

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬ- НІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

Скоморовський В.Б.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор Університету «КРОК»,
м. Київ, вул. Табірна, 30-32, Україна, 03113
e-mail: SkomorovskyVB@krok.edu.ua
ORSID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>*

Петренко Б.Р.,

*здобувач ступеня вищої освіти «Магістр»
Університет економіки та права «КРОК»
м. Київ, вул. Табірна, 30-32, Україна, 03113
e-mail: PetrenkoBR@krok.edu.ua
ORSID: <https://orcid.org/0009-0003-8080-987X>*

LEGAL PROVISION OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE COUNTRIES OF WESTERN EUROPE

Skomorovskyi V.B.,

*Doctor of Law, Professor,
Professor of «KROK» University,
Kyiv, Tabirna St., 30-32, Ukraine, 03113
e-mail: SkomorovskyVB@krok.edu.ua
ORSID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-2322>*

Petrenko B.R.,

*graduate of the Master's degree of
«KROK» University
Kyiv, Tabirna St., 30-32, Ukraine, 03113
e-mail: PetrenkoBR@krok.edu.ua
ORSID: <https://orcid.org/0009-0003-8080-987X>*

Анотація. У статті досліджено досвід країн Західної Європи щодо правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Встановлено, що система місцевого самоврядування включає такі два види контролю, як громадський та державний. Проаналізовано поняття громадського контролю як одного із основних принципів демократії, що пов'язаний із правами особи на інформацію у галузі публічного управління. Проведено аналіз чинного європейського законодавства у сфері правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в країнах Західної Європи. Встановлено, що основним правовим документом у сфері місцевого самоврядування є Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р., яка містить головні принципи та механізми дії самоврядних органів влади. Також важливими документами у даному питанні являються: рекомендація, видана Радою Європи у 1981 р., додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадськості у процесах пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування, ухвалений у 2009 р., Керівні принципи відносно участі громадськості в ухваленнях політичних рішень, затверджені Комітетом міністрів в 2017 р. Відзначається, що громадський контроль являє собою вид соціального контролю, є комплексом різних заходів, який здійснюють громадяни, інститути громадського суспільства (політичні партії, профспілки, засоби масової інформації, громадські об'єднання) зі спостереження та перевірки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою примусу влади до виконання норм законів, відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків. На основі досвіду Франції та Німеччини аналізується практика громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування країн Західної Європи. Французький приклад ілюструє способи, за допомогою яких громадяни можуть

здійснювати вплив і контроль над місцевою владою. А саме, через судовий контроль, який доповнює перевірки законності, що здійснюються губернатором. Будь-яка особа з відповідними правами може безкоштовно оскаржити в місцевому суді муніципальні рішення, які призводять до певних наслідків. Це означає, що вони можуть звернутися до місцевого адміністративного суду. Досвід Німеччини підкреслив необхідність прямої участі, з урахуванням чого було запроваджено проміжний механізм між традиційною петицією та референдумом. Цей механізм виявляється у формі громадянської ініціативи і надає можливість муніципальним радам розглядати певні питання, якщо ініціатива має підтримку мінімальної кількості громадян.

Ключові слова: контроль, органи місцевого самоврядування, громадський контроль, правове забезпечення, доступ до інформації.

Формул: 0; рис.: 0; табл.: 0; бібл.: 12;

Abstract. The article examines the experience of Western European countries regarding the legal provision of public control over the activities of local self-government bodies. It was established that the system of local self-government includes two types of control: public and state. The author analyzed the concept of public control as one of the main principles of democracy, which is related to the rights of individuals to information in the field of public administration. An analysis of the current European legislation in the field of legal provision of public control over the activities of local self-government bodies in the countries of Western Europe has been carried out. It was established that the main legal document in the field of local self-government is the European Charter of Local Self-Government of 1985, which contains the main principles and mechanisms of action of self-governing authorities. Also, important documents in this matter are: a recommendation issued by the Council of Europe in 1981, an additional protocol on the right of public participation in processes related to the activities of local self-government bodies, adopted in 2009, and Guidelines for public participation in political decision-making, approved by the Committee of Ministers in 2017. It is noted that public control is a type of social control, which is a complex of various measures carried out by citizens, institutions of public society (political parties, trade unions, mass media, public associations) to monitor and check the activities of state authorities and local self-government bodies with the aim of forcing the authorities to comply with the norms of laws, responsible and competent performance of their duties. Based on the experience of France and Germany, the experience of public control over the activities of local self-government bodies in Western European countries is analyzed. The French example illustrates the ways in which citizens can exercise influence and control over local government. Namely, through judicial control, which complements the legality checks carried out by the governor. Any person with the appropriate rights can challenge municipal decisions that lead to certain consequences free of charge in a local court. This means that they can appeal to the local administrative court. The experience of Germany emphasized the need for direct participation, taking into account that an intermediate mechanism between a traditional petition and a referendum was introduced. This mechanism takes the form of a citizens' initiative and enables municipal councils to consider certain issues if the initiative has the support of a minimum number of citizens.

Keywords: control, local self-government bodies, public control, legal support, access to information.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 12.

Постановка проблеми. Важливу роль у ефективності діяльності органів місцевого самоврядування відіграє громадський контроль, який здійснюється на державному та громадському рівні. Громадський контроль здійснюється за допомогою різних видів громадських об'єднань. Важливим аспектом у даному процесі являється правова база на яку опираються держави Європи. Цінним у цьому зв'язку є досвід Франції та Німеччини. Водночас у науковій літературі, пов'язаній із дослідженням даного питання, не існує єдиного визначення громадського контролю.

Аналіз останніх досліджень. Велика увага вітчизняних та зарубіжних вчених-практиків приділена питанню правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Зокрема, проблема визначення такого поняття як «громадський контроль» стала об'єктом дослідження таких дослідників як

А. Крупник, Е. Шевченко, А. Француз, В. Грохольський, С. Медведенко, О. Миргородська, О. Моргунов та інші.

Метою статті є висвітлення особливостей правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в країнах Західної Європи. У межах даної статті необхідним є аналіз основних законодавчих актів та конституційних норм, на які безпосередньо опираються країни Європи у сфері громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування та надання узагальненого визначення поняття «громадського контролю».

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх двох десятиліть в європейських країнах спостерігається тенденція до більшої децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування. Існує дві причини такого перерозподілу повноважень до місцевої влади, а саме: зростаючий попит на демократію на місцевому рівні та децен-

тралізація фінансових і бюджетних функцій від центрального уряду до місцевих органів влади.

На сьогоднішній день у науковій літературі, пов'язаній із дослідженням даного питання, не існує єдиного підходу щодо визначення громадського контролю. А. Крупник вважає, що громадський контроль – це інструмент громадського оцінювання діяльності органів влади та інших контрольованих ними суб'єктів. Такий вид контролю є невід'ємною складовою загальної системи публічного управління в умовах розвитку демократичної правової держави [1, с. 152]. Е. Шевченко, у свою чергу, визначив громадський контроль як систему відносин між громадянським суспільством і державою [2]. В. Грохольський вважає, що громадський контроль – це система відносин між громадянським суспільством і державою, заснована на відповідальності органу державної виконавчої влади перед державним законодавчим органом і недержавними структурами (суспільством) [3, с. 162].

Варто зазначити, що ефективність діяльності місцевого самоврядування залежить саме від контролю. Метою контролю за роботою органів місцевого самоврядування є: перевірка відповідності виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань, способу виконання даних завдань та обов'язків; виявлення неефективності роботи підконтрольних органів та відхилень від заявлених цілей. І в разі наявності таких відхилень - встановлення причини та відповідальних за це осіб [4, с. 137].

Існує два види контролю діяльності органів місцевого самоврядування: державний та громадський.

Державний контроль забезпечують органи державної влади, а саме законодавча, виконавча та судова. Громадський контроль, як одна з основних засад реалізації демократії, безпосередньо пов'язаний з правами особи на інформацію. Це право особливо гарантується Загальною декларацією прав людини [5].

С. Медведенко визначає громадський контроль як цілеспрямовану діяльність громадськості з нагляду за виконанням органами влади покладених на них повноважень та

додержанням законності, дисципліни, прав і свобод людини. Автор слушно підкреслює, що проблема такого виду контролю полягає в тому, що громадську діяльність не можна назвати контролем у повному розумінні, оскільки в процесі громадського контролю відсутня така контрольна ознака, як право втручання в господарську діяльність та право притягнення підконтрольних осіб до юридичної відповідальності [6, с. 33].

О. Миргородська висуває думку про те, що громадський контроль, як вид соціального контролю, є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і державою. Вона є важливою формою реалізації демократії, оскільки дозволяє населенню брати участь в державному управлінні, у вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 89].

Важливим правовим документом у сфері місцевого самоврядування є Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. [8], яка містить головні принципи та механізми дії самоврядних органів влади. Також вагомими документами у даному питанні являються Рекомендація R (97) 7 Комітету міністрів державам-членам про місцеві публічні послуги та права їх користувачів [9], додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадськості в процесах пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування, керівні принципи відносно участі громадськості в ухваленнях політичних рішень, Біла книга європейського врядування [10].

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає, що право громадян брати участь в управлінні національними справами є одним із демократичних принципів, спільних для всіх держав-членів Ради Європи. Відповідно до Хартії, будь-який адміністративний нагляд з боку місцевих органів влади може здійснюватися відповідно до процедур та обставин, викладених у Конституції чи Статуті. Крім того, адміністративний нагляд за місцевими органами влади має здійснюватися таким чином, щоб втручання наглядового органу було пропорційним важливості інтересів, які він має захищати. По-

трібно також зауважити, що місцеве управління та самоврядування завжди вважалися основою демократичного суспільства, і від того, наскільки розвиненою, активною та завершеною є муніципальна система, багато в чому залежить міцність демократичних інститутів і загальна політична стабільність у конкретній державі [11, с. 62].

Відповідно до Рекомендації R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи Про місцеві публічні послуги та права користувачів їхніх послуг, усі основні служби, які надають соціальні та адміністративні послуги, повинні регулярно оцінюватися з точки зору задоволення потреб користувачів, потім результати оцінювання обговорюються публічно.

Біла книга європейського врядування визначає головні напрямки покращення діяльності інституцій Європи, зокрема за допомогою залучення громад до процесу контролю за їх роботою. Згідно даного правового документа, в процесі своєї роботи європейські інституції, що діють на державному та локальному рівнях мають відповідати таким принципам доброго демократичного врядування як: відкритість, ефективність, підзвітність, узгодженість.

У процесі аналізу досвіду громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування країн Західної Європи показовим є приклад Франції та Німеччини, досвід яких доволі ґрунтовно описаний сучасними авторами [12, с. 453].

Окрім голосування у Франції існує кілька механізмів участі громадян у місцевому житті. Одним із прикладів є Рада району, яка є обов'язковою для муніципалітетів з населенням понад 80 000 мешканців (і дозволена для муніципалітетів з меншою кількістю мешканців). Ці ради можуть консультувати та надавати рекомендації місцевій владі з усіх питань, що стосуються їхнього району та міста в цілому. Муніципальні ради також можуть надавати приміщення районним радам і фінансувати їхню діяльність.

Крім того, у кожному муніципалітеті з населенням 5 000 і більше осіб створено комітет з питань доступності для людей з обмеженими можливостями та регіональний консультативний комітет з питань громадських послуг (для муніципалітетів з населенням 10 000 і більше осіб), який очолює

мер і до складу якого входять представники місцевих організацій. Дорадчі комітети не лише надають висновки, але й щороку розглядають звіт (мера) про надання публічних послуг. Ці звіти включають, зокрема, адміністративні та фінансові звіти державних і приватних компаній, що надають послуги в муніципалітеті, такі як плата за воду та її якість, утилізація відходів та поведження з ними тощо. Крім статутних органів, місцева влада може створювати дорадчі комітети (включаючи представників іноземців, молоді, людей похилого віку, ремісників тощо) та залучати їх до розгляду конкретних питань.

Суд може ретроспективно скасувати будь-який захід з підстав незаконності (відсутність юрисдикції, невідповідність офіційним підставам, процесуальні порушення, юридична помилка, помилка щодо факту, помилка, що впливає на мотив), розглядаючи такі скарги на основі позасудових принципів.

Ці можливості є надзвичайно важливими для забезпечення верховенства права та надання фізичним і юридичним особам можливості здійснювати ефективний вплив і контроль над публічними службовцями на місцевому рівні.

У цьому зв'язку важливо підкреслити важливість доступу до публічної інформації для забезпечення реалізації різних прав.

У Німеччині, хоча представницька демократія закріплена в Конституції, успіх соціальних рухів підкреслив необхідність прямої участі. З огляду на це, було запроваджено проміжний механізм між традиційною петицією та референдумом. Цей механізм, відомий як громадянська ініціатива (Bürgerantrag) і передбачає, що муніципальні ради можуть розглядати певні питання, якщо ініціатива має підтримку мінімальної кількості громадян. Також організуються збори громадян (Bürgerversammlungen), на яких громадяни можуть внести пропозиції або проаналізувати ситуацію в муніципалітеті, а потім поставити запитання на відкритому засіданні міської ради. Нарешті, існує можливість ініціювати референдум на місцевому рівні (Bürgerbegehren) з різними варіаціями залежно від норм і правил, що діють у конкретному муніципалітеті. У

випадку, якщо муніципалітет не виконує рішення, прийняте на референдумі, передбачена можливість звернення до суду.

Висновки. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування залежить від рівня контролю. Існує два види контролю діяльності органів місцевого самоврядування, а саме державний та громадський. На сьогоднішній день у науковій літературі не існує єдиного визначення громадського контролю, проте авторами, на основі аналізу наявних дефініцій, зазначається, що громадський контроль являє собою вид соціального контролю, є комплексом різних заходів, який

здійснюють громадяни, інститути громадського суспільства зі спостереження та перевірки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою примусу влади до виконання норм законів, відповідального та компетентного виконання своїх обов'язків. Досвід організації контролю з боку громадськості в країнах Західної Європи свідчить про варіативність форм та механізмів публічного контролю, що зумовлено різними факторами, зокрема формою правління, формою державного устрою, формою політичного режиму, моделлю місцевого самоврядування країни тощо.

Література:

1. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління: 36. наук. праць ЛРІДУ. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154.
2. Шевченко Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. Проблеми сучасних трансформацій. Серія : право, публічне управління та адміністрування. 2024. № 13. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01> (дата звернення: 25.09.2022).
3. Грохольський В. П. Особливості громадського контролю за діяльністю науково-дослідних установ судових експертиз. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 161–164.
4. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. За заг. ред. П.В.Ворони 2009. 262 с. URL: http://dSPACE.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf (дата звернення: 20.10.2024).
5. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 20.10.2024).
6. Медведенко С. В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю національної поліції України. Прикарпатський юридичний вісник. Вип. 2(27), 2019. С. 32–36.
7. Myrhorodska O. Public control as a means of ensuring the legality of the application of administrative coercion measures. Rozvytok nauk v umovakh novoi realnosti: problemy ta perspektyvy. Kyiv, MTsND, 2024. P. 88–90.
8. European Charter of Local Self-Government URL: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government#/> (дата звернення: 28.10.2024).
9. Recommendation № R (97) 7 of the Committee of Ministers to member states on local public services and the rights of their user. URL: <https://rm.coe.int/16804c68f6> (дата звернення: 28.10.2024).
10. European Governance A White Paper. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10 (дата звернення: 28.10.2024).
11. Француз А. Й. Західноєвропейський досвід становлення та розвитку місцевого самоврядування. Legal Bulletin. 2023. № 3(9). С. 59–63.
12. Morhunov, O., Artemenko, I., Sobol, Y., Bobryshova, L. and Shevchenko, S. (2023) Methodological principles of studying the essence of public administration bodies as subjects of administrative procedural law. Cuestiones Políticas, vol. 41, part. 76, pp. 453–468.

References:

1. Krupnyk, A. S. (2007) Zarubizhnyy dosvid hromads'koho kontroliu: uroky dlia Ukraïny [Foreign experience of public control: lessons for Ukraine]. Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia. Zb. nauk. prats' LRIDU. L'viv: LRIDU NADU, 2007, vol. 14, pp. 146–154.
2. Shevchenko, E. A. (2024) Sutnist' ta vyznachal'ni oznaky hromads'koho kontroliu za diial'nistiu orhaniv vlady [The essence and defining features of public control over the activities of authorities]. Problemy suchasnykh transformatsij. Seriya: pravo, publichne upravlinnia ta administruvannia vol. 13. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01> (Accessed October 25, 2024).
3. Hrokhols'kyi, V. P. (2017) Osoblyvosti hromads'koho kontroliu za diial'nistiu naukovykh ustanov sudovykh ekspertyz [Peculiarities of public control over the activities of scientific and research institutions of forensic examinations]. Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava, vol. 6. part. 1, pp. 161–164.
4. Foreign experience of the organization and work of local government: monograph / M. O. Pukhtynskyi, P. V. Vorona, O. V. Vlasenko and others. In general ed. P. V. Vorona. 2009. URL: http://dSPACE.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf. (Accessed October 20, 2024).
5. Universal Declaration of Human Rights. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (Accessed 20.10.2024).

6. Medvedenko, S. V. (2019) Poniattia ta formy hromads'koho kontroliu za diial'nistiu natsional'noi politsii Ukraïny [Concepts and forms of public control over the activities of the National Police of Ukraine]. Prykarpats'kyi iurydychnyi visnyk, vol. 2(27), pp. 32-36.

7. Myrhorodska, O. (2024) Public control as a means of ensuring the legality of the application of administrative coercion measures. Rozvytok nauk v umovakh novoi realnosti: problemy ta perspektyvy, MTsND, pp. 88-90.

8. European Charter of Local Self-Government URL: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government#/> (Accessed October 28, 2024).

9. Recommendation № R (97) 7 of the Committee of Ministers to member states on local public services and the rights of their user. URL: <https://rm.coe.int/16804c68f6> (Accessed October 28, 2024).

10. European Governance A White Paper. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10 (Accessed October 28, 2024).

11. Frantsuz, A. Yo. (2023) Zakhidnoievropejs'kyj dosvid stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Western European experience of formation and development of local self-government]. Legal Bulletin, vol. 3(9), pp. 59-63.

12. Morhunov, O., Artemenko, I., Sobol, Y., Bobryshova, L. and Shevchenko, S. (2023) Methodological principles of studying the essence of public administration bodies as subjects of administrative procedural law. Cuestiones Políticas, vol. 41, part. 76, pp. 453-468.

Стаття надійшла до друку 30 жовтня 2024 року