

*Петро ВОРОНА*

**МЕХАНІЗМ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО  
КОНТРОЛЮ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ІЗРАЇЛЮ НА  
ПРИКЛАДІ МУНІЦИПАЛІТЕТІВ**

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи уже стає необхідною умовою дальшого демократичного розвитку України і вже нині громадська думка набагато більше прихильна до майбутніх змін, за умови, що вони максимально сприятимуть підвищенню ефективності роботи органів місцевої влади, а особливо місцевого самоврядування.

Останні наукові дослідження, публікації з державного управління свідчать про зростання зацікавленості закордонним досвідом підвищення ефективності місцевої демократії, механізмом формування органів місцевого самоврядування як з боку науковців, так і політиків та практиків місцевої влади. Вагомі наукові доробки та практичні рекомендації щодо узагальнення та аналізу закордонного досвіду розвитку системи органів місцевого самоврядування запропонували Г.Брюггеман, М. Вайдингер, В.Воробьев, І.Звягельська, Б.Майгер, В.Кампо, К.Клейн, В.Кравченко, А.Ткачук, А.Агранофф, Т.Браун, А.Черкасов, В.Чиркин та ін. Враховуючи сучасні наукові дослідження, варто наголосити - існує достатньо вагомих досліджень систем місцевого самоврядування зарубіжних країн, а от систем державного контролю за роботою місцевої влади як і теоретичних пропозицій щодо цього механізму в Україні на основі зарубіжного досвіду мало.

Ця стаття покликана запропонувати узагальнений зарубіжний досвід для його можливого використання в системі публічної влади в Україні, тому що сформуванню ефективної моделі системи місцевої влади без знання цього досвіду, особливо тих країн які або вийшли з тоталітарного простору, або будували демократію у не дуже сприятливих зовнішньополітичних умовах, що в деякій мірі нагадують нинішні українські реалії (як наприклад Ізраїль) неможливо. У Ізраїлі шість адміністративних округів (Центральний, Хайфа, Іерусалим, Північний, Південний і Тель-Авів), та тринадцять підокругів (нафот).

Первинними адміністративними органами в Ізраїлі є органи місцевого самоврядування. Вони представляють собою владу, яка обирається жителями різних населених пунктів, що є на їх території і вони завдяки їй управляють життям на місцях, а не всієї країни як органи державної влади. Держава при цьому делегує органам місцевого самоврядування максимум своїх повноважень і забезпечує жорсткий контроль за їх виконанням й за фінансовою (бюджетною) дисципліною в тім числі.

Округи і нафоти знаходяться під юрисдикцією окружних адміністраторів, що назначаються Міністром внутрішніх справ і відповідають перед ним. Міністерством здійснюється контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, включаючи санкціонування розмірів муніципальних податків і муніципального бюджету, а також встановлюються розміри державних дотацій і навіть число делегатів від кожного поселення (два і більше) при формуванні місцевих та регіональних рад, в залежності від числа жителів.



**ВОРОНА**  
**Петро Васильович,**  
к.держ.упр., доц.,  
заступник голови  
Полтавської  
обласної ради,  
м. Полтава.

**Анотація:**  
досліджено механізм  
та особливості  
організації державного  
контролю країни  
роботи органів місцевої  
влади, що побудована  
на основі місцевої  
демократії; висвітлено  
особливості роботи  
муніципалітетів як  
базових структур  
місцевої влади, їх  
повноваження та  
механізм формування.

**Ключові слова:**  
адміністративний  
поділ Ізраїлю,  
муніципалітети,  
місцеві ради,  
регіональні ради,  
пропорційні вибори,  
міністерство  
внутрішніх справ,  
державний контролер,  
державний контроль.

**УДК 352.07**

У випадку коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджетної дисципліни, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі, корупція та ін.), Міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду чи адміністрацію, тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії і призначити до наступних виборів виконуючого обов'язки голови ради, та раду – вона називається тоді «призначеною» [1]. Іноді, коли виникає особливо складна ситуація, міністр внутрішніх справ призначає спеціальну комісію, що складається не із місцевих жителів, а із працівників міністерства внутрішніх справ. Призначення ради або спеціальної комісії – це один із механізмів контролю і законодавчого унормування наглядової роботи за діяльністю органів місцевого самоврядування. Другий спосіб – діяльність Державного Контролера і в т.ч. уповноваженого по скаргам громадян [2, с.133].

Державний контролер назначається президентом по рекомендації Кнесету. Термін його повноважень – п'ять років. Державний контролер не залежить від уряду; він відповідальний лише перед парламентом. До державних закладів, які перевіряє контролер належать і органи місцевого самоврядування. На що звертає увагу державний контролер? Його цікавлять:

- фінанси (наприклад: чи заклад в межах утвердженого бюджету, чи не мав перевитрат або неефективного використання державних коштів);
- протизаконні дії, зловживання в управлінні закладами або підприємством (наприклад: призначення родича на державну посаду, укладання угоди з фірмою без попереднього оголошення про конкурс);
- протизаконні дії (наприклад: використання суспільних грошей або суспільного майна в особистих цілях) [2, с.101].

Фактично державний контролер виконує стримуючу роль для органів державної влади і місцевого самоврядування. Результати своїх перевірок він публікує в щорічному звіті, який містить також рекомендації по усуненню знайдених недоліків, але водночас контролер не має повноважень заставити структуру виконати ці рекомендації. Якщо виникли підозри у скоєнні кримінального злочину, він передає справу на розгляд генеральному прокурору. Коли справа має суспільний резонанс, то передається в парламентську комісію державного контролю, яка має можливість призначити слідчу комісію.

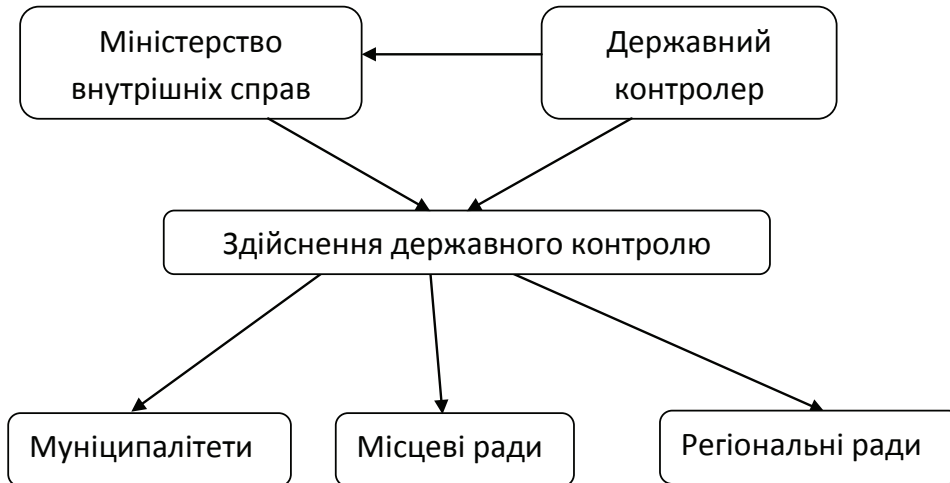
Головна роль звіту - в його щорічній публікації (гласності), що дає змогу суспільству дізнатись про законність дій влади. Не лише суспільні та державні діячі чи особи, пов'язані з закладами, що перевіряються очікують звіт державного контролера, а й рядові громадяни, яких цікавить питання використання державних коштів як платників податків і це дає можливість скласти уявлення про дії існуючої коаліції чи влади в цілому. Ця думка є провідною при волевиявленні виборців на виборах до парламенту чи органів місцевого самоврядування [2, с.102].

В компетенцію Державного контролера входить розгляд скарг громадян; він виступає також і як уповноважений по скаргах громадян. Громадянин, котрий вважає себе потерпілим від зловживань, свавілля, бездіяльності державних чиновників або має інформацію про такі дії в органах влади може у письмовій формі чи усно подати скаргу державному контролеру. Він, як Уповноважений по скаргах громадян зобов'язаний розглянути кожне таке звернення і якщо є підтвердження, то направляє його до закладу з рекомендаціями як виправити стан справ на ліпше. А якщо є підозри у наявності кримінального злочину, то її направляють до юридичного радника уряду, який може передавати її до поліції для порушення кримінальної справи. Звіт по скаргах теж публікується [2, с.104].

У звіті Уповноваженого по скаргах громадян є й результати перевірки фінансового стану партій. Адже в 1973 році в країні прийнятий закон про їх фінансування і кожна з партій має право на грошову підтримку для ведення передвиборчої кампанії і діяльності фракції у Кнесеті. Сумма встановлюється відповідно до числа

парламентаріїв від кожної партії. Державний контролер перевіряє чи не перевищують видатки партії виділеного їм державною бюджету. Крім державного субсидування, партії мають право отримувати фінансову підтримку від кожної приватної особи в розмірі не більше 20 000 шекелів у рік, а в час виборів – не більше 40 000. Партія зобов'язана публікувати імена спонсорів, щоб контролер міг перевірити, чи не має цей спонсор преференцій від міністерств чи інших органів влади на чолі яких перебувають представники партій які вони фінансують [2, с.106-107].

Органи місцевої влади Ізраїлю складають таку систему і механізм взаємодії (мал.1):



Мал.1. Місцева демократія та державний контроль в Ізраїлі.

1. Орган місцевого самоврядування в населеному пункті, число жителів якого перевищує 20 тис. громадян, називається муніципалітетом (ірйот). Всього в країні 66 муніципалітетів.

2. Орган місцевого самоврядування в населеному пункті з меншим числом жителів (великі села і селища) називається місцева рада (мо'ацот мекомійот). Країна має 148 місцевих рад.

3. Орган місцевого самоврядування, що займається справами декількох населених пунктів (мошавів, кібуців, обцинних поселень) називається регіональною радою (мо'ацот ззорійот) їх всього 53.

На органи місцевого самоврядування покладено такі основні функції:

1. Підготовка проектів по благоустрою і розвитку населених пунктів, що включає в себе визначення місця для проведення будівництва, планування доріг, вулиць, а також плани навіть їх освітлення.

2. Надання комунальних послуг населенню:

- вивезення сміття, прибирання вулиць, будівництво, ремонт і контроль за системою каналізації; водозабезпечення;
- санітарний нагляд;
- встановлення правил нагляду за виробництвом продуктів харчування;
- організація і забезпечення роботи пожежної служби;
- забезпечення безпеки жителів у суспільних місцях;
- встановлення режиму праці магазинів, ресторанів, театрів, різних інших закладів відпочинку, забезпечення роботи готельних служб;
- забезпечення закладів охорони здоров'я;
- надання соціальної допомоги, тим що її потребують (будинки людей похилого віку) [2, с.125].

3. Будівництво та допомога в побудові: релігійних закладів (синагог, іешив), виділення для цього земельних ділянок, навчальних закладів (школи, дитячі садочки), закладів культури (театри, стадіони та клуби).

Для того щоб успішно діяти і вирішувати поставлені перед ними завдання органи самоврядування потребують власної нормативно-правової бази допоміжних законів. Вони приймаються ними, але обов'язково затверджуються Міністром внутрішніх справ.

Без цього ці закони не мають сили. Вони обов'язково оприлюднюються, публікуючись нарівні з державними зконами у «Решумот» («Офіційних відомостях»), але їх дія не поширюється на всю країну, а лише на територію, що підпорядкована відповідному органу місцевого самоврядування і вони не повинні суперечити державним законам. Порушника допоміжного закону може заарештувати уповноважений муніципалітету і передати справу до суду [2, с.126].

Для більш повного уявлення про роботу органів місцевого самоврядування розглянемо роботу муніципалітетів. Перше – з яких джерел складається бюджет муніципалітету? Муніципальний податок платять всі жителі міста, що мають у ньому нерухомість: будинки, квартири, тощо.

Розмір податку залежить від цінності власності (в т.ч. площі квартири). Цей податок платять всі заклади та підприємства, розміщені у місті. І для них розмір податку залежить від цінності приміщень, якими вони користуються, а також від площі та місцезнаходження.

Серед інших джерел бюджету – непрямі місцеві податки, які є платежами за отримання дозволів на відкриття приватного підприємства: ресторану, контори, клубу, кіоску; за дозвіл на рекламу, а також за дозвіл на будівництво; штрафи за недотримання допоміжних законів, що прийняті муніципалітетами.[2, с.129].

Джерелом муніципального бюджету є й урядові субсидії. Відповідно до закону про державний бюджет Міністерство внутрішніх справ надає органам місцевого самоврядування певні грошові суми з державного бюджету, які сприяють органам місцевого самоврядування в т.ч. місцевим і регіональним радам повніше задовольняти потреби громадян. Розміри цих сум є не постійні і залежать від рішення уряду. Кожного року орган місцевого самоврядування повинен встановити, який бюджет потрібен йому на рік та передати його на розгляд Міністру внутрішніх справ, який його або затверджує або вносить зміни. Затверджений бюджет обов'язково публікується в «Решумот».

Серед інших джерел – податок на підприємництво, який платять люди, що мають на території дії органу місцевого самоврядування свої підприємства: заводи, фабрики, магазини, тощо. Крім цього у місцевий бюджет можуть надходити благочинні внески від приватних осіб та організацій.

Детальніше про муніципалітет. Сфера діяльності мера міста досить широка: він відповідає за всю роботу муніципалітету, готує щорічний проект бюджету, слідкує за тим, щоб витрати муніципалітету не перевищували бюджетних надходжень, приймає участь у розробці різних планів і проектів, представляє муніципалітет на різних міських і державних заходах [3, с.130]. Як правило, міська (муніципальна) рада складається з різних комісій, відповідальних за роботу муніципалітету:

1. Комісія по конкурсах і прийняттю проектів – контролює вартість різних робіт, які замовляє муніципалітет.

2. Фінансова комісія – веде всі фінансові справи муніципалітету і консулює по них.

3. Сільськогосподарська комісія – турбується про збереження ділянок землі, призначених для сільськогосподарського обробітку і тих територій, що входять у межі міста (щоб на них не велось самочинне будівництво житлових будинків або громадських чи інших споруд).

4. Комісія по освіті і культурі.

5. Комісія по охороні здоров'я.

6. Адміністративна комісія – до неї входять мер міста, його заступники і ще декілька членів міської ради. Вони займаються всіма питаннями, що не входять до повноважень інших комісій [4, с.131].

Крім цих постійних комісій, коли необхідно, створюються тимчасові комісії для вирішення невідкладних питань, пов'язаних з розвитком міста, освітленням вулиць, міською рекламою, проведенням свят, спортивних дійств та вирішенням житлових проблем і т. п. Крім цього вони повинні надавати консультації і рекомендації по всіх цих проблемах постійним комісіям міської ради.

Всі органи місцевого самоврядування виборні й проводяться один раз в 5 років. Вибори виділяють: персональні і по системі відносного партійного представництва (прохідний бар'єр 2%). У них приймають участь лише жителі даної місцевості або населеного пункту. Наприклад, жителі Іерусалима можуть голосувати лише на виборах до тель-авівського муніципалітету. Право голосу мають всі мешканці, що досягли, на момент виборів 18 років, є постійно проживають у даній місцевості і навіть особи без ізраїльського громадянства. Кандидатом на місцевих виборах може бути кожен, хто досяг 21 року, постійно мешкає в даній місцевості і чие ім'я занесено в список кандидатів. Вибори проводяться по системі пропорційного представництва на основі прямого і рівного виборчого права при таємному голосуванні.

В ході цих виборів обираються ради і окремо — мери міст, голови місцевих та регіональних рад (до 1975 р. їх обирали ради). Персональні прямі вибори голів місцевих органів влади роблять їх більш незалежними від особистих і партійних інтересів членів місцевих рад. Цікаво пригадати результати перших місцевих виборів у країні, що відбулися в Ізраїлі 14 жовтня 1950 року. Сьогодні жодна з партій не збереглася в своєму первинному стані, але збереглися основні їх ідеологічні напрямки діяльності, окрім яскраво вираженого комуністичного, як це було раніш.

Таблиця 1.

Результати перших виборів до місцевих рад в Ізраїлі у 1950 р.

Основні списки	Голоси виборців		Число депутатів	
	Число голосів	% від загальної кількості	Число голосів	% від загальної кількості
<b>Всього</b>	<b>329838</b>	<b>100.0</b>	<b>517</b>	<b>100.0</b>
Робоча партія	90052	27.3	179	34.6
Об'єднані сіоністи	80813	24.5	95	18.4
МАПАМ	37953	11.5	80	15.5
Релігійні списки	44134	13.4	67	12.9
Херут	33934	10.3	30	5.8
Прогресивна партія	15335	4.6	18	3.5
Список йеменських євреїв	5303	1.6	6	1.1
Комуністична партія	7897	2.4	5	1.0
Сефардські списки	3056	0.9	4	0.8
Арабські списки	1581	0.5	2	0.8
Списки власників	3498	1.1	1	0.2
Списки ремісників	2358	0.7	-	-
Інші списки	3897	1.2	30	5.8

Перші місцеві вибори в країні вказали на падіння впливості урядових парламентських партій (в Тель-Авіві Робітничка партія отримала замість 33,9% голосів 23,1, а в той же час Об'єднані сіоністи від 7,2% збільшили вплив до 33,9%), що вказало на невдоволеність політикою уряду основних верств населення і в результаті призвело до дострокових парламентських виборів [5, с.46-48]. До цього часу виборча дихотомія на місцевих виборах в єврейській державі є характерною для деяких регіонів, або свідчення політичного переформатування. На виборах в органи місцевого самоврядування як правило (але не завжди) фігурують ті ж партійні списки, що і на виборах у Кнесет.

Станом накінець 2002 р., єдиними містами в країні, мери яких були обрані не від двох партій - лідерів, — Герцлія (де мером був обраний представник ліворадикального блоку Мерец Я'ель Герман) і Бней-Брак (де мером традиційно є представник ашкеназської релігійної общини). У решті містах мерами стали представники партії Праці (в Тель-Авіві, Хайфі, Беер-Шеві та ін.) або блоку Лікуд (в Іерусалімі, Ашдоді, Нетанії та ін.).

Досвід місцевого самоврядування Ізраїлю, яке побудоване або на прямій безпосередній демократії, або на пропорційній партійній основі з 2% виборчим бар'єром для української держави є досить актуальним. Але у Кнесеті знову звучать ініціативи про підвищення електорального бар'єру до 2.5% [6].

Політологи і науковці відмічають падіння інтересу виборців до місцевих виборів. І хоча на місцевих виборах 2003 року більшість голів міст зберегли за собою свої посади, але спостерігався небувалий спад активності виборців, яких прийшло на виборці менше 41% (найменше за всю історію країни), а в Тель-Авіві всього 26% громадян, що мають право голосу [7]. Таке враження, що виборцю дільницю завітали лише прихильники кандидатів.

До 1975 року вибори до органів місцевого самоврядування проводились по системі відносного представництва, як і вибори до Кнесету (Ізраїльського парламенту) в один день. Виборці голосували за партійний список, із його складу висувались члени ради, які потім із свого середовища обирали мера чи голову місцевої чи регіональної ради.

Починаючи з 1975 року вибори в органи місцевого самоврядування були відділені від виборів до парламенту. Змінилася і система виборів: голова ради і рада обираються одночасно, але голосування проводиться двома бюлетенями – один за голову ради, інший за партійний список в члени ради. Таким чином вибори голови ради - персональні і проводяться за персональною системою волевиявлення. Головою стає людина, кандидатуру котрої обрало більшість виборців [8, с.132-133].

Але навіть у ізраїльському суспільстві є певні опасіння привласнення права бути обрани окреми політиками і навіть сім'ями. Як пише М.Фейглінін «майбутній розвиток пов'язаний з вільними виборами. Тому ми вважаємо шкідливим існування релігійних партій, а також релігійних і антирелігійних законів, які приймає Кнесет. Ми віримо, що у єврейській душі жива національна самосвідомість і що демократія дозволить більшості втілити її (самосвідомість) в життя без будь-якого примусу [8, с. 19-20]. «В країнах де цінують демократію, влада намагається прямо не обмежувати суспільну дискусію, але виходячи зі своїх світоглядних цінностей, вона задає такі визначення, терміни і питання, які продукують її гегемонію. Позитивна сторона суспільних криз в тім, що вони проводять деконструкцію дією – розриваючи звичну затерту тканину суспільної думки, вони дають можливість проникнути в суспільство не завдяки вказівкам чи задуму зверху, а самостійно поставити нові питання і в пошуках відповіді на них, по ходу справитися зі старими проблемами».

На нинішньому етапі розвитку місцевої демократії в Україні є досить актуальним ізраїльський досвід (механізм) запобігання корупції через формування інституту контролю діяльності місцевих органів влади через Міністерство внутрішніх справ та державного контролера; формування муніципалітетів через забезпечення базо-

вого територіального представництва; 2% виборчий бар'єр для муніципалітетів та місцевих рад, що дає значно ширше представництво в них різних соціально-політичних груп; досвід децентралізації та субсидіарності між місцевою владою і державними органами.

Ізраїль має корисний для України досвід утвердження демократичного принципу субсидіарності повноважень, що отримав втілення у чіткому їх поділі на центральні та місцеві, а також у створенні дієвого механізму здійснення як державного так і громадського контролю роботи влади. Використання цього досвіду у поєднанні з національно-культурними особливостями могли б принести позитивні зміни у розвитку системи публічної влади української держави та сприяли її дієвості.

*Література:*

1. Государство Израиль – М.: Институт востоковедения РАН, 2005.–560 с.
2. Мизроцки И., Алфи Э., Нахир Х. Демократия в Израиле. Учебное пособие. Ч.2. Иерусалим. «БИБЛИОТЕКА – АЛИЯ», 1996.-144с.
3. Електронна єврейська енциклопедія. Держава Ізраїль. Державний устрій. Режим доступу: <http://www.eleven.co.il/article/11735#06>.
4. Власть и политика в Государстве Израиль: Социально-политическая динамика. Ч.9. Герман Т. Выборы и поведение избирателей. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель - Авив. Издательство Открытого университета, 2000.-256с.
5. Становление израильской демократии. Первое десятилетие. Кн.2. Вайц Йехиам. Становление израильского парламентаризма. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель - Авив. Издательство Открытого университета, 2001.-244с.
6. Власть и политика в Государстве Израиль: Социально-политическая динамика. Ч.7-8. Нойбергер Б. Политические партии в Израиле. Учебное пособие для студентов открытого университета. Тель - Авив. Издательство Открытого университета, 1998.-480с.
7. В Израиле прошли выборы в местные органы власти. 29/10/2003 – Режим доступа: <http://www.rian.ru/politics/20031029/456764.html>.
8. Мизроцки И., Алфи Э., Нахир Х. Демократия в Израиле. Учебное пособие. Ч.2. Иерусалим. «БИБЛИОТЕКА – АЛИЯ», 1996.-144с.
9. Фейглин М. Война идеалов. Еврейское руководство. От государства евреев к еврейскому государству. Иерусалим. 2007. – 495 с.