

ма, практики и административно-правовой науки, который для себя должна избрать последняя.

Выбор за учеными и им самим нужно навести порядок в административно-правовой науке. Они должны решить вопрос, как отделить настоящую науку от псевдонаучных работ и от лженауки. Необходимо поставить фильтр, который будет отсеивать надежные знания, пригодные к практическому использованию, от интеллектуального мусора. В противном случае и дальше будет невозможным поднятие авторитета настоящей административно-правовой науки в социуме и практике.

УДК 342:352(100)+(477)

М.О. Петришина
Б.В. Стрілець

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗА- РУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Стаття присвячена аналізу норм вітчизняного та зарубіжного законодавства у сфері адміністративного нагляду та контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Наведено аргументи на користь прийняття окремого нормативно-правового акта, який має сприяти не лише формуванню цілісної системи адміністративного нагляду та контролю з визначенням усіх її складових елементів, а й зміцненню дієздатності місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *адміністративний нагляд та контроль, органи місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади.*

Статья посвящена анализу норм отечественного и зарубежного законодательства в сфере административного надзора и контроля за деятельностью местного самоуправления. Приведены аргументы в пользу принятия отдельного нормативно-правового акта, который должен способствовать не только формированию целостной системы административного надзора и контроля с определением всех ее составляющих элементов, но и укреплению дееспособности местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *административный надзор и контроль, органы местного самоуправления, органы государственной исполнительной власти.*

The article is devoted to the analysis of the legal norms of national and foreign legislation in the field of administrative supervision and control of local self-government authorities' activities. Arguments in favor of adopting a separate legal act, which should not only contribute to the forming of a coherent system of administrative supervision and control with the definition of all its constituent elements, but also strengthen the capacity of local self-government in Ukraine, are given.

Key words: *administrative supervision and control, local self-government authorities, state executive authorities.*

Сьогодні практика законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування в Україні, свідчить про відсутність єдиного підходу до розуміння цього політико-правового інституту й механізмів його практичного втілення. Ситуація, що склалася, не сприяє ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями, передусім з Радою Європи та Європейським Союзом. Зокрема, конституційно-правові засади місцевого самоврядування та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування суперечать одне одному незважаючи на те, що Україна взяла на себе зобов'язання щодо реалізації останніх у повному обсязі. У зв'язку з цим особливої уваги заслуговують питання відповідності норм вітчизняного законодавства європейським принципам і стандартам децентралізованого управління, що зафіксовані у Європейській хартії місцевого самоврядування, а також визначення основних напрямів удосконалення діючої системи місцевого самоврядування.

Зазначене повною мірою стосується і питань, пов'язаних із здійсненням адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, серед провідних вітчизняних і зарубіжних учених не існує єдиної думки щодо змісту понять нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Так, професор П. М. Любченко визначає ці поняття таким чином: контроль за органами місцевого самоврядування - система заздалегідь спланованих чи позапланових дій органів виконавчої влади, які здійснюються з метою перевірки стану реалізації повноважень органів виконавчої влади на відповідній території; адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування - комплекс заходів органів державної влади, направлений на перевірку законності дій та рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування й визнання їх незаконними в судовому порядку [19, с. 357 – 358]. Як бачимо, поняття контролю застосовується відносно виконання делегованих органами державної виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) повноважень, а нагляд – власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Російська дослідниця В. В. Чуманова пропонує визначення більш широких відносно зазначених вище адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування понять. Зокрема, на думку автора, державний контроль у системі місцевого самоврядування - діяльність держави (як бачимо, йдеться не лише про органи виконавчої влади) щодо забезпечення ефективного та доцільного функціонування органів місцевого самоврядування за допомогою встановлення відповідності фактичного стану суспільних відносин нормативним приписам і

стримування виявлених відхилень. Однак з наведеного визначення не зрозуміло, про які саме "відхилення" йдеться і яким чином вони повинні "стримуватися". Державний нагляд у системі місцевого самоврядування В. В. Чуманова визначає як діяльність спеціальних державних органів, що спрямована на забезпечення законності функціонування органів місцевого самоврядування за допомогою консультативної участі в процесі муніципальної нормотворчості та прийнятті заходів реагування на виявлені порушення [29, с. 9]. Очевидно, що і П. М. Любченко, і В. В. Чуманова при визначенні поняття "нагляд" мають на увазі певну діяльність органів державної влади, що спрямована на перевірку дотримання принципу законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Натомість, П. Д. Матвієнко на основі проведеного дисертаційного дослідження дійшов висновку про те, що являє собою контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права¹. Під контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування автор розуміє об'єктивно обумовлену, постійну, економну, регламентовану нормами права, активну діяльність, яка здійснюється в певному організаційному порядку уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації та громадськістю по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування при реалізації останніми у сфері публічного адміністрування власних і делегованих повноважень з вирішення місцевих (переважно) і загальнодержавних питань з метою встановлення об'єктивної та достовірної інформації про діяльність цих органів, стану дотримання ними законності та дисципліни, ефективність такої діяльності з можливістю оперативного втручання, виявлення і усунення причин і умов наявних порушень, притягнення винних до відповідальності, виявлення шляхів підвищення ефективності зазначеної діяльності [17, с. 13 – 14]. Порівнюючи це визначення із запропонованими вище, убачається, що П. Д. Матвієнко розширює поняття контролю через складові поняття нагляду з одного боку, (зокрема, відносно виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень) включаючи до нього поняття відповідальності з іншого. Наведені окремі приклади свідчать про відсутність єдиного концептуального підходу до питання адміністративного нагляду та контролю в сфері місцевого самоврядування.

¹ Як пояснює П. Д. Матвієнко, діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана з реалізацією ними повноважень у сфері публічного адміністрування, засади здійснення якої регламентовані нормами адміністративного законодавства, як об'єкт контролю поєднує елементи представницької діяльності й публічного адміністрування, обумовлена особливостями правового статусу самих органів місцевого самоврядування, передбачає реалізацію власних і делегованих повноважень.

У свою чергу правове регулювання цього питання в Україні характеризується несистематизованістю, протиріччями між окремими правовими нормами і, як наслідок, недостатньою ефективністю. Загалом у системі механізму державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування виділяють: 1) адміністративний контроль; 2) судовий контроль; 3) прокурорський нагляд [29, с. 17]. При цьому чинні нормативно-правові акти не містять поняття адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та чіткого механізму їх реалізації. Це сприяє актуалізації питання щодо прийняття окремого нормативно-правового акта в цій сфері.

Вітчизняне законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Таке твердження випливає із ч. 4 ст. 143 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні останнім [16].

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" цим питанням присвячено декілька статей. Так, ст. 20 "Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування" визначає, що останній може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. У свою чергу, в ч. 10 ст. 59 зазначається, що "акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку" [26].

При цьому, у ч. 2 ст. 71 названого Закону підкреслюється, що органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом. Певною деталізацією зазначеного вище положення можна вважати ст. 76 "Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою", яка у ч. 2 передбачає, що "органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади" [26].

Крім того, ст. 35 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" визначає декілька принципів відносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, які стосуються також здійснення адміністративного нагляду та контролю, зокрема: 1) взаємодія; 2) сприяння представників органів державної виконавчої влади органам і посадовим особам місцевого самоврядування; 3) обмеження нагляду та контролю законом; 4) врахування пропозицій органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 5) попереднє повідомлення органів місцевого самоврядування в разі вирішення питань, важливих на місцевому рівні, центральними органами; 6) право участі в обговоренні таких питань; 7) право участі та виступу на засіданнях місцевих органів влади; 8) заборона втручання у діяльність органів місцевого самоврядування [26].

Відповідно до п. 1 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування будь-який адміністративний нагляд (контроль¹) за місцевою владою може здійснюватися лише згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом [1].

Згідно із положеннями п. 2 ст. 8 будь-який адміністративний нагляд (контроль) за діяльністю місцевої влади, зазвичай, має на меті лише забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [1]. Це положення встановлює стандарт поєднання нагляду за законністю із контролем за доцільністю (адміністративний нагляд щодо власних повноважень муніципальної влади здійснюється виключно за законністю, у свою чергу відносно делегованих завдань допустимим є контроль за законністю та доцільністю², якщо останній відповідає вимозі правової визначеності й не протиставляється законності) [15, с. 13 – 14]. Водночас в Україні відсутність спеціальних процедур, надмірний обсяг делегованих повноважень, їх функціональна переплетеність з власними повноваженнями дозволяють контролювати діяльність органів місцевого самоврядування з порушеннями положень цього міжнародно-правового документа [26].

Адміністративний нагляд (контроль) за місцевою владою здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів (в оригіналі – пропорційність) контролюючого органу важливості інтересів, які він має

¹ На думку російського дослідника О.В. Ахрамеева в статті 8 Європейської хартії закріплено право органів державної влади здійснювати стосовно органів місцевого самоврядування державний контроль і нагляд, оскільки administrative supervision буквально перекладається як адміністративний контроль, як адміністративне спостереження, адміністративний нагляд [5, с. 11].

² Термін "expediency" з оригінального тексту Хартії перекладено як "своєчасність", хоча йдеться про "доцільність".

намір охороняти (частина 3 ст. 8 Хартії) [1]. Поняття домірності контролю відсутнє в українському законодавстві [26]. Натомість, принцип пропорційності по-різному проявляється залежно від того, який предмет нагляду (контролю) і щодо яких повноважень органів місцевого самоврядування (власних або делегованих) здійснюється нагляд (контроль) [15, с. 14]. Згідно з цим принципом орган, що здійснює нагляд (контроль) під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату [13].

Загалом, варто відзначити, що питання адміністративного нагляду та контролю за органами місцевого самоврядування є предметом уваги в європейських країнах. В усіх державах співтовариства в тій чи іншій формі існує нагляд та контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, метою якого є дотримання змісту закону. Право центральних органів влади на здійснення адміністративного нагляду та контролю в деяких країнах безпосередньо передбачаються конституціями (Албанія, Данія, Швеція, Хорватія, Сербія, Італія, Греція та ін.). Водночас конкретні правила і процедури можуть встановлюватися законодавством суб'єктів федерації (наприклад, ФРН, Австрія) або законом, що регламентує порядок організації і функціонування місцевого самоврядування (наприклад, Фінляндія) [21, с. 54].

Так, згідно з положеннями Конституції Сербії (ст. 192) та відповідно до законодавства йдеться виключно про право центральних органів державної влади призупиняти дію актів місцевого самоврядування, щодо яких є сумніви щодо їх відповідності Конституції або Законам і звертатися до Конституційного Суду (протягом 5 днів). Центральні органи державної влади також можуть розпустити муніципальну асамблею і одночасно призначити тимчасовий орган для здійснення повноважень відповідної асамблеї¹. Загалом, адміністративний нагляд здійснюється з метою забезпечення дотримання принципу законності [2]. При цьому, як зауважує Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (далі – КМРВ РЄ), у Сербії склалася ситуація, за якої стала неможливою ефективна діяльність муніципалітетів (зокрема, у 2011 р. було розпущено 11 муніципалітетів) [3].

Відповідно до положень чинного законодавства Греції Генеральний Регіональний Секретар має право не лише на здійснення адміністративного, а й контролю за доцільністю діяльності відповідних органів. Усі акти муніципальних, комунальних та рад префектур, комітетів подають-

¹ Варто звернути увагу на те, що в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (98) 12 "Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади" звертається увага на можливість вжиття подібних заходів (зокрема, розпуск органів місцевої влади) лише у виняткових випадках.

ся до Генерального Регіонального Секретаря у визначений строк (для актів муніципальних та комунальних рад – 10 днів; для актів рад префектур і комітетів – 15 днів), який протягом 20 днів приймає рішення щодо них. У разі, якщо акт визнається незаконним Генеральний Регіональний Секретар має право відкласти його виконання обґрунтованим рішенням, діючи за власною ініціативою або від імені виборців [6]. Водночас, як відзначено у доповіді КМРВ РЄ, критерії, що застосовує Секретар, не завжди є універсальними або об'єктивними, частково через брак людських ресурсів (особливо юристів), необхідних для роботи з актами, а також частково через те, що його рішення можуть мати політичний мотив [5]. Генеральний Секретар також може відсторонити орган самоврядування від здійснення своїх повноважень за пропозицією відповідного комітету. До його повноважень також належить розпуск органу з підстав, що становлять публічний інтерес¹. Такий розпуск можливий щодо першого рівня місцевих органів – за наказом відповідного міністерства; щодо другого рівня – за президентським указом. Водночас рішення Секретаря можуть бути оскаржені в судовому порядку (адміністративний суд), що відповідає п. 3 ст. 8 Хартії. Адміністративний нагляд також здійснюється "інспекторами публічного управління", які доповідають Міністерству внутрішніх справ, публічного управління і децентралізації.

Певними особливостями вирізняється модель взаємовідносин держави і муніципальної влади Франції. Так, на думку деяких учених² йдеться про певну "опіку", тобто встановлену законодавством стійку систему взаємовідносин органів державної і муніципальної влади. Подібна система: 1) має за мету не лише попередження, виявлення та усунення порушень у діяльності органів місцевого самоврядування, а й інші специфічні цілі (наприклад, усунення суперечностей між органами муніципальної влади) та форми реалізації (наприклад, видання обов'язкових модельних актів з організації муніципальних служб); 2) включає в себе різні види контролю, заходи координації, підтримки і подальший вплив (застосування заходів відповідальності); 3) характеризується застосуванням усіх заходів впливу в адміністративному порядку; 4) допускає перевірку не лише законності, а й доцільності діяльності самоврядування в рамках здійснення власних повноважень муніципальної влади, а також довільні,

¹ У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (98) 12 "Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади" звертається увага на можливість вжиття подібних заходів (зокрема, тимчасове відсторонення чи звільнення представників, обраних на місцевому рівні, і розпуск органів місцевої влади) лише у виняткових випадках.

² Висновки зроблені С. В. Єлісеевою в рамках дисертаційного дослідження: "Основа и пределы государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в РФ".

не встановлені законом критерії такої перевірки; 5) відрізняється всеохоплюючим характером попередньої перевірки [14].

Зокрема, ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади Франції є департамент – той єдиний рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні [11, 20]. Оскільки префект є главою всієї системи державної адміністрації в департаменті, окрім інших своїх повноважень, він як представник держави: 1) наглядає за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів; 2) здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун і передає на розгляд адміністративного суду незаконні, на його погляд, рішення територіальних колективів; 3) представляє державу в питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписує угоди від імені держави, а також представляє державу в органах правосуддя; 4) є розпорядником всіх державних видатків в департаменті й несе відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном департаменту [12, 28].

Крім положень Європейської хартії місцевого самоврядування Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998 року було ухвалено Рекомендацію № R (98) 12 "Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади", яка спрямована передусім на втілення принципів, викладених у ст. 8 Хартії з урахуванням інших основоположних принципів місцевого самоврядування (у тому числі, правової, організаційної, фінансової самостійності тощо). У свою чергу, Додаток до зазначеної Рекомендації містить керівні принципи, що визначають обсяг адміністративного нагляду, зокрема: 1) забезпечення здійснення органами місцевої влади їх повноважень, якщо закон не передбачає іншого; 2) сприяння визначенню "власних повноважень" через їх делегування, що призведе до зменшення доцільності нагляду; 3) чітке перерахування в статутних положеннях видів діяльності, які підлягають нагляду; 4) обмеження обов'язкового адміністративного нагляду за діями певної важливості відповідно до службового становища; 5) зменшення аргіогі адміністративного контролю (коли для того, щоб рішення місцевої влади набуло чинності чи залишалось чинним, потрібне втручання урядового органу).

Цей Додаток також містить керівні принципи, що визначають процедури нагляду. Зокрема стосовно процедури нагляду в адміністративних органах рекомендовано: 1) за можливості забезпечення існування лише одного наглядового органу першої інстанції; якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від змісту діяльності, що підлягає перевірці), чітке визначення відповідних сфер компетенції

таких органів з метою уникнення невизначеності, який саме орган має насправді здійснювати нагляд; 2) встановлення в статутних документах часового ліміту, гарантованого наглядовому органу для здійснення аргіогі нагляду, й забезпечення, щоб у разі відсутності рішення протягом визначеного часу це означало позитивну відповідь [4].

В Україні, як і в інших європейських демократичних країнах, керується положеннями змісту п. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування можна виокремити державний адміністративний нагляд та контроль: 1) у сфері реалізації власних повноважень органів місцевого самоврядування; 2) у сфері реалізації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Формами державного адміністративного нагляду (контролю) у сфері реалізації власних повноважень місцевого самоврядування є такі різновиди нормативно закріплених процедур виявлення порушень: 1) державна реєстрація статуту територіальної громади. Так, згідно з положеннями ч. 2 ст. 19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань [26]; 2) фінансова звітність. Відповідно до п. 9 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419 "Про затвердження Порядку подання фінансової звітності" органи місцевого самоврядування подають зведену фінансову звітність про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів щодо всіх підприємств комунальної власності, а також зведену фінансову звітність про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів щодо господарських товариств, акції (частки, паї) яких перебувають у комунальній власності, відповідним місцевим органам виконавчої влади щокварталу не пізніше 30 днів після закінчення звітного кварталу та щороку не пізніше 10 березня наступного за звітним року [24]. Згідно з положеннями ст. 111 Бюджетного кодексу центрального орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, зокрема, і щодо місцевих бюджетів [8]; 3) контроль за розглядом звернень громадян. Зокрема, відповідно до ст. 25 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", місцева державна адміністрація забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території [27]; 4) погодження актів у певній сфері діяльності з відповідними органами державної влади. Наприклад, згідно з ч. 4 ст. 20 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" органи місцевого самоврядування зобов'язані погоджувати з Анти-

монопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл Антимонопольного комітету України на концентрацію у випадках, передбачених законом [22].

Механізм державного адміністративного контролю у сфері реалізації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування визначається постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади" від 9 березня 1999 р. № 339. Відповідно до п. 2 Порядку контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [23].

Формами цього контролю є: 1) аналіз актів органів місцевого самоврядування. Так, відповідно до п. 6 зазначеного вище Порядку копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів із дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль, який у свою чергу, в разі виявлення невідповідності такого акта закону надсилає повідомлення про це відповідному органу протягом трьох місяців; 2) надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. Згідно з п. 7 вищевказаного Порядку виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль; на вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень; 3) проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Зокрема, відповідно до п. 8 Порядку порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль [23].

На основі проведеного аналізу доходимо висновку про те, що нормативно-правові акти, що регулюють окремі питання контролю та адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування характеризуються розгалуженістю, несистематизованістю, що може призводити до формалізації діяльності органів місцевого самоврядування та їх фактичної нездатності вирішувати питання місцевого значення, а часто й неможливості виконання делегованих виконавчими органами повноважень, надмірного контролю з боку останніх, дублювання функцій різних контролюючих органів, неналежного та несвоєчасного усунення правопорушень тощо. Прояви надмірного нагляду (контролю), зокрема, прямого тиску місцевих державних адміністрацій на місцевих виборних представників, що не може свідчити про дотримання принципу пропорційності здійснюваного адміністративного нагляду (контролю) [18] викликали серйозне занепокоєння і представників Делегації КМРВ РЄ під час чергового моніторингового візиту до України в 2013 році¹.

Ураховуючи викладене, доцільно звернутися до Проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Згідно з названим документом одним із завдань реформування є встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг. Остання, зокрема, передбачає такий комплекс заходів, що сприятиме вирішенню означеного питання: 1) зміна статусу місцевих державних адміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; 2) за місцевими державними адміністраціями закріплюється контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду [25].

Цілком обгрунтованою, на нашу думку, є запропонована у проекті Концепції процедурно визначена система контролю з боку місцевих органів виконавчої влади за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України. Ця функція контролю повинна стати основною функцією обласних та районних державних адміністрацій [9]. При цьому, підтримуємо думку тих учених [10, 19], які наголошують на необхідності прийняття Закону України "Про адміністративний нагляд і контроль за органами і посадовими особами місцевого самоврядування в Україні", що сприятиме розвитку місцевого самоврядування як

¹ Детальний розгляд зазначеного питання викладено у Пояснювальній записці КМРВ РЄ CG(25)8 FINAL.

основоположного інституту громадянського суспільства та демократичної правової держави.

Використана література:

1. Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/122.htm>

2. Constitution of the Republic of Serbia. Under Article 73 Item 8 of the Constitution of the Republic of Serbia and Article 10 para.1 of the Law on Referendum and People's Initiative ('Official Gazette of RS', no. 48/94 and 11/98) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.srbija.gov.rs/cinjence_o_srbiji/ustav.php?change_lang=en

3. Local and regional democracy in Serbia Rec. 316 (2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1857235&Site=Congress>

4. Recommendation Rec (98) 12 of the Committee of Ministers to member states on supervision of local authorities' action (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1998 at the 641st meeting of the Ministers' Deputies) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-199812-on-supervision-of-local-authorities-action.pdf>

5. Regional democracy in Greece. Explanatory Memorandum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1571657&Site=COE>

6. Structure and operation of local and regional democracy. Greece. Situation in 2012 / Council of Europe, January 2013. Printed at the Council of Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Structure_and_operation_Greece_2012.pdf

7. Ахрамеев А. В. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судов за реализацией норм муниципального права органами и должностными лицами местного самоуправления (по материалам Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации) [Текст]: автореф. дисс. канд. юрид. наук / А. В. Ахрамеев. – Ставрополь – 2012. – 28 с.

8. Бюджетний кодекс України [Текст]: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради, 2010 р., № 50 – 51, Ст. 572.

9. Висновок до проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, м. Страсбург, 1 жовтня 2013 року CELGR / LEX5 / 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2013/11.pdf>

10. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні [Текст]. Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2011. – 54 с.

11. Ворона П. Префект як провідник і гарант втілення державної політики в регіонах і орган контролю місцевого самоврядування (досвід для України) [Текст] / П. Ворона // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса, 2009. – № 1. – С. 8 – 16.
12. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirknik_problemtrans_statta_vurtenberger.doc
13. Европейская хартия местного самоуправления и Пояснительный комментарий к ней. Общественное объединение "Развитие" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://evolutio.info/content/view/245/38/>
14. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування: досвід Франції [Електронний ресурс] / О. Н. Євтушенко // Наукове видання "Збірник наукових праць Гілея" (науковий вісник). – 2009. – Вип. 18. – Режим доступу до журн: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_18/Gileya18/P6.pdf
15. Елисеєва С. В. Основания и пределы государственного административного контроля в сфере местного самоуправления в РФ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://law.spbu.ru/Libraries/e2cc86aa-98e3-4c6c-adb5-487cc4de8148.sflb.ashx>
16. Конституція України [Текст]: Прийн. на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
17. Матвієнко П. Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. Д. Матвієнко. – Запоріж. нац. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 16 с.
18. Місцева і регіональна демократія в Україні CG(25)8 FINAL, КМРВ РС, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/pdf>
19. Муниципальное право Украины [Текст]: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х.: Вид-во "ФІНН", 2012. – 496 с.
20. Переходов В. А. Зарубежные модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления: сравнительный анализ // Вестник ПАГС. 2012. – С. 22-28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vestnik.pags.ru/vestnik/archive/Arhiv%2032/Perekhodov.pdf>
21. Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах [Текст] / М. О. Петришина // Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. – Х.: Оберіг, 2013. – с. 5 – 10.
22. Про Антимонопольний комітет України [Текст]: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XI // Відом. Верхов. Ради України, 1993 р., № 50. – Ст. 472.
23. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339 // Офіц. вісн. України, 1999, № 10, ст. 28.

24. Про затвердження Порядку подання фінансової звітності [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419 // Офіц. вісн. України, 2000 р., № 9, Ст. 344.

25. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Проект Указу Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/995/Konceptcia.pdf>

26. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України, 1997, № 24, Ст. 170.

27. Про місцеві державні адміністрації [Текст]: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України, 1999 р., № 20, Ст. 190.

28. Ткачук А. Хто такий префект? І навіщо він потрібен Україні? – 2007 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/2007112313120650>

29. Чуманова В. В. Обеспечение эффективности механизма государственного контроля и надзора в системе местного самоуправления [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / В. В. Чуманова. – Челябинск, 2009. – 24 с.

УДК 343.3/7

М.П. Стрельбицький
С.Л. Саржан

СОЦІАЛЬНІ ПЕРЕДУМОВИ (ЮРИДИЧНІ ФАКТИ) ІНФОРМАЦІЙНОГО ТЕРОРИЗМУ ТА КІБЕРЗЛОЧИНІВ

У статті розкривається суть понять "тероризм", "інформаційний тероризм", "кібертероризм".

Ключові слова: *тероризм, інформаційний тероризм, кібертероризм, протидія інформаційному тероризму.*

В статтє раскрывается сущность понятий "терроризм", "информационный терроризм", "кибертерроризм".

Ключевые слова: *терроризм, информационный терроризм, кибертерроризм, противодействие информационному терроризму.*

In the article essence of concepts opens up "terrorism", "informative terrorism".

Keywords: *terrorism, informative terrorism, counteraction informative terrorism.*

Постановка проблеми. Відбувається формування єдиного світового інформаційного простору. Таким чином здійснюється нав'язування малою групою людей певної лінії поведінки владі і суспільству, що вже тепер починає відчутно проявлятися на політичному полі України. Суспільство виявилось не готовим до протидії цьому явищу - позначилися об'єктивні і суб'єктивні фактори. Дослідженню їх ми присвячуємо ця статтю.