

По-третє, процеси децентралізації не призводить до перекроювання внутрішніх, міжрегіональних границь. Достатніми виявляються чи культурно-національна автономія, чи підвищення статусу окремих територій («автономні співтовариства» в Іспанії, «особливі регіони» Італії і т. п.). У крайньому випадку, відбувається лише дроблення уже існуючих — регіонів.

По-четверте, регіони не мають суверенітету і, як наслідок, не є первинними суб'єктами міжнародних організацій і наддержавних утворень, однак, міжнародні договори держав можуть стосуватися питань, віднесених до предметів відомарегіональних органів влади. У подібних випадках представники регіональних органів влади беруть участь у процесі підготовки міждержавних угод. Після обрання сили міжнародної угоди держави, які стосуються питань, віднесених до юрисдикції регіональних органів влади, може призвести до приведення законодавства регіону у відповідність до міжнародних зобов'язань.

По-п'яте, існують наступні засоби лобіювання регіональних інтересів на загальноєвропейському рівні: укладання регіонами угод; відкриття регіонами власних або разом з іншими регіонами представництв у третіх країнах, при міжнародних організаціях та органах ЄС; участь регіональних органів влади в підготовці міжнародних (міжурядових) договорів, у випадку коли вони стосуються інтересів регіону (застосування цього права є предметом внутрішньодержавного регулювання), участь представників регіонів у роботі міжнародних конференцій тощо.

МИХАЛЁВ В. А.

Национальный университет «Одесская юридическая академия»,
доцент кафедры конституционного права

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЯ СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституционный кризис, особенно обострившийся в Украине в конце 2013 — начале 2014 годов актуализирует проблему конституционной модернизации. Одним из главных направлений радикального обновления Конституции Украины должно стать реформирование системы управления на местном уровне. Представляется, что предложенная правительством модель коренной перестройки организации управления на местах, выражающаяся в упразднении областных и районных

государственных администраций и формировании соответствующими местными советами областных и районных исполнительных комитетов является оправданной в современных условиях.

На совещании с представителями органов местного самоуправления Премьер-министр А. П. Яценюк сказал, что «местная власть должна получить исполкомы, центральная власть должна получить префектов на местах, которые не будут заниматься распределением средств, а будут осуществлять, как в Польше, общий надзор за соблюдением законодательства» и уточнил, что органы прокуратуры, должны быть лишены коррупционной функции общего надзора (См.: Горбунова Е. Реформа местного самоуправления на низком старте. 2014).

Основная идея реформы — передать на места большинство полномочий, часть налогов, общественную, пожарную безопасность, скорую помощь, вопрос регистрации имущественных прав, земельных ресурсов. За государством останутся только контрольные функции. В то же время налоги должны быть мотивацией для развития громады, предпринимательства, рабочих мест и т. п.

Если такие изменения будут сопровождаться укреплением финансовой основы местных советов (предложения об оставлении на местном уровне примерно 70 % от всех налогов и сборов, взимаемых на местах, следует считать целесообразным), то они станут основой децентрализации публичной власти и предпосылкой усиления её демократических начал.

Такая реформа с необходимостью вызовет и изменение государственного контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью местного самоуправления.

Думается, что это является благоприятным случаем для реализации в полном объеме п. 9 Раздела 15 «Переходные положения» Конституции Украины относительно исключения из компетенции органов прокуратуры Украины, так называемого общего надзора и введения в действие законов, регулирующих деятельность государственных органов по контролю за соблюдением законов.

Действительно, практика участия соответствующих прокуроров и их помощников в сессиях местных советов показывает, что их присутствие в зале заседаний при рассмотрении местными советами тех или иных пунктов повестки дня, особенно касательно вопросов собственности, аренды, разрешений на строительство и реконструкцию различных объектов, отвода земельных участков, не всегда является гарантией законности принимаемых советами решений (в частности, относительно соблюдения требований о необходимости проведения в случаях предусмотренных законом конкурса, наличия всего комплекта разрешительных документов и т. п.).

Однако, как отметил председатель Комитета Верховной Рады по вопросам местного самоуправления Д. Жвания, реформа местного самоуправления требует синхронизации работы Президента, Кабинета Министров и Верховной Рады. «Она должна быть полностью «прокатана» на местах, чтобы не вышло, что мы деньги и полномочия передали от одних коррупционеров и бюрократов другим» (См.: Горбунова Е. Указ. соч.). Необходимость эффективного государственного контроля за деятельностью местного самоуправления обусловлена еще и тем, что в составе местных советов большинство мандатов принадлежит представителям бизнеса, которые при принятии решений соответствующим советом руководствуется в первую очередь своими собственными интересами.

Как правило, в относительно децентрализованном унитарном государстве назначаемые из центра чиновники (обычно в административно-территориальные единицы среднего звена) действуют наряду с избираемым населением представительными органами. Так, во французских департаментах наряду с представительными органами (генеральными советами) функционируют префекты, назначаемые декретом президента. Они обеспечивают осуществление в департаменте полномочий центральных государственных органов, информируют правительство о положении дел в департаменте, несут ответственность за управление имуществом, принадлежащим государству. Префекты также следят за исполнением в департаменте нормативных актов центральных властей, руководят деятельностью периферийных правительственных служб в департаменте (сельского хозяйства, архитектуры, мер и весов и др.), выступают посредниками в их отношениях с соответствующими министерствами. В округа, на которые делятся департаменты, назначаются супрефекты, осуществляющие административный контроль за деятельностью расположенных на их территориях коммун. Если супрефект сочтет какое-либо решение местных властей незаконным, он направляет его префекту, который вправе передать дело в административный суд.