст. 121 прямо покладає зазначену функцію на прокуратуру України [6]. Це породжує не тільки колізію нормативно-правових актів, але й неузгодженість правового визначення функціонального спрямування даної системи державних органів. На подолання їх спрямована норма пункту 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру»: прокуратура виконує вищезазначену конституційну функцію виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Проте, дане положення також не повною мірою відповідає нормам ст. 121 Основного Закону, які розмежовують ці напрями діяльності в якості окремих функцій прокуратури, а також фак-

тично звужує конституційно визначений обсяг прокурорської діяльності. Як зазначає О. В. Сердюченко, обмеження функції нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами виключно формою представництва створює ускладнений, громіздкий та затяжний за часовими параметрами порівняно з наглядовою діяльністю механізм захисту та реального поновлення прав громадян, інтересів суспільства та держави [13, с. 306].

Така зміна функціонального спрямування прокуратури в цілому відповідає традиціям та стандартам організації органів прокуратури в європейських країнах, але з огляду на вітчизняні політико-правові та соціально-економічні реалії неоднозначно сприйнята науковим середовищем. Звуження прокурорських функцій, вказують Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин, не відповідає сучасним умовам розвитку та загальній ситуації в країні [17, с. 8] та, на думку М. В. Косюти, послабить контрольно-наглядові механізми в державі, призведе до подальшого розбалансування правоохоронної системи [16, с. 40–41]. В. Ткаченко зазначає, що внаслідок прийнятих змін утворився правовий вакуум у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина та законів з цих питань, оскільки ніякий інший державний орган не зможе повноцінно замінити прокурора як наглядову інстанцію, здатну вживати невідкладні і дієві заходи для відновлення закону та справедливості [16, с. 18].

Важливість наглядової діяльності як чинника забезпечення та підтримання режиму законності у державі вимагає не скасування даної функції, а передачі її від органів прокуратури іншим уповноваженим органам державної влади. Пунктом 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України передбачається, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Як зазначається у пояснювальній записці до Закону України «Про прокуратуру», пунктом 2 частини 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011р. передбачено у якості одного із основних завдань цих органів здійснення державного нагляду (контролю), у зв'язку з чим відсутні підстави для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, оскільки приводитиме до дублювання

функцій відповідних органів державної влади [8]. Але мусимо зауважити, що спеціальний характер компетенції центральних органів виконавчої влади зумовлює здійснення галузевого нагляду та не передбачає можливості спостереження та відповідного реагування на порушення більш загального кола законодавчих актів. Державний нагляд (контроль), здійснення якого покладено на відповідні контролюючі органи, зауважує В. Ткаченко, не завжди буває досить ефективний у захисті прав та інтересів громадян, особливо у ситуації, коли порушниками таких прав є державні органи та установи чи їх посадові (службові) особи [16, с. 18]. Крім того, закріпивши даний напрямок діяльності у якості одного з основних завдань діяльності центральних органів виконавчої влади, Закон не передбачив належних організаційно-правових механізмів його здійснення.

Особливо гостро, на наш погляд, відсутність функції загального нагляду може позначитися на діяльності органів та посадових місцевого самоврядування. Якщо стосовно органів державної влади, і передусім виконавчої, можуть застосовуватися адміністративні механізми спостереження за законністю та обґрунтованістю їх рішень, то для органів місцевого самоврядування, функціонуючих на засадах правової самостійності, такі механізми не передбачені [14, с. 46]. Відсутність належним чином інституціоналізованого нагляду порушує і вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, стаття 8 якої передбачає запровадження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів [5]. Крім того, слід звернути увагу й на відсутність інституціоналізованих форм державного контролю за діяльністю асоціацій органів місцевого самоврядування. Будучи особливим суб'єктом відносин у сфері місцевого самоврядування, асоціації здійснюють все поширювану взаємодію з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, набувають все більшого кола право можливостей щодо легалізованого впливу на формування та здійснення державної політики у сфері територіальної організації влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку [1, с. 35; 2, с. 67].

На усунення зазначеної прогалини були спрямовані положення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2217а). Пунктом 1 ст. 119 передбачається, що префект на відповідній території має здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самовряду-

вання. На відміну від вузькогалузевого та адміністративного характеру контрольної діяльності центральних органів виконавчої влади, на даного державно-владного суб'єкта має покладатися здійснення нагляду загального характеру за додержанням законів муніципальними суб'єктами. Функціонуючи на територіальному рівні районів, областей, Києва, Севастополя, префекти повинні здійснювати виконавчу владу і під час реалізації своїх повноважень – бути відповідальними перед Президентом України, підзвітними та підконтрольними Кабінетові Міністрів України. У такий спосіб наглядова діяльність за законністю функціонування органів місцевого самоврядування від самостійної системи органів прокуратури має бути передана до системи органів виконавчої влади.

Вказаний підхід в цілому відповідає європейській практиці державного та муніципального будівництва. У переважній більшості унітарних європейських країн суб'єкт адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування входить до системи виконавчої влади і призначається її вищим органом. Наприклад, в Польщі він призначається та звільняється з посади головою Ради Міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації; у Франції префект призначається Радою Міністрів; в Італії Рада міністрів призначає в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів. В деяких європейських державах суб'єкти нагляду призначаються міністром, відповідальним за дану сферу або в інший спосіб. Так, в Ізраїлі окружний адміністратор призначається Міністром внутрішніх справ, а в Греції нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування першого рівня здійснює урядовий чиновник – обласний генеральний секретар; за легітимністю ж дій органів місцевого самоврядування другого рівня – провінції – слідкує спеціальний контрольний комітет, який створюється на номархіальному рівні і складається із судді першої інстанції, представника Міністерства внутрішніх справ і представника органів самоврядування.

В державах-членах ЄС та інших зарубіжних країнах організація нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками, у тому числі, формами правління, державного устрою, політичного режиму, системою та організаційною моделлю місцевого самоврядування. У функціональному аспекті на органи нагляду покладаються доволі різноманітні функції і задачі. Поряд зі здійсненням контролю (нагляду) за законністю актів органів місцевого

самоврядування, на них покладається контроль за виконанням делегованих органам місцевого самоврядування повноважень (Польща, Німеччина), фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (Німеччина, Чехія, Швеція), забезпечення здійснення державної політики (Болгарія, Франція, Польща, Чехія, Швеція) та підтримання громадського порядку (Франція, Швеція), розпорядництво державними видатками на відповідній території (Франція) та інші функції. Новітньою тенденцією для більшості зарубіжних країн щодо адміністративного нагляду у сфері місцевого самоврядування є те, що уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення представницьких органів, а уповноважений лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органам місцевого самоврядування надане право у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів, але й від інших, у тому числі центральних, органів державної влади.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року суттєво реформував функціональну модель української прокуратури. Було скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури. В підсумку, ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і мають слугуватимуть наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів. Проте на сьогоднішній день не запроваджено ефективних інституційних механізмів здійснення нагляду за додержанням та застосуванням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування та не усунуто колізій правового регулювання наглядової діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим першочергового значення набуває завдання конституційного закріплення інституту префектів та законодавчого визначення порядку його організації та діяльності.

Література:

1. Бодрова І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2003. – Вип. 5. – С.35–44.

2. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – Х.: Б.в., 2012. – Вип. 1(2). – С.60–70.

3. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 вересня 1995р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу: // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_590

4. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затвердженій на 79-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу: // http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr

5. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіц. вісник України. – 2015. – № 24. – Ст.718

6. Конституція України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР (з наст. змін.) // Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.

7. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. … докт. юрид. наук / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33с.

8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 13.10.2013р. // [Електронний ресурс] // Режим доступу: // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України (реєстр. №2217а) [Електронний ресурс] // Режим доступу: // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

10. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014р. № 1697-VII (з наст. змін. та доп.) // Відом. Верховн. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст.12.

11. Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» (Страсбург, 26 квітня 2001р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу: // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_603

12. Рибалко Г. С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України : монографія / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.

13. Сердюченко О. В. Проблеми та перспективи трансформації функцій прокуратури України відповідно до міжнародних стандартів / О. В. Сердюченко, А. С. Бульба // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 2. – С. 304–307.

14. Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Серьогіна // Місцеве самоврядування. – 2009. – № 2. – С. 44–47.

15. Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на

96-ому пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 11–12 жовтня 2013р.) // [Електронний ресурс] // Режим доступу: // https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000001680097f7d.

16. Ткаченко В. Нова українська прокуратура: спроби аналізу / В. Ткаченко // Юридична газета. – 2014. – №48/49. – С. 18–21.

17. Шемшученко Ю. С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір / Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – №4. – С.5–11.

Стешенко Т. В.[1]
Шпак Ю. О.[2]

СУЧАСНІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сучасні муніципальні системи зарубіжних країн, що склалися під впливом різноманітних чинників внутрішньодержавного та міжнародного характеру на підставі багатовікового історичного досвіду функціонування інституту місцевого самоврядування, являють собою досить широкий спектр організаційних моделей. Необхідність впорядкування останніх актуалізує питання типологізації муніципальних систем.

Проблематика питань місцевого самоврядування сьогодні активно досліджується в межах юридичних, економічних, політологічних наук. Правові аспекти висвітлюються в працях вітчизняних вчених М. О. Баймуратова, Ю. П. Битяка, І. І. Бодрової, П. М. Любченка, С. Г. Серьогіної, В. М. Шаповала та ін. [1–12].

Найпоширенішим серед дослідників науково обґрунтованим та таким, що базується на комплексному підході, є виокремлення чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей. Основним критерієм типологізації при цьому виступає функціональне взаємовід-

[1] Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

[2] аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України