

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

БИКОВСЬКА ТЕТЯНА В'ЯЧЕСЛАВІВНА

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В
СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Значущість реалізації громадського контролю обумовлена неясністю того, що є певні сторони або риси суспільного життя, які повинні бути піддані конституційно-правовому та державному регулюванню. Справа в тому, що держава виникає в суспільстві та є інструментом управління суспільними справами, Тому з виникненням держави суспільство частково склало з себе багато повноважень, проте зберегло за собою деякі засоби і способи взаємодії з державою. До таких відноситься громадський контроль.

Громадський контроль виникає тоді, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів, і цей баланс інтересів потребує системи підтримки, з даною метою і створюється громадський контроль. Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Цілі громадського контролю за діяльністю державних органів полягають у дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, а також у підтримці нормативно-встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта – народу.

Питанням здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Розробкою теоретичних засад громадського контролю займалися такі дослідники, як М. Їжа, А. Крупни, В. Латишева, А. Мельник, О. Полторак, О. Радченко, Ю. Сурмін та ін.

Відаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження в напрямку здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин цієї спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково-обґрунтованого підходу і методу, який би враховував комплексну природу громадського контролю.

Мета та завдання магістерського дослідження. Метою дослідження є з'ясування особливостей здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання:**

- визначити поняття та суть громадського контролю у місцевому

самоврядуванні;

- дослідити зарубіжний досвід організації громадського контролю в системі місцевого самоврядування;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні;
- розробити шляхи вдосконалення громадського контролю у системі місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження є контроль у системі місцевого самоврядування України.

Предметом дослідження є особливості громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування України.

Методи дослідження. Дана робота ґрунтується на використанні загальнонаукових (аналіз і синтез, збір, обробка та аналіз матеріалів з даної тематики, метод узагальнення та метод аналогії) та спеціальних методів (порівняльний, структурний та системний аналіз). Порівняльний метод використовувався при дослідженні досвіду здійснення громадського контролю у системі місцевого самоврядування інших країн. Методи системного та структурного аналізу були використані при аналізі сутності основних категорій дослідження. Системний підхід є методологічною основою всієї роботи й використовується для вирішення більшості завдань дослідження. З метою здійснення аналізу законодавчих актів та нормативних документів був використаний системно-аналітичний метод.

Наукова новизна та теоретичне значення одержаних результатів дослідження полягає тому, що:

- уточнено поняття «громадський контроль у системі місцевого самоврядування»;
- здійснено цілісне вивчення основних інструментів громадського контролю за органами місцевого самоврядування в Україні;
- запропоновано шляхи вдосконалення громадського контролю у системі місцевого самоврядування в Україні.

Практична значущість одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки дослідження можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження особливостей здійснення громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні.

Апробації. Основні наукові результати роботи представлені під час Науково-практичної конференції «Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?».

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, що мають шість підрозділів, висновків та списку використаних джерел (83 найменування). Загальний обсяг роботи становить 79 сторінок, з яких 69 – основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи. Наведено результати апробації основних положень та особистий внесок автора дослідження.

У першому розділі *«Теоретичні засади дослідження громадського контролю у системі місцевого самоврядування»* охарактеризовано проблематику та джерельну базу дослідження контролю в системі органів місцевого самоврядування.

Підрозділ 1.1. *«Громадський контроль у місцевому самоврядуванні: поняття та сутність»* розкриває сутність громадського контролю в органах місцевого самоврядування.

З'ясовано, що контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, але й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Запропоновано визначення поняття «громадський контроль», як вид соціального контролю; інструмент громадської діяльності; певно організаційно оформлену діяльність тощо. Що він є одним з видів зовнішнього контролю у системі публічної влади, за допомогою якого оцінюється діяльність органів влади, підприємств, організацій та установ з надання адміністративних та соціальних послуг населенню, виконання соціальних програм.

Зроблено висновок, що громадський контроль є потужним фактором залучення індивідумів до демократичних групових процесів, що дозволяє їм набувати цінного досвіду та навичок артикуляції і реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади.

У підрозділі 1.2. *«Зарубіжний досвід організації громадського контролю в системі місцевого самоврядування»* показано, що в сучасних умовах без повної, достовірної, своєчасної та регулярної інформації про діяльність влади, контроль суспільства не здатен змусити чиновників бути відповідальними і, як наслідок, компетентними. Він може лише звернути увагу влади на порушення прав і законів.

Обґрунтовано, що можна говорити про наявність у сучасному світі значних міжнародно-правових підстав для здійснення громадського контролю.

У другому розділі *«Інституалізація та правове забезпечення громадського контролю за органами місцевого самоврядування в Україні»* визначені основні ознаки інституалізації та правового забезпечення громадського контролю.

У підрозділі 2.1. *«Нормативно-правове забезпечення та інструменти громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні»* визначено, що у демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження –

органи державної влади та органи місцевого самоврядування – діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (мета контроль, зовнішній контроль), діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу

З'ясовано, що єдиного спеціалізованого законодавчого акту, який би забезпечував правове регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади в Україні не існує. Натомість наявна певна нормативно-правова база, яка включає норми, які так чи інакше відносяться до досліджуваної сфери. Зasadничим документом у цьому відношенні виступає Конституція України.

Крім того, зазначено, що підвищення ролі і значення органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління повинно паралельно відбуватися із переглядом підходів до організації контролю за їх діяльністю, оскільки відповідні процеси повинні передбачати наявність реальних важелів впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування задля забезпечення законності та ефективності їх діяльності, одним із яких і є контроль.

Таким чином, у статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення громадського контролю. Системний характер організації громадського контролю, чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність та запобігання можливому використанню громадського контролю політичними опонентами для деструктивного впливу.

У підрозділі 2.2. «Громадські організації та їх функції в рамках антикорупційної діяльності органів місцевого самоврядування» показано, що корупція в сучасному світі серйозно загрожує державі, демократії, правам людини та соціальній справедливості. Вона стримує економічний розвиток держави, створює небезпек для розвитку демократичних інститутів і підриває моральні підвалини суспільства. Більше того, в умовах глобалізації корупція перетворюється на інтернаціональну проблему, оскільки незаконні корупційні відносини перешкоджають добробуту більшості країн світу.

До основних механізмів протидії корупції в органах місцевого самоврядування, які можуть застосовувати у своїй діяльності громадські організації, слід віднести моніторинг діяльності органів влади, захист прав та свобод громадян, забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, організацію просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами, сприяння підвищенню рівня життя населення.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення громадського контролю у системі місцевого самоврядування України» зазначені основні проблеми

громадського контролю та напрями їх вдосконалення.

У підрозділі 3.1. «Аналіз основних проблем здійснення громадського контролю у системі місцевого самоврядування Української держави» визначено, що на локальному рівні головним контролюючим суб'єктом у сфері місцевого самоврядування є територіальна громада. Закріплення в Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Контроль територіальної громади на всіх етапах розвитку місцевого самоврядування є однією з найважливіших функцій управління розвитком відповідних населених пунктів, а тому потребує ефективного механізму правового регулювання, чіткого визначення взаємних прав та обов'язків контролюючих та підконтрольних суб'єктів.

На сьогодні в Україні нормативну базу становлять окремі норми Конституції України, де ст. 38 встановлює право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 40 Конституції надає право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь.

Проте, однією з головних проблем громадського контролю за місцевим самоврядуванням є те, що за існуючого правового регулювання територіальні громади можуть здійснювати контроль у сфері місцевого самоврядування фактично лише через органи місцевого самоврядування. Недоліком також є відсутність у відкритому доступі достовірної та правдивої інформації про міські бюджети та їх обсяги, виклад інформації про міські бюджети, рівень фінансової грамотності мешканців міста як учасників громадського моніторингу бюджету.

У підрозділі 3.2. «Шляхи вдосконалення громадського контролю у системі місцевого самоврядування в Україні» визначено, що першочерговою умовою для впровадження ефективного громадського контролю у органах місцевого самоврядування є забезпечення відкритості, прозорості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Практика свідчить, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації ДСК «для службового користування» тощо.

Однією з найважливіших форм громадського контролю є громадське розслідування. Воно здійснюється тоді, коли існує імовірність порушень чинного законодавства, неякісного надання послуг з боку органів влади. Ця форма громадського контролю становить збір та аналіз інформації й фактів щодо порушення прав та законних інтересів громадян, зловживання владою з

боку посадових осіб.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у магістерській роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо сутності здійснення громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні.

В узагальненому вигляді вони зводяться до таких теоретичних і практичних висновків:

1. Громадський контроль у системі місцевого самоврядування – це інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами місцевого самоврядування та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань, який може бути ефективним за таких умов, коли наявна суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю (вигоди від контролю повинні перевищувати витрати, пов'язані із його здійсненням); присутня наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції (таку спроможність мають навіть не всі об'єднання громадян); існує можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування і її об'єктивна оцінка.

Громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.

2. Світовий досвід розвитку громадського контролю показує, що в сучасних умовах без повної, достовірної, своєчасної та регулярної інформації про діяльність влади, контроль суспільства не здатен змусити чиновників бути відповідальними і, як наслідок, компетентними. Він може лише звернути увагу влади на порушення прав і законів. Але якщо законодавчо не передбачена якась відповідальність за це, або ж вона не настає в силу корупції чи невиконання закону державними органами і службовцями, то громадський контроль сам по собі не здатний змусити державу бути відповідальним.

Запровадження зарубіжного досвіду у налагодженні ефективного безперервного процесу громадського діалогу та взаємодії надає можливість створити місцевим органам влади України міцну основу для прийняття поміркованих управлінських рішень, а також дає можливість залучити громадськість до безпосередньої участі у формуванні місцевої політики та контролі за її реалізацією.

3. Дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення функціонування громадського контролю в Україні дозволяє визначити, що сучасне національне законодавство забезпечує достатній обсяг інструментів для здійснення відповідного контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування з боку інститутів громадянського суспільства.

Суттєвим недоліком законодавчої бази у досліджуваному питанні залишається відсутність базового закону про громадський контроль (як власне і відсутність чіткого визначення самої категорії «громадський контроль»), що призводить до неузгодженості між окремими нормативно-правовими актами та певним недолікам в процедурі здійснення досліджених форм громадського контролю.

4. З метою посилення суспільної значимості та ефективності громадського контролю у системі органів місцевого самоврядування необхідно удосконалювати чинне законодавство, зокрема шляхом спрощення процедури отримання інформації про діяльність органів публічної влади, посилення відповідальності за не реагування або неналежне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на звернення суб'єкт громадського контролю. Необхідно також доповнити законодавство, що діє в сфері освіти, охорони здоров'я, соціальної захисту, транспорту, земельних відносин, охорони навколишнього середовища, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми і способи здійснення громадського контролю.

В статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад і їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення громадського контролю. Системний характер організації громадського контролю та чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду і оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність і запобігання можливого використання громадського контролю політичними опонентами для деструктивного впливу.

АНОТАЦІЯ

Биковська Т. В. Особливості здійснення громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Магістерська робота розкриває особливості здійснення громадського контролю в системі органів місцевого самоврядування в Україні. А саме:

визначенню поняття та сутність громадського контролю у місцевому самоврядуванні; проаналізовано нормативно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні; визначено основні інструменти громадського контролю за органами місцевого самоврядування в Україні. Окрім цього, приділено значну увагу розкриттю механізмів протидії корупції в органах місцевого самоврядування та ролі громадських організацій у даному напрямку. Також у роботі висвітлюється зарубіжний досвід організації громадського контролю в системі місцевого самоврядування та чи варто нам прислухатись до поширених форм громадського контролю в Європейських країнах.

Отже, за існуючого правового регулювання територіальні громади можуть здійснювати контроль у сфері місцевого самоврядування фактично лише через органи місцевого самоврядування. Системний характер організації контролю територіальних громад, чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громадський контроль.

SUMMARY

Bykovska T.V. Features of public control in the system of local self-government in Ukraine - Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. - Mykolaiv, 2020.

The master's thesis reveals the peculiarities of exercising public control in the system of local governments in Ukraine. Namely: defining the concept and essence of public control in local self-government; analyzed the legal provision of public control over the activity of local self-government bodies in Ukraine; the main instruments of public control over local authorities in Ukraine have been identified. In addition, considerable attention was paid to the disclosure of mechanisms for combating corruption in local governments and the role of NGOs in this area. The paper also covers the foreign experience of organizing public control in the local government system and whether we should listen to common forms of public control in European countries.

Therefore, under the existing legal regulation, territorial communities can exercise control over local self-government, in fact, only through local self-government bodies. The systematic nature of the organization of control of territorial communities, a clear definition of its forms, procedures, procedure for reviewing and evaluating the results, the mechanism of responding to the facts of offenses and abuses in the field of local self-government will ensure its maximum effectiveness.

Keywords: local authorities, public control.