

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Виконав: студент 6 курсу 637-МЗ групи
галузі знань:
28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальності:
281 Публічне управління та адміністрування
Шевченко Віктор Олександрович

Керівник: кандидат наук з державного
управління, доцент
Штиршов Олександр Миколайович

Рецензент: кандидат політичних наук,
доцент,
Бондар Ганна Леонідівна

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1. Контроль в діяльності органів місцевого самоврядування: поняття, класифікація, види.....	7
1.2. Нормативні аспекти функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування.....	18
Висновки до розділу 1.....	29
РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ. В УМОВАХ РЕФОРМ.....	33
2.1. Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування. в контексті реформ.....	33
2.2. Зарубіжний досвід реалізації функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.....	45
Висновки до розділу 2.....	57
РОЗДІЛ 3. ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ФОРМИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	60
3.1 Громадський контроль в діяльності органів місцевого самоврядування.....	61
3.2. Пропозиції щодо вдосконалення форм громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування.....	71
Висновки до розділу 3.....	81
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	91

ВСТУП

Удосконалення концепції контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, забезпечення сучасного прозорого, демократичного державного і громадського контролю є питаннями, що не отримали цілісного наукового дослідження та правової регламентації в Україні. Здійснення реформи децентралізації влади уповільнює одна з основних політико-правових проблем – запровадження інституту префекта та ліквідація місцевих державних адміністрацій. Надто складна політична та економічна ситуація в Україні, яка спричинена розпочатою у лютому 2022 року військовою агресією із боку РФ детермінує необхідність концентрації зусиль за для відновлення територіальної цілісності держави. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади та всього суспільства є запорукою стабілізації безпекової ситуації на території нашої держави, зменшення суспільного напруження і гармонізації державотворчого процесу на теренах України.

Для розв'язання зазначених проблем важливим є аналіз та врахування міжнародних правових стандартів і сучасних практик організації контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування демократичних держав світу. Формування національної моделі демократичного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування на основі кращих здобутків світового співтовариства є актуальною у зв'язку із обраними Україною європейськими орієнтирами розвитку.

Фундаментом для проведення дослідження контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування стали наукові праці фахівців, які вивчали окремі аспекти: реалізації громадського контролю (Д. Арабаджиєв, В. Боклаг, А. Волошина, Л. Гулак, Н. Дніпренко, І. Жаровська, С. Іщук, М. Їжа, О. Ігнатенко, О. Карий В. Кравчук, О. Крилова, А. Крупник, В. Купрій, В. Латишева, О. Літвінов, М. Менджул, Л. Наливайко, Л. Паливода, Т. Панченко, П. Покатаєв, О. Сушинський, О.

Радченко та ін.); організації державного контролю та нагляду (В. Бакуменко, В. Боденюк, Н. Гончарук, В. Карпенко, В. Кравченко, А. Крусян, Т. Маматов, Н. Нижник, О. Наливайко, Л. Прокопенко, М. Пухтинський, С. Серьогіна, Д. Сухінін, І. Санжаровський, В. Удовченко, та ін.);

Останнім часом в Україні з'являються нові комплексні дослідження стосовно сфери місцевого самоврядування, спровоковані новаціями демократичного розвитку України, глобалізаційним процесом та децентралізацією влади, але концепція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування досі залишається несформованою. Зазначене, з урахуванням сучасних демократичних змін в Україні та процесу децентралізації влади, обумовило вибір теми роботи, визначило її мету і завдання.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження – виступає характеристика контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у комплексному та об'єктивному теоретичному обґрунтуванні змісту функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування та визначенні пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення мети були поставлені наступні **завдання**:

- сформулювати поняття контролю в діяльності органів місцевого самоврядування, критерії класифікації та види контролю;
- розкрити зміст нормативного забезпечення контролю в діяльності органів місцевого самоврядування;
- провести дослідження державного контролю в діяльності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення реформ;
- здійснити аналіз практики здійснення контролю в діяльності органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах;
- сформулювати поняття громадського контролю в діяльності органів

місцевого самоврядування;

- здійснити комплексний аналіз форм громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування, обґрунтувати пропозиції щодо їх вдосконалення.

Методи дослідження. Для вирішення окреслених завдань і досягнення поставленої мети було використано комплекс філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів. **Герменевтичного методу** забезпечило об'єктивне тлумачення норм вітчизняного законодавства та положень міжнародних актів у сфері контролю в діяльності органів місцевого самоврядування; застосування **структурно-системного методу** надало можливість сформулювати визначення термінів: «контроль в діяльності органів місцевого самоврядування.», «державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування», «громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування», «форми громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування»; **системний метод** зумовив вивчення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як організованої системи елементів, що знаходяться у взаємодії, використання **комунікативного методу** дозволило обґрунтувати особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами державного та громадського контролю у процесі його здійснення; **порівняльно-правовий метод** сприяв вивченню зарубіжної практики контролю в діяльності органів місцевого самоврядування; **метод узагальнення** застосовано для підготовки висновків проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів. полягає в тому, що здійснено спробу комплексно, на підставі аналізу наявних здобутків учених і норм чинного законодавства дослідити роль контролю як важливої функції в діяльності органів місцевого самоврядування.

Удосконалено:

визначення поняття «контролю в діяльності органів місцевого

самоврядування» як різновиду соціального контролю, урегульованої, системної діяльності уповноважених суб'єктів що скерована на попередження, виявлення і усунення порушень та недоліків у функціонуванні органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в інтересах громади та держави.

- визначення поняття «громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування» як виду соціального контролю, скоординованої діяльності інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, ініціативних осіб яка спрямована на перевірку роботи органів місцевого самоврядування для додержання принципів законності та верховенства права у їх зусиллях щодо підвищення ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню важливих для громади проблем і завдань.

визначення поняття «форма громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування» як зовнішнього виразу внутрішнього змісту громадського контролю, який за допомогою специфічних методів та засобів створює можливість суб'єктам громадського контролю реалізовувати його мету.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в роботі висновки й рекомендації можуть бути використані: в освітньому процесі під час підготовки навчальних матеріалів і викладання навчальних дисциплін «Територіальне управління та місцеве самоврядування», «Децентралізація як інструмент публічного управління», «Історія та теорія державного управління та місцевого самоврядування», а також під час підготовки відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел, містить 104 джерела. Загальний обсяг роботи становить 100 сторінок, з них основний текст – 90 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Контроль в діяльності органів місцевого самоврядування: поняття, класифікація, види

Розбудова демократичної держави в Україні – складний і довготривалий процес. Не зважаючи на різні чинники, що його гальмують, наразі в суспільстві спостерігається підвищена зацікавленість ситуацією щодо дотримання та забезпечення верховенства права і відповідальності державної влади перед людиною і суспільством. В умовах реформ влади на новий етап виходять питання організації контролю за функціонуванням всієї системи органів публічної влади та, головним чином, органів місцевого самоврядування.

Різноманітним питанням контролю у державі присвятили власні дослідження О. Берданова, Б. Винницький, Т. Коломоєць, С. Косінов, В. Кравченко, О. Музичук, В. Парашук, М. Пітцик, О. Савченко, О. Скопич, О. Соколенко, В. Тароєва, І. Троханенко, О. Полінець. Проблеми державного контролю досліджували О. Андрійко, О. Головкін, І. Орехова, Н. Тоїчко, А. Фальковський та інші. Деякі теоретичні аспекти інституалізації громадського контролю висвітлено у працях таких дослідників, як Л. Акопов, В. Аніщев, М. Безуглова, С. Денисюк, М. Козюбра, Л. Наливайко, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Чуб, С. Шостак та ін. Актуальність вивчення контролю у функціонуванні органів місцевого самоврядування має як теоретичне, так і важливе практичне значення для результативного функціонування всього механізму держави, забезпечення

стабільності у політичній та інших сферах й узгодженості дій усіх органів держави.

«Євроінтеграційні пріоритети України зумовлюють додаткові зусилля щодо досягнення ефективності, самостійності, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі від 1993 р. передбачають для України обов'язок вирішити досить складні завдання, які вплинуть не тільки на темпи інтеграції, але і на покращення внутрішнього та зовнішнього політико-економічного становища в державі. Одним із завдань є забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини і захист національних меншин тощо» [37].

Використання поняття «контроль» притаманне для різних сфер науки – публічного управління, менеджменту, соціології, політології, психології, медицини, та інших. Через свій функціональний потенціал, це поняття вживається майже у всіх сферах суспільного життя. Контроль як правове явище опосередковується соціальним змістом. Під цим поняттям позначають форму діяльності органів публічної влади та громадянського суспільства, самостійну гілку влади, функцію держави та громадянського суспільства.

«Діапазон тлумачення поняття «контроль» є широким, про що свідчить його етимологічний аналіз. Етимологічно слово контроль походить від французького «contrôle» (від старофранц. «controle – role» – список, що має дублювання), що в свою чергу утворилося від латинського «contra» («протидія», «протилежність») і означає перевірку виконання законів, рішень тощо; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимсь; одну з функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види» [91, с. 323]. Загальне визначення поняття контролю у науці публічне управління набуває

своєрідного змісту, що обумовлено значенням відповідної діяльності у забезпеченні принципів і норм.

Соціальний контроль визначається як елемент соціальної організації, система способів діяльності індивідів і підгруп, дії інститутів і засобів соціального контролю, соціальних ролей та цінностей, які забезпечують спільне життя членів суспільства, гармонізують їх прагнення і спрямування, встановлюють припустимі засоби задоволення потреб і т.д. [47]. Мета соціального контролю виражається у тому щоб «мінімізувати порушення встановлених соціальних норм і закріплених у них соціальних цінностей. В історичній ретроспективі кожне суспільство виробляло свою систему засобів соціального контролю, яка включала переконання, заборони і заохочення, які дозволяли формувати поведінку людей відповідно до вимог соціальних норм» [53]. Три важливі функції соціального контролю які представлені на рис. 1.1.



Рис.1.1. Функції соціального контролю

Завдячуючи цим трьом функціям соціальний контроль позиціонується як «певний соціальний механізм, який без істотних

відхилень допомагає здійснювати транслявання соціального досвіду від покоління до покоління. Ці функції залишаються незмінними незалежно від сфери дії інститутів соціального контролю» [23]. Важливо зробити акцент на видах соціального контролю, що реалізуються на рівні публічно-правових відносин у державі.

Дослідник В. Шестак стверджує, що «у державі існують такі види контролю як наднаціональний (наддержавний), національний (внутрішньодержавний), громадський, суб'єктів місцевого самоврядування, державний» [92]. Т. Наливайко розподіляє «два види контролю у системі державно-суспільних відносин – державний і громадський контроль» [51]. У контексті дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування варто виділити такі головні суб'єкти соціального контролю як громадянське суспільство, та правова держава і відповідно державний та громадський як види соціального контролю.

Глобальні міжнародні інституції у процесі свого розвитку еволюціонували від консультативних структур до міждержавних формувань, а далі до наддержавних соціальних інститутів. Їх вплив включає в себе майже всі основні різновиди соціального контролю [25]. Опікуючись проблемами демократичних реформ у світі, забезпечуючи верховенство права, людський розвиток, міжнародні організації здійснюють прямий і непрямий вплив на держави, корелюючи та спрямовуючи їх діяльність. Отже, як інструмент забезпечення виконання державою міжнародних зобов'язань, виділяємо міжнародній контроль, що здійснюється міжнародними організаціями від імені міжнародного співтовариства.

Науковець В. Гаращук інтерпретує контроль як «сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для

встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу» [13]. На думку О. Сушинського «контроль як функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції» [82]. Структура контролю репрезентується його зовнішнім проявом у вигляді організованої діяльності рис. 1.2.



Рис.1.2. Структура контролю

«До контрольної діяльності висувається низка вимог, згідно з якими вона повинна бути: 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів; 2) систематичною, тобто нести регулярний характер; 3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність; 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати; 6) об'єктивною, тобто виключати упередженість; 7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим,

хто підлягав контролю; 8) результативною (дієвою)» [6, с. 17]. Зміст і завдання контролю, вимоги до його якості і організації визначаються об'єктом, на який спрямована ця діяльність.

У своїй роботі вважаємо головним охарактеризувати діяльність органів самоврядування як об'єкту контролю. Основні напрями функціонування органів місцевого самоврядування, скеровані на вирішення питань місцевого рівня.

Публічно-правове функціонування органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю рис.1.3.



Рис.1.3. Публічно-правове функціонування органів місцевого самоврядування

Стосовно реалізації повноважень безпосередньо територіальною громадою, то контроль щодо цього процесу порушує принципи демократії. Суб'єкти контролю можуть контролювати тільки забезпечення і

організацію відповідної процедури (виборчого процесу, референдуму тощо), її законність.

Контроль як предмет в діяльності органів місцевого самоврядування може виступати як реалізація частини повноважень органів місцевого самоврядування чи у вигляді функції.

Таким чином, контроль в діяльності органів місцевого самоврядування – це різновид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів скерована на попередження, виявлення і усунення порушень та недоліків у функціонуванні органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в інтересах громади та держави.

Наукова класифікація видів контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування має важливе значення для розуміння специфіки його здійснення. Типологія такого контролю через залучення обґрунтованих класифікаційних критеріїв дозволить сформувати його цілісне бачення.

Дослідники виділяють різні класифікаційні показники та види контролю у публічному управлінні і місцевому самоврядуванні. Науковець О. Сушинський рекомендує «класифікувати види контролю за обсягом контрольних повноважень; ознакою суб'єктів контрольної діяльності; суб'єктами, що здійснюють контроль; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; часом проведення контролю тощо» [82]. О. Смоляр вважає за необхідне «поділяти контроль за характером стосунків суб'єкта та об'єкта контроль на внутрішній (відомчий) та зовнішній (позавідомчий). При внутрішньому контролі суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при зовнішньому – відокремлений суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта» [76]. За стадіями правового регулювання С. Косінов виокремлює «такі види контролю: за нормотворчою діяльністю; за виконавчо-

розпорядчою діяльністю; за юрисдикційною діяльністю тощо» [38]. Користуючись нагодою зазначимо, що дослідники формують по-різному набір класифікаційних критеріїв, але завжди наголошують на його невичерпному характері.

Державний контроль на думку В. Шестак розподіляється «на види за наступними критеріями: за суб'єктом контрольної діяльності; за правовою кваліфікацією (правомірний і неправомірний); за ступенем значущості (ординарний, актуальний, екстраординарний); за способом реалізації контрольних повноважень (безпосередній і опосередкований); за кількісним складом суб'єктів (одноособовий, сумісний); за приналежністю контрольних повноважень (власні і делеговані); за відношенням до контрольної діяльності суб'єкта (реальний і формальний); за територією розповсюдження контрольних повноважень (загальнодержавний і місцевий); за часом здійснення (попередній, поточний і наступний); за результатом оцінки об'єкта (позитивний і негативний); за стадією дослідження об'єкта (первинний, проміжний, кінцевий); за обсягом охоплення об'єкта дослідженням (загальний або частковий)» [93]. Зазначені класифікаційні критерії є актуальними у контексті вивчення видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу узагальнення О. Смоляра, який вважає що контроль у сфері місцевого самоврядування класифікувати за наступними «критеріями: за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян); за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами); за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий/позавідомчий контроль); за предметною сферою діяльності (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо); за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний)» [75].

Таким чином, запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за нижченаведеними критеріями: за призначенням контролю; за рівнями контролю; за сферами діяльності органів самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, які уособлюють предмет контролю; залежно від термінів проведення контролю; за справжністю контролю; за організаційно-правовими формами контролю; за ступенем правової фіксації проведення контролю; за способом впливу на органи самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за суб'єктами, на діяльність яких скеровано контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин органів самоврядування та суб'єктів контролю.

«В органах державного управління та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю. Саме ці підсистеми у комплексі забезпечують безперервність, всеохопність та всебічність контролю» [41]. Отож, цей критерій є визначальним у контексті нашого дослідження та заслуговує пильної уваги.

Внутрішній контроль тісно пов'язують з менеджментом. Науковець В. Обухов констатував що «контроль виступає засобом зворотного зв'язку, дає органам управління необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта, про фактичне виконання управлінського рішення. Тобто, контроль, будучи елементом управління, являє собою складний процес, спрямований на перевірку відповідності контрольованих об'єктів вимогам, що до них висуваються, і заданим параметрам» [59]. Слушна думка В. Бакуменко та Д. Безносенко, про те що «контроль менеджменту – це різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації. Контроль менеджменту містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів,

реалізації всіх функцій управління. Контроль менеджменту поділяється на функціональний, адміністративний та фінансовий» [34]. Внутрішній контроль є елементом системи внутрішньої підтримки якості діяльністю органів місцевого самоврядування. Його належна організація дає змогу отримувати інформацію про якість та результативність роботи органу місцевого самоврядування, а також корелювати свою роботу для досягнення її цілей.

Внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування – це контроль управління та відповідності результатів діяльності поставленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності функціонування структури в цілому. «Зовнішній контроль включає громадський контроль та контроль державних структур щодо дотримання органами місцевого самоврядування Конституції та законів України» [81]. Контроль, який реалізують органи місцевого самоврядування також має аспекти як внутрішній та зовнішній.

За В. Борденюком «контроль з боку органів місцевого самоврядування поділяється на внутрішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно підпорядкованих їм об'єктів, та зовнішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно не підпорядкованих їм об'єктів» [2]. «Внутрішній контроль в муніципальних органах передбачає їх право забезпечувати законність та конституційність інших органів у системі місцевого самоврядування» [103]. «Внутрішній аспект передбачає спрямування контрольних заходів на свою ж діяльність для забезпечення її законності, ефективності, якості тощо. Контрольна функція реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування» [32]. Внутрішній контроль дозволяє сформувати високий рівень організаційної культури органів місцевого самоврядування, що дасть змогу збалансувати та гармонізувати їх роботу.

Аналізуючи контроль у державі, доцільно зауважити, що державний

контроль нині займає домінуюче положення, тому що його нормативна регламентація є більш опрацьованою, а обсяг завдань, якій він виконує – розширений. «Державний контроль неможна уявляти як однорідний механізм, яких за своїм змістом і формою є універсальною процедурою» [82]. Характер та інтенсивність контролю, що здійснюється державами видозмінюється, в результаті чого системи місцевого самоврядування також трансформуються. В той же час державний контроль є вирішальним елементом у створенні самоврядних систем, оскільки правове становище місцевого самоврядування в державі визначається наявністю конституції та законодавчої бази. «Уряди можуть здійснювати контроль за допомогою більш неформальних засобів – три з яких особливо важливі в цьому контексті (контроль за доходами та витратами місцевого самоврядування; контроль у процесі адміністративного регулювання надання муніципальною владою послуг населенню; контроль за процесом прийняття рішень та їх результатами)» [99]. Соціальний розвиток поступово призводить до мінімізації державного контролю у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, витісняючи його на користь громадського. Країна, претендуючи на управління найбільш важливими сферами життєдіяльності суспільства зберігає свій контроль в таких сферах, одже має бути зацікавленою у дієздатному та автономному місцевому самоврядуванні.

Іншим видом зовнішнього контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є громадський контроль – який виступає як один з демократичних форм здійснення народовладдя в Україні, та утворювався на протязі останніх двадцяти років.

Громадський контроль є потенційно дієвим механізмом, який дає змогу громадянському суспільству та його інституціям вирішити низку завдань з метою розбудови громадянського суспільства. «Це: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання

її рішення; усунення зловживань в службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль над дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників і т. д.» [71]. До форм громадського контролю можемо віднести звітування органів державної влади про результати діяльності перед громадськістю, а також громадські слухання, моніторинг, перевірки, експертизу, звернення громадян та інші.

Місце і роль громадського контролю у життєдіяльності суспільства, співвідношення державного громадського і контролю має прямий зв'язок із загальною характеристикою держави. «Наприклад у тоталітарній державі він не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер як суспільного, так і приватного життя» [43]. Саме тому українське суспільство мусить прагнути до розвитку інституту громадського контролю, що повинно брати свій початок із формування досконалої нормативно-правової бази.

Повною мірою запровадження прав громадян на управління місцевими справами, гарантованого Конституцією, законами та міжнародними актами не можлива без встановлення спільних принципів та процедур здійснення громадського контролю. В той же час досягти підвищення ефективності, прозорості та результативності державного контролю можливо лише в умовах суворого дотримання принципу законності та доцільності.

1.2. Нормативні аспекти функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування

Сутність та значення контролю за місцевим самоврядуванням важко

осмислити без комплексного вивчення його нормативних засад. Необхідність дослідження різних аспектів нормативного регулювання контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування обумовлена нелінійним розвитком законодавчої бази у цій сфері суспільних відносин. Нормативна регуляція такого контролю не охоплює всі його сфери та не забезпечує оптимальне досягнення мети.

Аналіз змісту нормативно-правових актів у цій сфері створює підґрунття по виявленню та вирішенню основних проблеми контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, допоможе удосконалити теоретичне підґрунття певної нормотворчої діяльності та посилити її ефективність.

Систему нормативно-правових актів у сфері контролю щодо функціонування органів місцевого самоврядування складають рис.1.4.



Рис. 1.4. Система нормативно - правових актів щодо контролю у системі органів місцевого самоврядування

Нормативним підґрунттям контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Основний закон, що встановлює засади здійснення місцевого самоврядування.

Засадничі норми контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 143 Конституції України. Її мають право реалізовувати безпосередньо органи самоврядування, територіальна громада і держава у особі власних органів. Відповідно до ч. 4 ст. 143 «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [36]. Подальше нормативне забезпечення проведення внутрішнього та зовнішнього контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування реалізовано у відповідних законах та підзаконних актах, чого неможливо сказати про зовнішній громадський контроль.

Громадський контроль щодо діяльності органів місцевого самоврядування закріплений у Конституції України.

Зокрема, згідно ч. 1 ст. 143 Конституції України «територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [36].

Процес осмислення і вироблення оптимальної моделі взаємодії держави, муніципальних органів і громади має довгу історію, тому загальні засади таких відносин отримали фіксацію на міжнародно-правовому рівні. Вивчення міжнародних стандартів у сфері контролю за

функціонуванням органів місцевого самоврядування є затребуваними з точки зору пошуку напрямків удосконалення правового та законодавчого його забезпечення.

Міжнародні стандарти контролю щодо функціонування органів місцевого самоврядування безпосередньо відображені в системі актів міжнародного рівня у сфері місцевого самоврядування. Вони закріплені, у наступних документах рис. 1.5.

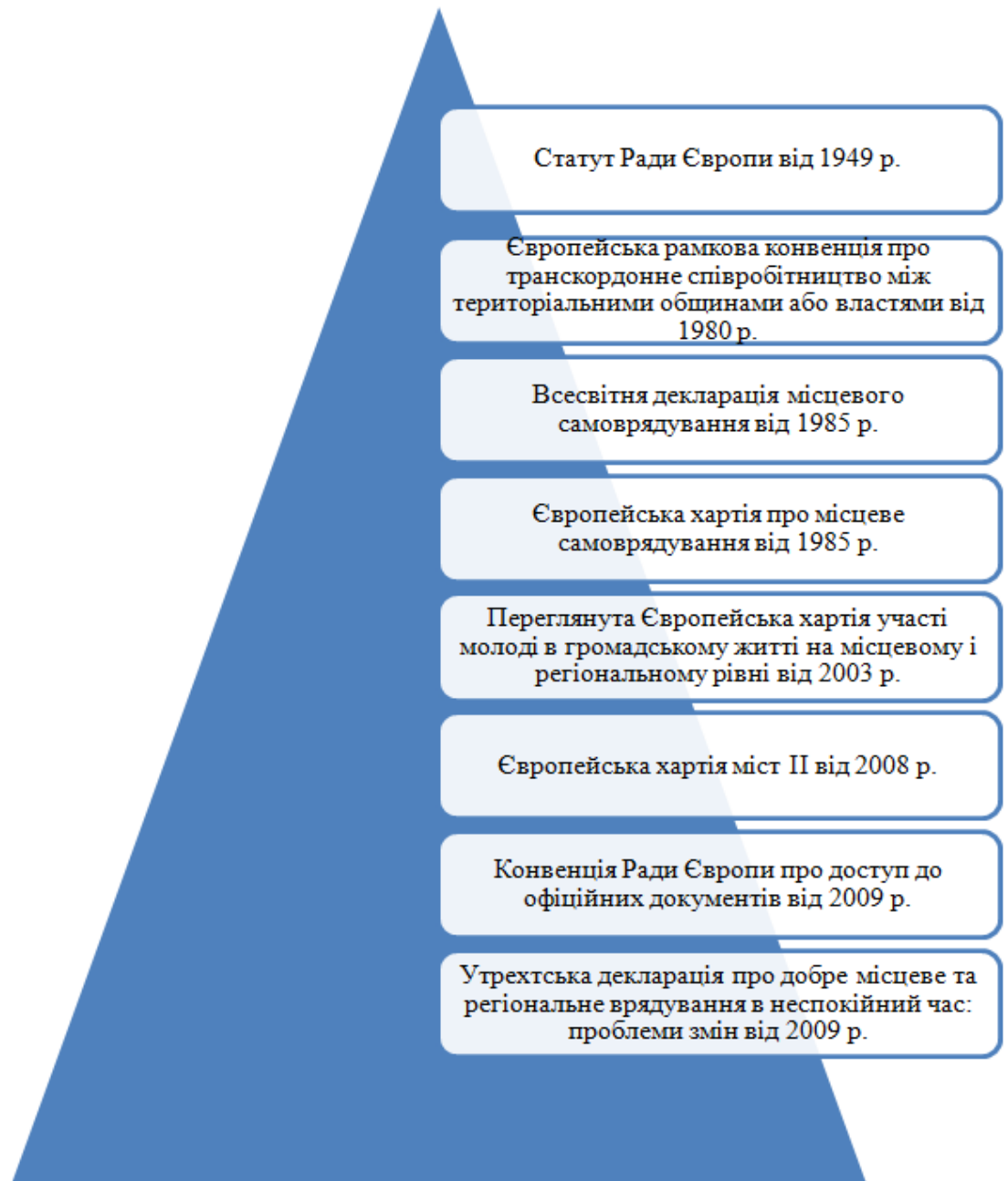


Рис. 1.5. Міжнародні стандарти контролю щодо функціонування

органів місцевого самоврядування

Головними міжнародно-правовими актами, що містять стандарти стосовно сфери місцевого самоврядування і контролю за такими органами визначено Всесвітню декларацію місцевого самоврядування та Європейську хартію про місцеве самоврядування.

Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 1985 р. зафіксувала, що надана органам місцевого самоврядування влада повинна бути повною та виключною. В разі коли центральним або регіональним органам державної влади надано правові важелі втручання у справи, відповідальність за які вони поділяють органами місцевого самоврядування, останні мають залишати за собою право на прояв ініціативи та прийняття рішень. «Місцевим органам влади має бути надано право вживати юридичних засобів захисту своєї автономії в межах законів, що визначають та захищають їхні інтереси» [11]. Ці ж положення знаходять більш чітку фіксацію у Європейській хартії, що була імплементована у законодавство України.

У ст. 8 Хартії зафіксовано «основні засади проведення державного (адміністративного) контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та визначено, що він може здійснюватися виключно з дотриманням процедури та у випадках, передбачених законом. Його метою має бути забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Нагляд здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [27]. Зазначені обмеження посилено гарантіями автономності та незалежності самоврядних органів, а також вільного здійснення їхніх повноважень.

Тобто, перш за все, уваги заслуговує правова інституціоналізація

державного контролю у органах місцевого самоврядування.

Стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що «державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [67]. У ст. 76 Закону «встановлено відповідальність та підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади» [67]. Розглянемо делеговані повноваження органів місцевого самоврядування як предмету державного контролю.

У Законі України «Про місцеве самоврядування» зазначено, «що об'єктом державного контролю є реалізація органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27); управління комунальною власністю (ст. 29); житлово- комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30); будівництва (ст. 31); освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32); регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33); соціального захисту населення (ст. 34); зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35); оборонної роботи (ст. 36); реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37-1); забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38)» [67]. У ч. 2 ст. 11 встановлено, що «виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних рад з питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. В ч. 2 ст. 16 визначено, що «органам місцевого

самоврядування законом можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони також є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [67]. Органи державної влади здійснюють контроль за здійсненням делегованих повноважень через аналіз відповідних актів на рівні органів місцевого самоврядування, інформації про реалізацію таких повноважень, через проведення перевірок роботи виконавчих органів тощо.

Відповідно до урядового законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування» «забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування передбачає нагляд за нормативними актами органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 74) та державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень держави, а також з питань забезпечення діяльності місцевих рад, одноосібних виконавчих органів ради громади як юридичних осіб публічного права – бюджетних установ (ч. 2 ст. 74)» [64]. Аналізуючи права та обов'язки органів, що є запорукою додержання законності (ст. 78 Проекту), можна зробити висновок, що органам державної влади пропонується зафіксувати можливість проводити і контроль, і нагляд. Конкретизація та деталізація повноважень державних органів щодо контролю за діяльністю самоврядних органів має переваги, але, водночас, суттєво розширює сферу впливу на цю демократичну інституцію.

Фрагментарність нормативного розв'язання питання делегування органами виконавчої влади повноважень самоврядним органам спровокувала низку дискусії стосовно потреби ухвалити окремий закон у цій сфері. Відсутність відповідного нормативного акту постійно ускладнювало делегування і відкликання повноважень, а отже і контроль

за їх виконанням, унеможливило відмову самоврядних органів від виконання делегованих повноважень тощо.

Спробу сконцентрувати передачу делегованих повноважень здійснено у проєкті закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України стосовно децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування. «Проєктом запропоновано загальні засади розмежування сфер компетенцій держави та місцевого самоврядування; визначено питання щодо яких органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення; умови та принципи наділення їх повноваженнями держави тощо» [64]. Особливе значення мають гарантії суспільної стабільності у процесі наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави, що зафіксовані у ст. 33 Проєкту: «право не виконувати делеговане повноваження, яке передано з порушенням вимог законодавства; заборона наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави посеред поточного бюджетного періоду, а також зміна рішень про зміст та обсяги делегованого повноваження частіше ніж раз на 3 роки; заборона передачі делегованих державою повноважень між органами місцевого самоврядування; можливість проводити консультації із асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо делегування повноважень держави місцевому самоврядуванню» [64]. Доцільними є перегляд концептуальних норм процедури державного контролю за делегованими повноваженням самоврядних органів.

Згідно ст. 20 Закон України «Про місцеве самоврядування» державний контроль за функціонуванням органів і посадових осіб місцевого самоврядування не має призводити до втручання органів державної влади чи посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих (власних) повноважень. Так ст. 71 Закону «встановлено гарантії місцевого самоврядування, його органів та

посадових осіб, серед яких – заборона органів виконавчої влади, їх посадові особи втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, що віднесені до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [67]. Одним із завдань децентралізації було окреслено визначення нового підходу до контролю за дотриманням принципу законності під час здійснення власних і делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» «передбачено здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Завданням місцевих державних адміністрацій є забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян» [68].

Єдиним підзаконним нормативно-правовим актом, що регламентує процедуру реалізації державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є Постанова КМУ № 339 від 09.03.1994 р. «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади».

Таким чином, державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування віднайшов хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у діючому законодавстві. Передусім, врегульовано процедуру контролю за реалізацією повноважень які делеговані через аналіз відповідних актів органів місцевого самоврядування, даних про виконання таких повноважень, через проведення перевірок роботи виконавчих органів тощо. В умовах децентралізації набуло потреби встановлення мінімальних заходів контролю за власними повноваженнями самоврядних органів.

Нормативні засади громадського контролю за діяльністю самоврядних органів об'єктивовані у законах та підзаконних нормативно-правових

документах несистемно і непослідовно.

Незважаючи на розгалужену інституційну систему, громадський контроль в діяльності органів місцевого самоврядування висвітлений у них переважно фрагментарно. Доцільно акцентувати увагу на основних із них.

Згідно норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (ст. 6). Формами безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення визначено місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13)» [67]. Отож, Законом визначено реалізацію громадського контролю в окремих формах. Але наявних норм Закону недостатньо для їх практичної реалізації, оскільки зазначені форми не отримали дієвої офіційно визначеної процедури фіксації на рівні підзаконних актів.

Аналіз чинного законодавства дав підстави О. Смоляру «констатувати наявність у нормативно-правовій базі, яка регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, прогалин і нечітко визначених, колізійних положень, що негативно впливає на забезпечення конституційного права територіальних громад і їх органів самостійно вирішувати питання місцевого значення» [77, с. 243]. До початку військової агресії РФ на Україну у процесі громадського та експертного обговорення перебував новий законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні» від 26.02.2021 р., в якому зроблено спробу деталізувати консультативні форми громадської участі.

Гласність та відкритість діяльності органів місцевого самоврядування є визначальною складовою розвитку інституту громадського контролю. Принцип гласності набув закріплення у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [67]. Відповідно до п. 14 ч. 6 ст. 55 Закону, «голова районної, обласної,

районної у місті забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проєктів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради» [67].

Складовою принципів гласності і відкритості, що уможлиблює реалізацію громадського контролю є доступ громадян та їх установ до інформації про роботу органів місцевого самоврядування. Саме в цьому аспекті важливе значення має зафіксоване Законом України «Про звернення громадян» (1996 р). «право громадяни звернутися до органів місцевого самоврядування відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [66]. Але, найдієвіший механізм, який використовується громадянами найчастіше – той що передбачений Законами України: «Про інформацію» (1992 р.) та «Про доступ до публічної інформації» (2011 р). доступ до інформації, що була отримана або зроблена у процесі виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень та обов'язків.

Таким чином, у національному законодавстві громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. У науковців та в експертному середовищі існує думка про доцільність ухвалення закону «Про громадський контроль». Протягом останніх двадцяти років (перший проєкт створено у 2001 р.) було запропоновано понад десять варіантів розробки відповідного законопроекту. Останній проєкт «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» (2018 р). також був відкликаний.

З метою створення умов всебічного розвитку демократії в Україні,

формування ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б діяла на засадах транспарентності та для розширення правових перспектив громадянського суспільства підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль». В цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний інструментарій контролю громадян та їх об'єднань за усією системою органів публічної влади.

Проблематика розробки і ухвалення законодавчого акту про громадський контроль обумовлена складністю відповідних відносин у суспільстві; відсутністю політичної волі; ризиком звзвити потенційні можливості інститутів громадянського суспільства у результаті непродуманого і несистемного підходу. Для конкретизації окремих норм закону про громадський контроль доцільно ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

Висновки до розділу 1

1. Розбудова демократичної держави в Україні – складний і довготривалий процес. Не зважаючи на різні чинники, що його гальмують, наразі в суспільстві спостерігається підвищена зацікавленість ситуацією щодо дотримання та забезпечення верховенства права і відповідальності державної влади перед людиною і суспільством. В умовах реформ влади на новий етап виходять питання організації контролю за функціонуванням всієї системи органів публічної влади та, головним чином, органів місцевого самоврядування. Актуальність вивчення контролю у функціонуванні органів місцевого самоврядування має як теоретичне, так і важливе практичне значення для результативного функціонування всього

механізму держави, забезпечення стабільності у політичній та інших сферах й узгодженості дій усіх органів держави.

Використання поняття «контроль» притаманне для різних сфер науки – публічного управління, менеджменту, соціології, політології, психології, медицини, та інших. Через свій функціональний потенціал, це поняття вживається майже у всіх сферах суспільного життя. Контроль як правове явище опосередковується соціальним змістом. Під цим поняттям позначають форму діяльності органів публічної влади та громадянського суспільства, самостійну гілку влади, функцію держави та громадянського суспільства. У контексті дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування варто виділити такі головні суб'єкти соціального контролю як громадянське суспільство, та правова держава і відповідно державний та громадський як види соціального контролю.

Таким чином, контроль в діяльності органів місцевого самоврядування – це різновид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів скерована на попередження, виявлення і усунення порушень та недоліків у функціонуванні органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в інтересах громади та держави. Наукова класифікація видів контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування має важливе значення для розуміння специфіки його здійснення. Типологія такого контролю через залучення обґрунтованих класифікаційних критеріїв дозволить сформулювати його цілісне бачення. Таким чином, запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за нижченаведеними критеріями: за призначенням контролю; за рівнями контролю; за сферами діяльності органів самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, які уособлюють предмет контролю; залежно від термінів проведення контролю; за справжністю контролю; за організаційно-правовими

формами контролю; за ступенем правової фіксації проведення контролю; за способом впливу на органи самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за суб'єктами, на діяльність яких скеровано контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин органів самоврядування та суб'єктів контролю.

2. Нормативним підґрунтям контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Основний закон, що встановлює засади здійснення місцевого самоврядування.

Засадничі норми контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 143 Конституції України. Його мають право реалізовувати безпосередньо органи самоврядування, територіальна громада і держава у особі власних органів. Подальше нормативне забезпечення проведення внутрішнього та зовнішнього контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування реалізовано у відповідних законах та підзаконних актах, чого неможливо сказати про зовнішній громадський контроль.

Громадський контроль щодо діяльності органів місцевого самоврядування закріплений у Конституції України. Головними міжнародно-правовими актами, що містять стандарти стосовно сфери місцевого самоврядування і контролю за такими органами визначено Всесвітню декларацію місцевого самоврядування та Європейську хартію про місцеве самоврядування. Органи державної влади здійснюють контроль за здійсненням делегованих повноважень через аналіз відповідних актів на рівні органів місцевого самоврядування, інформації про реалізацію таких повноважень, через проведення перевірок роботи виконавчих органів тощо.

Єдиним підзаконним нормативно-правовим актом, що регламентує процедуру реалізації державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є Постанова КМУ № 339 від 09.03.1994 р. «Про

затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади».

Нормативні засади громадського контролю за діяльністю самоврядних органів об'єктивовані у законах та підзаконних нормативно-правових документах несистемно і непослідовно.

З метою створення умов всебічного розвитку демократії в Україні, формування ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б діяла на засадах транспарентності та для розширення правових перспектив громадянського суспільства підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль». В цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний інструментарій контролю громадян та їх об'єднань за усією системою органів публічної влади.

Проблематика розробки і ухвалення законодавчого акту про громадський контроль обумовлена складністю відповідних відносин у суспільстві; відсутністю політичної волі; ризиком звузити потенційні можливості інститутів громадянського суспільства у результаті непродуманого і несистемного підходу. Для конкретизації окремих норм закону про громадський контроль доцільно ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

РОЗДІЛ 2

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМ

2.1. Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування в контексті реформ

Систему публічної влади в Україні утворюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, спільна діяльність яких має створювати умови для реалізації інтересів суспільства людини і громади у різних сферах, зокрема політичній, економічній, соціальній та культурно-духовній. Але в цій системі місцевого самоврядування вирізняється специфікою, що пов'язана з правовим статусом територіальної громади яка є інститутом громадянського суспільства. Місцеве самоврядування як право громад самостійно вирішувати питання місцевого значення унеможливорює спроможність органів державної влади чи їх посадових осіб щодо втручання в цей процес.

Визначення повноважень місцевого самоврядування, його меж має відбуватись з урахуванням принципу субсидіарності, який є основоположним в країнах ЄС. Він передбачає, що головні управлінські завдання повинні вирішуватись на тому рівні, на якому буде відчутний максимальний ефект. Більшість управлінських повноважень делегуються на рівень органів місцевого самоврядування, але вони не відмежовуються від держави, а мають ознаки компонента єдиного управлінського механізму. В той же час, державний контроль у сфері діяльності місцевого самоврядування не втрачає своєї актуальності.

В умовах слабкості інститутів громадянського суспільства, зменшення

контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування може спричинити негативні наслідки. Наприклад, «до зростання порушень законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. Ця тенденція помітна на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи» [39, с. 36].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає контроль держави у сфері місцевого самоврядування, а нагляд – Європейська хартія місцевого самоврядування. У науковій літературі ці поняття як ототожнюються так і розмежовуються, але частіше використовуються разом. Така ж ситуація притаманна для законодавчого визначення засад державного контролю який присутній у різних сферах. Але, на сьогодні тривалий пошук моделі взаємовідносин між державним органами та місцевим самоврядуванням спонукав до переоцінки концепції державного контролю та нагляду у цій сфері.

Підсумовуючи результати використання різних методологічних підходів до вивчення державного контролю, можна виділити наступні загальні риси державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування рис. 2.1.

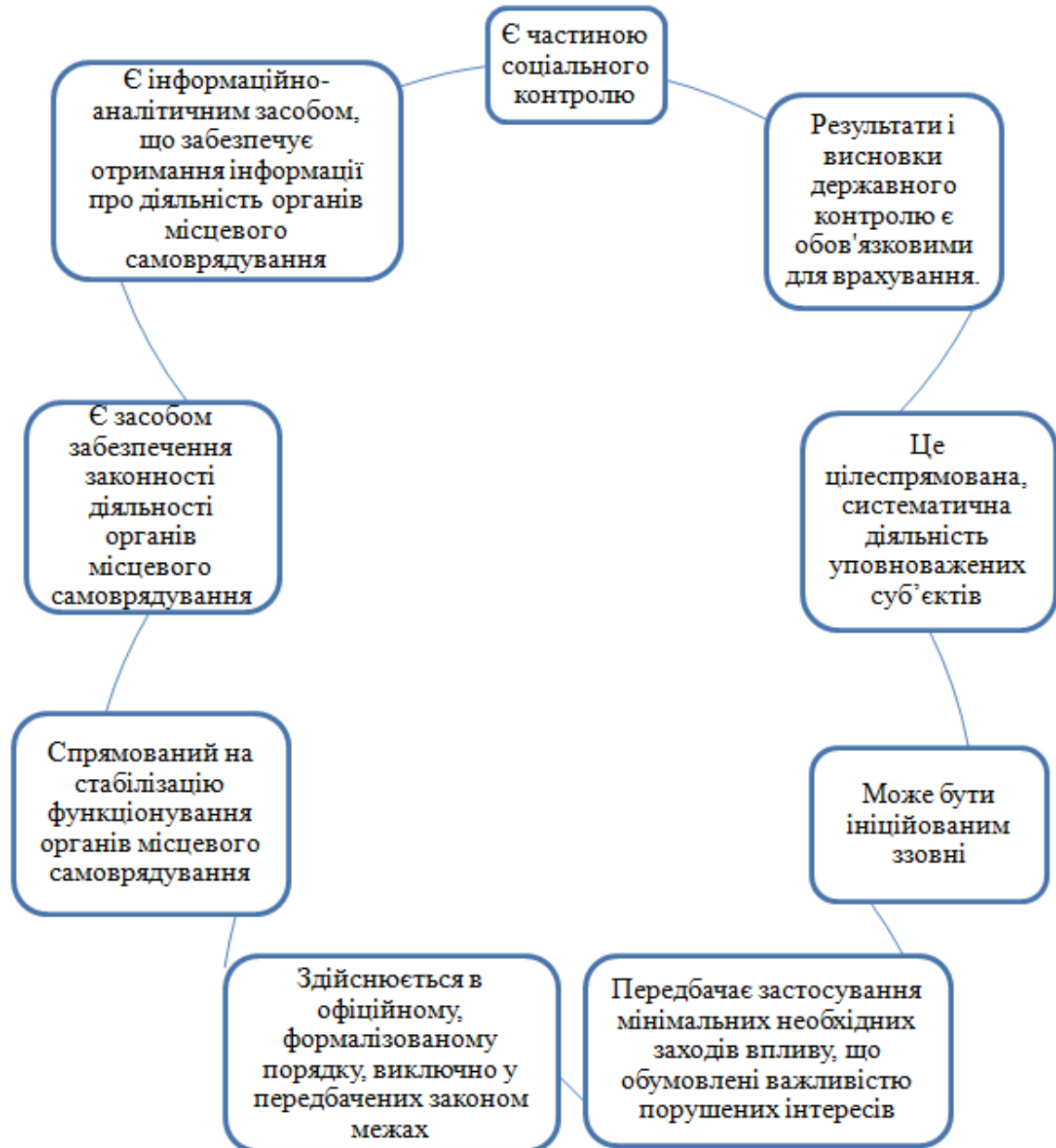


Рис. 2.1. Риси державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Принадгдно зазначимо, що наведений перелік основних ознак не є сталим та заслуговує додаткової уваги.

Вітчизняний механізм контролю у державі, що трансформується у зв'язку з демократичними тенденціями державотворення, повинен бути спрямований на діяльність інститутів громадянського суспільства виключно у тих випадках, що обумовлені потребою захисту прав як людини так і суспільства. Не буде виключенням і діяльність органів

самоврядування та різні напрями з яких складається об'єкт державного контролю.

Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування та відповідно його мета складається з таких складових рис. 2.2.

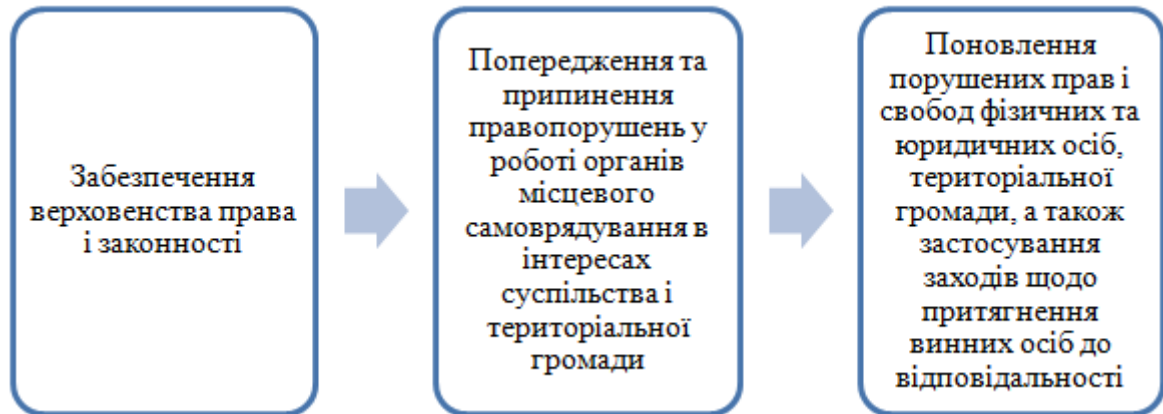


Рис. 2.2. Складові мети державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Вказані ознаки та мета дають можливість визначити комплексне поняття державного контролю за діяльністю органів самоврядування.

Державний контроль в діяльності органів самоврядування – це різновид соціального контролю, що передбачає офіційну, систематичну, цілеспрямовану діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах громади і суспільства щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку функціонування органів місцевого самоврядування за для забезпечення законності та здійснюється у визначених законом межах та передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу.

Державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування як поняття не визначене на законодавчому рівні, що призводить до нерозуміння його змісту. Варто зазначити, що завдяки процесу децентралізації влади в Україні, зміст та визначення цього поняття дедалі актуалізується [81]. Визначення поняття державного контролю необхідно деталізувати в Законі України «Про місцеве самоврядування», а саме у ст. 20 з метою його чіткого розуміння і

реалізації з суспільно-корисних мотивів.

Державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування, незалежно від його об'єкта, містить у собі зміст який включає в себе принципи, завдання, об'єктивний та суб'єктивний склад тощо. Вельми слушно зазначає Л. Наливайко, «форма визначається змістом, вона формує зміст. Зміст завжди має певну форму. Сутність предмету проявляє себе як в змісті, так і в формі й визначає характер зв'язку між ними» [49]. Зміст є внутрішнім наповненням форми. Дослідження сутності державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування розроблятиме умови для поглибленого і комплексного розуміння його рамок, підстав проведення і доцільності взагалі.

У дослідженні державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування ключовим питанням є розуміння його допустимих меж.

Результативна діяльність органів місцевого самоврядування та посадових осіб впливає не лише на якість життя територіальної громади, а також на демократизацію держави в цілому. На думку деяких дослідників, «сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження трьох її аспектів, а саме: вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; вимірювання досягнень за результатами діяльності; зіставлення досягнень із зусиллями» [47]. Отже, при оцінці роботи підконтрольного органу, головну роль відіграє аналіз співвідношення його діяльності та власне результат. Зазначену методологію можна застосувати для оцінки функціонування органів місцевого самоврядування.

Питання державного контролю щодо реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування дістало широкої уваги наукових кіл, тому ми не зупиняємось детально на цьому питанні. Уваги

заслуговує саме проблематика державного контролю щодо реалізації власних (самоврядних) повноважень органами місцевого самоврядування.

Окреслення меж державного контролю є умовою досягнення його результативності, ефективності та демократичності. Чинне законодавство закріплює здійснення державного контролю щодо реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, які повною мірою конкретизовані та потребують уточнення. Втратила своє первинне значення заборона контролю за реалізацією власних повноважень органами самоврядування. Реформа децентралізації детермінує потребу організації локалізованого державного нагляду за реалізацією власних (самоврядних) повноважень за для забезпечення законності на засадах принципів доцільності та домірності.

Критеріями окреслення меж та підстав державного контролю за функціонуванням органів самоврядування можна визнати: проведення його з метою та з мотивів захисту або відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; потребу та виключну об'єктивну необхідність; законність і обґрунтованість засобів та методів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського та державного контролю); реальну можливість уповноважених на те окремих громадян чи суб'єктів його ініціювати та інші.

Усвідомити внутрішній зміст державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та обґрунтувати рекомендації щодо його інституціоналізації можна дослідивши принципи.

Вітчизняні дослідники акцентують увагу «на необхідності розробити основні концептуальні засади державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою їх подальшого закріплення в законодавстві» [77]. Безперечно, такий перелік має сприяти децентралізації державної влади.

Термін принцип (від лат. *princĭpium* – начало, основа) у наукових джерелах визначають по-різному, рис. 2.3.



Рис. 2.3. Наукові підходи до трактування терміну принцип

Принципами державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації є загальні засади, що визначають його загальний внутрішній зміст. Їхній перелік не визначено а ні в галузевому законодавстві, а ні в теорії контролю за місцевим самоврядуванням, це зумовлює потребу дослідити принципи інституту державного контролю в цілому.

В науковій юридичній літературі наявні різні підходи щодо «визначення та класифікації принципів державного контролю, але переважно в окремих сферах. Найбільш поширеним є поділ таких принципів на загальні та спеціальні» [92]. Загальними є принципи, що характерні інституту державного контролю в цілому, а спеціальні – характерні йому в певних сферах чи в окремих умовах.

Так, В. Шестак виокремлює наступні загальні принципи:

«верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота і своєчасність, гласність» [92]. О. Андрійко відносить до них: «законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, а також прозорість його здійснення» [4, с. 36]. І. Гончаренко стверджує, що «загальними принципами державного контролю в торговельній сфері є законність, гласність, плановість, забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єктів, об'єктивність; а спеціальними – принцип етичності, принцип відповідальності державного контрольно-наглядового органу за шкоду, заподіяну суб'єкту, принцип мінімізації втручання державного контрольно-наглядового органу, принцип професіоналізму, принцип оперативності, принцип неприпустимості тиску контролюючих органів на суб'єктів» [18]. Для кожної окремої сфери характерні свої спеціальні принципи.

Система принципів державного контролю за функціонуванням органів самоврядування складається з поєднання загальних та спеціальних принципів державного контролю за функціонуванням органів самоврядування і принципів, що покладені в основу процесів децентралізації державної влади.

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зокрема стаття 20 «не визначає принципів державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Але, аналізуючи зміст норми, можна виділити такі його керівні засади, як: законні підстави проведення; проведення в межах повноважень уповноваженого суб'єкта; використання законних способів; не втручання у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень» [3]. Необхідність його визначення зумовлює потребу дослідити різні підходи науковців щодо принципів державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Вчені Т. Коломоєць та П. Матвієнко до загального списку «принципів

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відносять: принцип верховенства права; законність; об'єктивність; обґрунтованість; систематичність; системність; гласність; відкритість; науковість; професіоналізм; неупередженість; цілеспрямованість; результативність; всебічність та повноту охоплення контролем всієї діяльності; оперативність, динамічне проведення контрольних заходів; економність; відповідність заходів впливу; принцип взаємодії суб'єктів контролю між собою; принцип допомоги суб'єкта контролю підконтрольному; принцип відповідальності суб'єкта контролю за свої дії» [35]. О. Скопич вважає, що «в основу побудови ефективної системи контролю в сфері місцевого самоврядування потрібно закласти такі принципи, як: точність і достовірність, своєчасність, економічність, гнучкість, обґрунтованість критеріїв контролю і їх множинність, об'єктивність, стратегічна спрямованість, модальна мотивація, професійний скептицизм» [74, с. 46]. Зазначені принципи є актуальними, але в умовах реформи децентралізації влади в Україні, наявні наукові матеріали потребують постійного оновлення.

Держава повинна здійснювати помірний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Відчутний вплив на формування вказаних принципів здійснюють керівні принципи децентралізації, як процесу реформування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Децентралізація влади в Україні має за мету реалізувати та охороняти розподіл повноважень органів місцевого самоврядування та державної влади на засадах та принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності. Деконцентрація та деволюція влади не повинна бути фіктивною або формальною, виходячи з цього в галузевому законодавстві мають бути закріплені норми, скеровані на постійну підтримку розподілу повноважень, стосовно державного контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування.

Вагому зацікавленість викликає «принцип субсидіарності, який передбачає, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, не можуть забезпечити різноманітні потреби» [12]. Врахування принципів розмежування компетенції і меж втручання держави у розв'язання питань місцевого значення має обов'язковий характер при розробці концепції державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Виходячи з вищезазначеного можемо дійти висновку, що принципи державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації потрібно класифікувати на загальні і спеціальні. До загальних можемо віднести принципи: законності, верховенства права, відкритості, гласності, рівноправності, об'єктивності, обґрунтованості та науковості використовуваних методів, оперативності, професіоналізму, економії ресурсів. До спеціальних принципів реалізації з мотивів та з метою захисту чи поновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; проведення у рамках компетенції суб'єкта контролю; невтручання у реалізацію органами місцевого самоврядування їх повноважень; пріоритет інтересів громади над державними; доцільність та виключну об'єктивну потребу проведення контролю; законність методів та засобів, що застосовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); своєчасність проведення контролю; допоміжний характер контролю; відповідальності сторін щодо порушення порядку проведення контролю.

«Місьцеве самоврядування можна розглядати з різних сторін: як один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм народовладдя; специфічну підсистему публічної влади; форму залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; право;

системну організацію; різновид суспільного управління» [40]. Органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як суб'єкт що підконтрольний державі у межах дотримання ними Конституції та законів України. Пасивними суб'єктами державного контролю є органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, тоді як діяльність – об'єктом.

Світовий досвід доводить, що «при будь-яких формах місцевого управління державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами використовується завжди. У багатьох розвинених країнах, місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного а контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, державні адміністрації» [9]. Активними суб'єктами державного контролю за функціонуванням органів самоврядування є органи та посадові особи державних органів влади.

Державний контроль містить у собі ширше коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Президента України; Верховну Раду України, через відповідні рішення – Конституційний Суд України та Рахункову Палату. «При цьому система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади» [70]. «Суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта їх контролю) в правовій системі України є підстави розрізнявати наступні види державного контролю: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль та ін.» [93]. Отож, суб'єктами державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є законодавча влада та наявні контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений ВРУ з прав людини, Рахункова палата; Президент України, Офіс президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – КМУ, міністерства та центральні

органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України.

Проблема визначення суб'єктивного складу державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є ключовою у розумінні його змісту. Узагальнюючи основні ознаки, принципи, межі контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування доречно акцентувати увагу на його кінцевому результаті.

«Результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають: усунення (коригування) виявлених недоліків; оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів; забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів; вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства» [20]. Неприпустиме застосування інструментів державного примусу щодо органів місцевого самоврядування власне самими державними органами, які проводять контроль.

О. Андрійко підсумовує, що «державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, тобто в основному застосовувалися «регулююча» і «каральна» його функції. При цьому фактично майже не бралися до уваги «відновлююча» і «спрямовуюча» функції контролю» [3]. Застосування такого підходу щодо органів місцевого самоврядування є не доцільним.

При реалізації державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень доцільним є запровадження заходів як переконання, так і примусу за для відновлення законності і верховенства права. В процесі реалізації державного нагляду за реалізацією власних повноважень органами самоврядування можливе застосування лише переконання та попередження.

2.2 Зарубіжний досвід реалізації функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування

Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування, отримавши правове закріплення, засвідчив що це один з ефективних методів дотримання органами місцевого самоврядування принципів законності та верховенства права. Але, в будь-якій демократичній державі серед різноманітних форм і видів контролю за діяльністю самоврядних органів пріоритетними є ті, що здійснюються громадськістю.

Особливість громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування полягає у тому що основний суб'єкт його проведення (територіальна громада), разом і з тим є і суб'єктом формування таких органів.

Процеси глобалізації що відбуваються у світі, активно впливають на державні і суспільні зміни в Україні, в тому числі на діяльність місцевого самоврядування.

«Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ ст. Основними напрямками її виступають регіоналізація, укрупнення територіальних одиниць, децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування» [58, с. 28]. Для України окремої уваги заслуговує удосконалення механізму включення громадян до прийняття управлінських рішень щодо питань на місцевому рівні та контролю за їх виконанням.

Міжнародне співтовариство, яке впливає через діяльність таких міжнародних організацій як ООН, ЄС, Рада Європи приділяє особливу увагу практиці участі громадян у процесі прийнятті управлінських рішень на різному рівні. Питання розвитку теорії та практики взаємодії органів

публічної влади з громадянським суспільством та його інститутами неодноразово відображено в міжнародних документах.

Основний масив роботи міжнародних організацій у цьому напрямку полягає у «залученні громадян у процес прийняття рішень, через семінари та пілотні проекти для органів місцевої влади та неурядових організацій, створення більш активного партнерства громадськості з органами влади у впровадженні змін в своїй місцевості» [85, с. 5].

Сучасна міжнародно визнана концепція місцевого самоврядування сформувалась у контексті теоретико-прикладних узагальнень практики функціонування місцевого самоврядування низки демократичних та правових держав світу. Необхідно враховувати, що у кожній країні Європи, залежно від «особливостей її політичного устрою, форми правління, просторової території, історичних, політичних та інших чинників, місцеве самоврядування має свою специфіку» [24, с. 158].

Рівень врахування державами міжнародних стандартів залежить від ступеня готовності та умотивованості виконувати позитивні зобов'язання, обсягу визнання демократичних стандартів та принципу гуманізму.

«Європейська практика щодо імплементації норм міжнародних договорів у внутрішнє законодавство держав, що визнають примат міжнародного права, є досить однорідною та закономірною, незважаючи на те, що питання взаємодії зазвичай належить до виключної компетенції держави» [102, с. 64]. «Багато держав мають досить високий ступінь уніфікації побудови системи місцевого самоврядування, що знаходить свій відбиток і у відповідному спеціалізованому законодавстві. В інших країнах організація місцевого самоврядування припускає різноманіття його форм» [16, с. 116]. Національні підходи до організації і правової фіксації системи місцевого самоврядування базуються на історично сформованих світових принципах організації муніципальної влади.

В європейських країнах використовуються різні форм і методи

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадян. В залежності від форми держави, моделі місцевого самоврядування залежить ефективність різних видів і форм контролю. В різних державах дієвість однієї і тієї ж форми контролю розкривається у різних аспектах.

В англосаксонській моделі (Великобританія, Канада, Ірландія, Австралія, США, Нова Зеландія) урядові органи прямо не контролюють місцеві співтовариства, тому-що останні виступають як повністю автономні колективи, що функціонують у деяких випадках як рівноправні з державою суб'єкти. «Англосаксонська модель місцевого самоврядування характеризується посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування» [79, с. 165]. Державний і громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування має місце в англосаксонській моделі.

Виділяють наступні способи контролю діяльності органів місцевого самоврядування рис.2.4.:

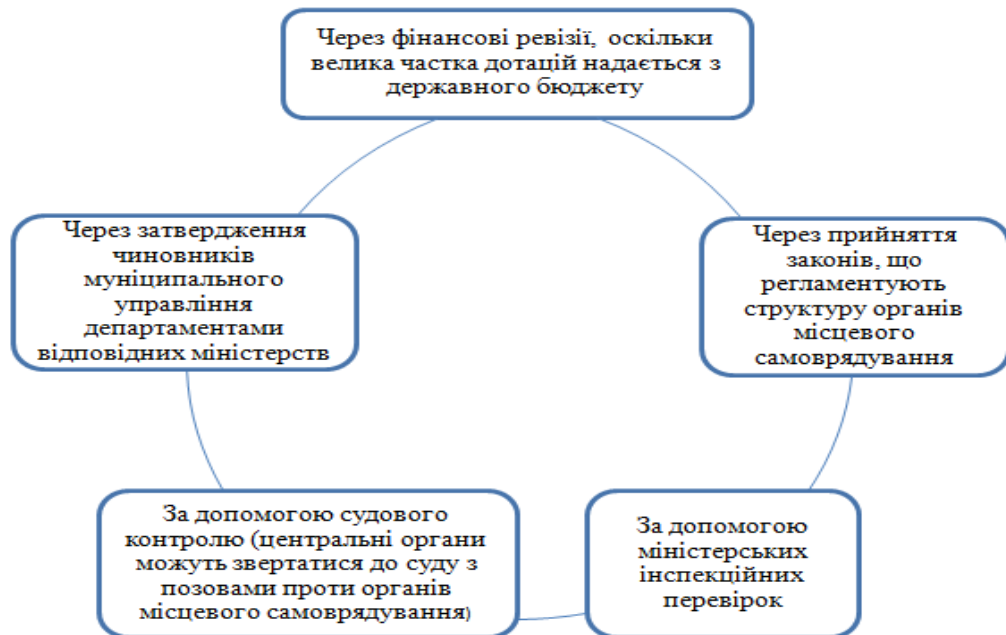


Рис. 2.4. Способи контролю діяльності органів місцевого

самоврядування

Громадський контроль в країнах, що використовують англосаксонську модель місцевого самоврядування, розвивається за різним сценарієм і залежить від ефективності демократичних перетворень.

Особливості континентальної моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Болгарія, Польща, Туреччина, Сенегал та ін.) полягає у тому що державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюється активніше, порівняно із англосаксонською моделлю.

На представників державної влади (директорів, комісарів, префектів тощо) покладається здійснення контрольної функції стосовно дотримання законності органами місцевого самоврядування, санкціонування рішень представницьких (муніципальних) органів, а також виконання інших функцій що мають загальнодержавний характер.

Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія самоврядування хоча й існує, але значно зменшена і перебуває під контролем державних органів. «Урядовий контроль стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства» [79, с. 167]. Крім того, для континентальної моделі притаманна внутрішня підпорядкованість і субординація у системі органів самоврядування різних рівнів.

«Ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління» [48]. Вона характерна для держав, які тяжіють до централізації, таким чином державному контролю відведено провідну роль, яка має чіткі обмеження та застереження. При цьому розвиток громадського контролю безпосередньо ототожнюється з розвитком громадянського суспільства та

демократичними прогресом. Країни що мають слабку демократію, континентальна модель місцевого самоврядування не дозволяє повноцінно розвивати громади.

В іберійській моделі (Бразилія, Аргентина, Португалія, Мексика, Колумбія, Нікарагуа, Іспанія та ін.) «на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи (ради) та виборні головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо)» [79, с. 69]. Отож, алькальди уособлюють в собі і функції органу місцевого самоврядування так і державного органу управління, що наділений правом контролювати раду. Іберійська модель фактично позбавляє місцевого самоврядування автономності і самостійності.

Різні моделі місцевого самоврядування застосовуються державами в умовах власних традицій державотворення. При цьому відбувається запозичення і апробування кращого практичного досвіду від кожної моделі та відхід від інструментарію, того який видався неефективним. утворюються змішані моделі самоврядування.

До змішаної моделі місцевого самоврядування використовується в Німеччині, Австрії, Японії. Серед найвідоміших є гібрид англосаксонської і континентальної моделей. В той же час така модель має істотну специфіку. Місцеве самоврядування є автономним, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію населення на місцях. До переваг змішаної моделі належить те, що вона вбирає в себе найкращі принципи протилежних моделей.

Аналізуючи конституцій країн Балтії доходимо висновків, що Конституції Литви та Естонії закріплюють принцип адміністративного нагляду за муніципалітетами. В Конституції Литви вказано «на обов'язкове дотримання муніципалітетами законодавства та рішень уряду і закріплено контроль, що здійснюють представники, які призначаються

уряд. Подібне положення міститься в Конституцію Естонської Республіки, яка закріплює право місцевих органів влади здійснювати нагляд за діяльністю муніципалітетів. Конституція Латвії не передбачає адміністративного нагляду за муніципалітетами» [101, с. 399]. Проте, держави не мають права втручатися у ті питання, де муніципалітетам наділені правом приймати рішення на власний розсуд за умови, дотримання законності під час їх ухвалення.

У розвинутих державах в питаннях забезпечення законності діяльності органів самоврядування перевага віддається саме судовому контролю. Це питання є важливим у контексті побудови нової системи контролю за діяльністю муніципальної влади.

Суперечливим наразі в Україні є питання законодавчого закріплення можливості припинення дії рішень органів місцевого самоврядування префектами та президентом. В цьому контексті варто звернутись до досвіду Італії. В Італії акти органів місцевого самоврядування мають бути подані органу, який здійснює адміністративний нагляд. В ситуації коли акт виходить за межі їх компетенції та зазіхає на інтереси нації чи інших регіонів, він повинен бути повернутий на доопрацювання. Якщо орган самоврядування знову схвалить акт абсолютною більшістю голосів без врахування змін, центральний уряд має право звернутися до Конституційного суду. «Орган місцевого самоврядування може бути розпущений Президентом Республіки у разі порушення конституції або серйозних порушень закону» [96]. Важливим є рішення саме конституційного суду, тому що ні урядовий представник, ні глава держави не має можливості самостійно визнати акт органу місцевого самоврядування незаконним одноосібно.

У ряді держав, насамперед, «у країнах англосаксонської муніципальної традиції, широко застосовується судовий контроль за відповідністю рішення муніципальної влади актам центральних органів

(Велика Британія, Канада, США, Швеція» [46, с. 26]. «Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування полягає у перевірці та оцінці законності актів, рішень і дій (бездіяльності) органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а не доцільності» [76, с. 143]. В зарубіжних країнах судовий контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування найчастіше здійснюється в шляхом адміністративного судочинства. Судові органи, що уповноважені на розгляд адміністративних справ за участю органів самоврядування є різними за правовими статусом.

«У Швеції законодавчо закріплено право державних органів контролю подати апеляцію на рішення муніципального органу до адміністративного суду, або в деяких випадках накладити штраф самостійно» [97, с. 33]. «У Великобританії спори за участю органів місцевого самоврядування розглядаються в адміністративних трибуналах, у Німеччині – адміністративних судах (у т. ч. й між органами місцевого самоврядування), у Франції – у Державній Раді, адміністративних судах. Система адміністративних судових органів у Польщі функціонує за принципом розумного і виваженого використання спеціалізації судочинства у межах загальної юрисдикції. У Республіці Нігерія функціями контролю щодо діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права наділена Національна Асамблея» [35, с. 123;].

Так наприклад, «платформа «eOpinio» у Німеччині використовує інструмент «спільного бюджету», за допомогою якого здійснюється громадське обговорення муніципального бюджету та частина коштів витрачається на ідеї, підтримані більшістю громади. На естонському порталі «osale.ee» можна дистанційно брати участь у громадських та слуханнях у муніципальних органах влади» [94].

В Україні адміністративні суди відіграють важливу роль у запобіганні свавілля і попередженні бездіяльності органів місцевого самоврядування. Відміна рішень органів місцевого самоврядування в позасудовому порядку

розцінюється як порушення принципів демократії.

Іспанія розробила багаторівневу систему правового нагляду за органами місцевого самоврядування, вона, на противагу Бельгії чи Люксембургу, не застосовує системної активної опіки. Іспанський уряд вважає це несумісним з засадами місцевої автономії. Кожна громада надсилає ухвалене нею рішення до наглядового органу. Після надання пропозицій, акт направляється на доопрацювання. Якщо ж орган самоврядування не вносить поправки до акту, урядовий представник має можливість передати його до адміністративного суду. В Угорщині «компетенції урядових органів не входить оцінка критерій доцільності прийняття рішення органом місцевого самоврядування» [101, с. 16]. У виняткових випадках, якщо орган місцевого самоврядування системно та неправомірно відмовляється приймати рішення, що відповідають чинному законодавству, урядовий представник може ініціювати його розпуск.

В країнах Європи державний контроль за функціонуванням та рішеннями органів місцевого самоврядування здійснюється у форматі легального нагляду, який відрізняється за інтенсивністю через розгалужений спектр компетенцій наглядових органів. Загалом, нагляд за ефективністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування різко зменшився, в той же час він все ще існує щодо деяких типів рішень у Бельгії, Німеччині, Австрії, Словенії та Польщі. Компетенція органів, що «здійснюють контроль в діяльності органів місцевого самоврядування., порівняно відрізняється від компетенції органів, що контролюють державні інституції. Оскаржувані рішення також можуть бути скасовані в суді (в Іспанії, Німеччині, Швеції, Польщі, Словаччині, Словенії, Англії, Естонії та Угорщині) або органами нагляду самостійно (у Бельгії, Люксембурзі, Австрії та Данії)» [98, с. 20].

У провідних демократичних державах світу контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюють

переважно недержавні суб'єкти. Законодавство надає свободу об'єднання в політичні партії, громадські організації, а також профспілки тощо, тобто утворення і функціонування інститутів громадянського суспільства. Через добровільні громадські об'єднання, ради, колективи громадяни реалізують контроль за діяльністю місцевого самоврядування.

Громадянське суспільство та його інститути є активними суб'єктами громадського контролю в країнах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Данія, Нова Зеландія, Канада, Швейцарія, Ірландія, Австрія Фінляндія). Діяльність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в закордонних країнах варіюється залежно від історичних специфіки їх становлення.

В цілому, інститути громадянського суспільства у світі утворювались стихійно упродовж декількох століть під впливом розвитку капіталістичних відносин з певними атрибутами. Однак, ці характеристики властиві західним демократичним суспільствам. «Східноєвропейські країни, що перебували під впливом і прямим тиском радянської ідеології у часи біполярності, не спромоглися реалізувати ідею формування громадянського суспільства, на що вказують як вітчизняні, так і зарубіжні вчені» [102, с. 66]. При цьому, інститути громадянського суспільства в Україні активно примножуються, але лише незначна їх частина реально приймає участь у взаємодії з органами публічної влади.

«Зростання кількості організацій громадянського суспільства поки що не стало запорукою зростання рівня участі громадян, їх готовності брати на себе більше відповідальності за якість свого життя в Україні» [31, с. 18]. Це позначається на якості і дієвості розвитку громадського контролю в Україні загалом. Мотивувати інститути громадянського суспільства здійснювати контроль за діяльністю органів самоврядування можна через застосування спеціальних заходів.

Країни Європи використовують різні механізми залучення неурядових

організацій, а також зацікавленої громадськості до участі в управлінській діяльності рис. 2.5.

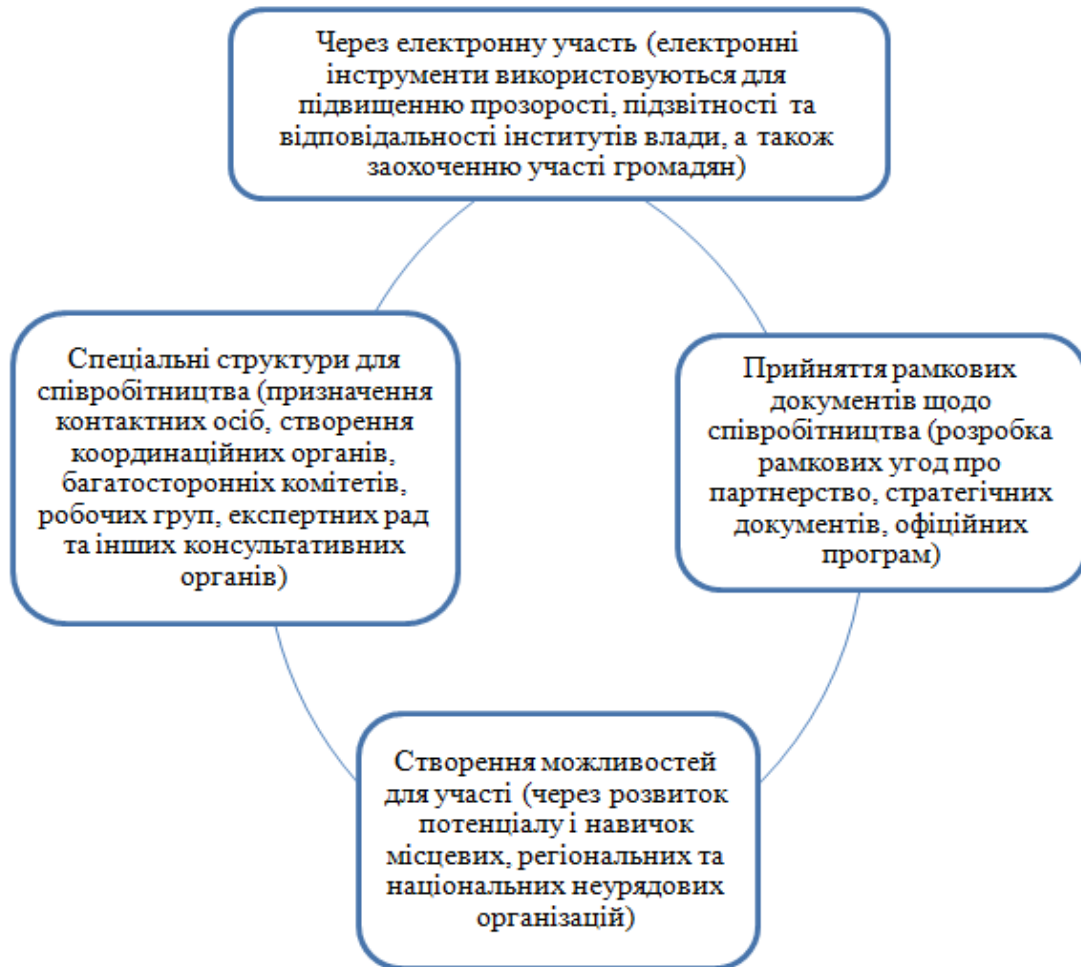


Рис. 2.5. Механізми залучення неурядових організацій та громадськості до процесу управлінської діяльності та контролю

Але, головною умовою є побудова довіри, партнерських взаємовідносин органів самоврядування та інститутів громадянського суспільства, враховуючи схожість зокрема ідейну.

Низка країн використовують можливості громадських консультативно- дорадчих органів як посередників між інститутами громадянського суспільства та владними інституціями. Так у Бразилії громадські ради формуються шляхом виборів учасників громадського консультативно-дорадчого органу. Для цього від територіальних округів

висуваються кандидати. У Данії набула поширення практика призначення членів консультативних органів, які уповноважені на виконання ролі рад з інформаційними або консультативними повноваженнями, створюючи діалог між громадянами та державними органами. У Румунії місцева влада тісно взаємодіє з громадськими дорадчими комітетами, комісіями або групами фахівців, що надають рекомендації міським радам та адміністраціям з багатьох питань. Ці групи мають назву громадських дорадчих комітетів. [95, с. 193-194]. В нашій державі громадські консультативно-дорадчі органи функціонують переважно при органах державної влади, але їх потенціал із позиції функціоналу виправдовує забезпечення їх повноваженнями щодо контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

В американській системі набули розвитку різноманітні форми прямої участі громадян у місцевих заходах рис. 2.6.

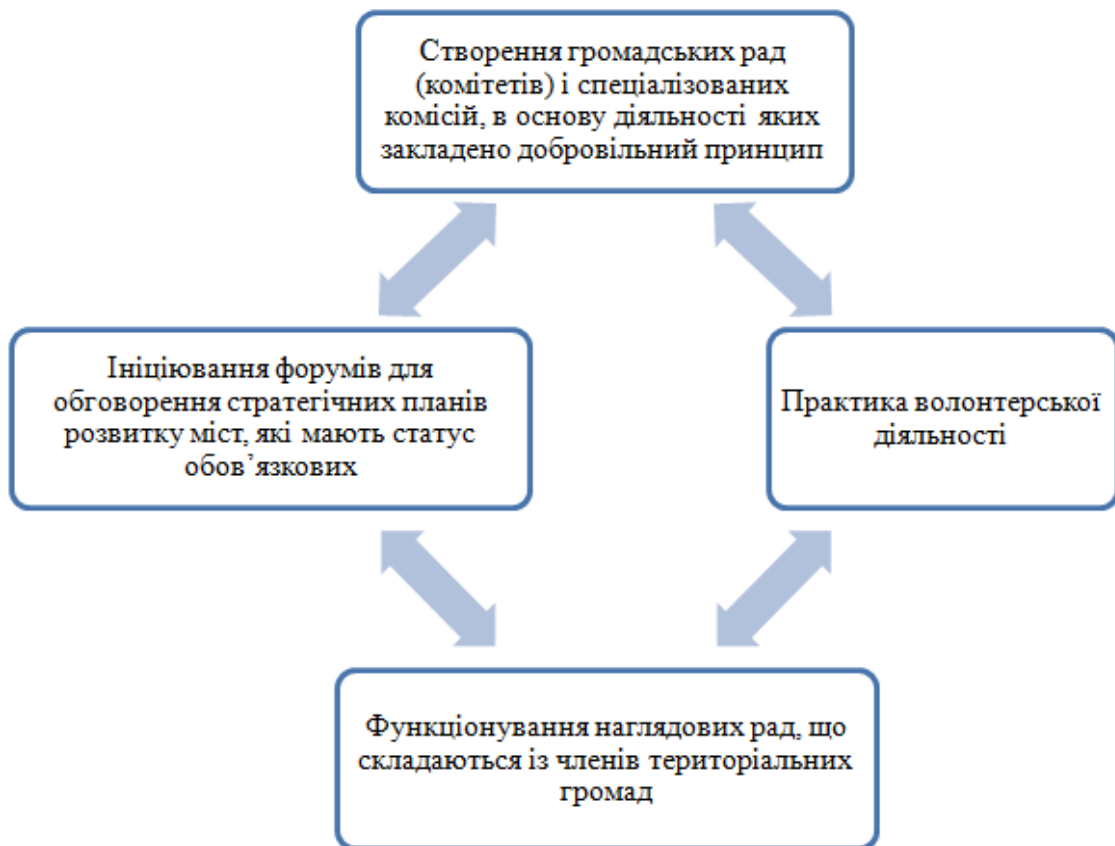


Рис. 2.6. Форми прямої участі громадян у місцевих заходах

«Громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань» [86]. У США фундаментом для здійснення ефективного громадського контролю є повна доступність громадських організацій та звичайних громадян до всіх публічних державних документів. Більшість офіційних актів та документів публікується в електронному вигляді групами зі спільними інтересами та урядом. Реальний правовий механізм доступу до всієї необхідної інформації надає Закон США «Про свободу інформації», що «забезпечує громадським інституціям та небайдужим громадянам вищий ступінь доступу до інформації про діяльність урядових структур США» [21, с. 21]. США мають стійкий сформовану практику висвітлення публічної інформації, якою громадяни активно цікавляться. В нашій країні як практика оприлюднення публічної інформації, так і практика участі громадян в її розгляді потребує розвитку, передусім через удосконалення правового забезпечення.

Зважаючи, що проблематика громадського контролю за діяльністю самоврядування отримала увагу світових інституцій значно пізніше, ніж питання державного контролю, це відбилось на його регламентації в національному законодавстві України. І нині вітчизняне законодавство не гармонізує із міжнародними актами стосовно локальної демократії.

Реформування місцевого управління в країнах Європи як Центральної так і Східної відбувається під впливом регіональної політики ЄС, що має за мету послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу та підвищення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС. «Передумовами проведення реформ у зарубіжних країнах є неоднаковий рівень соціально-економічного розвитку окремих регіонів, недостатній рівень керованості ними, низькі темпи формування розвинутого громадянського суспільства, приведення систем місцевого самоврядування до стандартів ЄС» [58, с. 35]. «Впровадження європейських правових

стандартів місцевого самоврядування має доволі гнучкий характер, адже немає жодних нав'язувань державам конкретних норм, інститутів, моделей місцевого самоврядування; таким чином залишається дискреція для збереження самобутності національних систем місцевого самоврядування у країнах Європи» [24, с. 158]. У разі досягнення Україною євроінтеграційних пріоритетів, питання зменшення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування актуалізується, тобто, вже зараз необхідно привести його концепцію згідно стандартів ЄС.

Висновки до розділу 2

1. Державний контроль в діяльності органів самоврядування

– це різновид соціального контролю, що передбачає офіційну, систематичну, цілеспрямовану діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах громади і суспільства щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку функціонування органів місцевого самоврядування за для забезпечення законності та здійснюється у визначених законом межах та передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування, незалежно від його об'єкта, містить у собі зміст який включає в себе принципи, завдання, об'єктивний та суб'єктивний склад тощо. Державний контроль містить у собі ширше коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Президента України; Верховну Раду України, через відповідні рішення – Конституційний Суд України та Рахункову Палату. Отож, суб'єктами державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є законодавча влада та наявні контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений

ВРУ з прав людини, Рахункова палата; Президент України, Офіс президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – КМУ, міністерства та центральні органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України.

При реалізації державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень доцільним є запровадження заходів як переконання, так і примусу за для відновлення законності і верховенства права. В процесі реалізації державного нагляду за реалізацією власних повноважень органами самоврядування можливе застосування лише переконання та попередження.

2. В європейських країнах використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадян. В залежності від форми держави, моделі місцевого самоврядування залежить ефективність різних видів і форм контролю. В різних державах дієвість однієї і тієї ж форми контролю розкривається у різних аспектах.

В англосаксонській моделі (Великобританія, Канада, Ірландія, Австралія, США, Нова Зеландія) урядові органи прямо не контролюють місцеві співтовариства, тому-що останні виступають як повністю автономні колективи, що функціонують у деяких випадках як рівноправні з державою суб'єкти.

Особливості континентальної моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Болгарія, Польща, Туреччина, Сенегал та ін.) полягає у тому що державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюється активніше, порівняно із англосаксонською моделлю. До змішаної моделі місцевого самоврядування використовується в Німеччині, Австрії, Японії. Серед найвідоміших є гібрид англосаксонської і континентальної моделей. В той же час така модель має

істотну специфіку. Місцеве самоврядування є автономним, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію населення на місцях. До переваг змішаної моделі належить те, що вона вбирає в себе найкращі принципи протилежних моделей.

Різні моделі місцевого самоврядування застосовуються державами в умовах власних традицій державотворення. При цьому відбувається запозичення і апробування кращого практичного досвіду від кожної моделі та відхід від інструментарію, того який видався неефективним. утворюються змішані моделі самоврядування.

В країнах Європи державний контроль за функціонуванням та рішеннями органів місцевого самоврядування здійснюється у форматі легального нагляду, який відрізняється за інтенсивністю через розгалужений спектр компетенцій наглядових органів. Загалом, нагляд за ефективністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування різко зменшився, в той же час він все ще існує щодо деяких типів рішень у Бельгії, Німеччині, Австрії, Словенії та Польщі.

Громадянське суспільство та його інститути є активними суб'єктами громадського контролю в країнах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Данія, Нова Зеландія, Канада, Швейцарія, Ірландія, Австрія Фінляндія). Діяльність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в закордонних країнах варіюється залежно від історичних специфіки їх становлення.

Реформування місцевого управління в країнах Європи як Центральної так і Східної відбувається під впливом регіональної політики ЄС, що має за мету послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу та підвищення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС.

РОЗДІЛ 3

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ТА ЙОГО ФОРМИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Громадський контроль в діяльності органів місцевого самоврядування.

Системи державного управління і місцевого самоврядування виконують загальну мету – створюють інституційний механізм реалізації суспільством засадничих норм публічної влади. Тому, не викликає сумнівів теза про беззаперечну залежність такого механізму від волевиявлення громадян. Міжнародна практика засвідчує що реальність демократичних перетворень у державі прямо залежна від гарантування права громадян здійснювати владу, зокрема, у форматі публічного діалогу.

Громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації превалює над державним. Суспільство має беззаперечне право контролю здійснення повноважень органами публічної влади, але таке право так і не отримало визнання через закріплення Конституції України та, частково, законів України.

Ефективне функціонування держави можливе «лише за участі громадян у процесі прийняття рішень та ефективному громадському контролю, саме тому відповідальність за існування дієвого місцевого самоврядування покладено на територіальну громаду» [54]. Сучасна практика здійснення місцевого самоврядування в Україні окреслює його як недостатньо розвинений інститут у організаційному, правовому та матеріальному аспектах.

Принципам демократичного врядування приділено розділ у Білій книзі європейського врядування, яка розроблена Комісією Європейських Співтовариств. Біла Книга виділяє п'ять принципів ефективного

врядування рис. 3.1.



Рис. 3.1. Принципи ефективного врядування згідно Білої Книги

«Вони гарантують і підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС і застосовуються на усіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному і місцевому» [28]. Ці загальні, але наповнені змістом вимоги повинні бути реалізовані в сучасній практичній діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, в контексті обраного європейського вектору зовнішньої політики. «Децентралізація може призвести до більш креативних, інноваційних та ефективних програм, дозволяючи собі місцеве експериментування. Вона може зміцнити політичну стабільність та національну єдність, надаючи можливість громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні» [25, с. 7-8].

Ефективний нагляд є одним з найголовніших чинників сильної системи місцевого самоврядування. Жодна європейська країна не покладається на систему, де нагляд за додержанням законності актів органів місцевого самоврядування здійснюють виключно громадяни просто через те, що існує надто велика інформаційна асиметрія між громадянами

та владою. Проблема ускладнюється частковою відсутністю у органів місцевого самоврядування досвіду, необхідного для реалізації нових задач у зв'язку з нещодавною децентралізацією, системними ускладненням юридичних і технічних аспектів місцевого самоврядування. В той же час, надмірний нагляд може паралізувати місцеве самоврядування та знищити усі переваги, що їх має створити децентралізація. Отже, надзвичайно важливо вибудувати збалансовану систему, яка згідно Хартії формує, «нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [61]. Орган місцевого самоврядування наділені мандатом безпосередньо громадою, розпоряджаються ресурсами громади на її користь, та наділенні встановленими законодавством повноваженнями і гарантіями.

Самоврядні органи формують і наділяють повноваженнями громадяни для забезпечення своїх інтересів та інтересів територіальних громад. Суб'єкт, який делегує свою владу певній інституції має беззаперечну можливість аналізувати, оцінювати та коригувати її роботу, впливати на неї. Але в той же час, органи місцевого самоврядування перебувають у певній залежності від держави (організаційної підтримки, захисту тощо), яка також є залежною від місцевих органів у частині реалізації ними державної політики на місцевому рівні.

«Взаємодія інститутів громадянського суспільства і держави має формуватися на європейських загальноприйнятих засадах, таких як взаємна співпраця, партнерство. Держава формуючи інституційно-правове середовище всебічно сприяє взаємодії та розвитку громадянського суспільства» [94].

Соціологічні дані свідчать, що залучення громади до реального розв'язання місцевих проблем спільно з представниками влади має позитивний вплив на функціонування місцевого самоврядування. Звідси випливають певні закономірності: «рівень громадянської участі у муніципальних справах відображає ступінь довіри до місцевих політиків;

укріплення громадянської участі в управлінні суспільними справами допомагає у боротьбі з корупцією на місцях; ступінь громадянської участі корелюється з місцевою ідентичністю; ідентифікація громадянина з певною місцевістю позитивно впливає на реалізацію спільних ініціатив влади і громади» [104]. Отож роль громадського контролю у додержанні законності, ефективності, демократичності органів самоврядування не викликає сумнівів.

Для надання обґрунтованих тверджень щодо поняття «громадського контролю за діяльністю органів самоврядування» є потреба у системному аналізі наукових підходів до визначень терміну «громадський контроль».

Громадський контроль як інституційну систему розглядають В. Гаращук, С. Новіков, Н. Нижник та ін. Зокрема, В. Гаращук громадський контроль визначає «як контроль із боку громадських формувань (профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів) та інших утворень та контроль із боку громадян» [14]. С. Новіков досліджує його як «інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень» [56]. Н. Нижник наголошує, що «громадський контроль здійснюється громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства за діяльністю органів влади, з метою виявлення і припинення різних видів зловживань останньою» [55]. Не заперечуючи слушні ідеї авторитетних дослідників, все ж зауважимо, що громадський контроль це більш складне системне явище, в якому суб'єкти його проведення є з одного боку ключовим, але все ж не єдиним елементом.

Інструментом або методом (засобом) досягнення певної мети громадський контроль презентують в своїх дослідженнях К. Ісаєв, М. Їжа, А. Крупник та ін. А. Крупник визначає «громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими

підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення» [41]. М. Їжа вважає, що «громадський контроль є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [29]. К. Ісаєв зазначає, що «громадський контроль передбачає зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам» [30]. Громадський контроль з цієї позиції розглядають як певний одиничний інструмент за допомогою якого, можна зробити підзвітними органи перед громадянами. За своїм змістом громадський контроль це ширше поняття, окрім інструментів він наповнений іншими складовими.

Найпоширенішим підходом до розуміння громадського контролю є його визначення як організованої діяльності що передбачає послідовні заходи. Дослідник М. Сіцінська вбачає «громадський контроль комплексом наглядових заходів, що здійснюють громадянські інститути суспільства в інтересах встановлення та підтримки гармонійних цивільно-правових відносин» [73]. Г. Гончаренко також визначає його як «сукупність контрольних заходів, які здійснюють інститути громадянського суспільства для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості різних органів» [17]. С. Косінов слушно акцентує, що «здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів громадського контролю необхідне для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів

громадян» [38]. В. Шевчук констатує, що «громадський контроль у сфері місцевою самоврядування – це комплекс заходів, що здійснюється відповідно до законодавства України, правового, організаційного, інформаційного характеру з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій» [90]. Громадський контроль розглядається як комплексне і системне явище, а відповідна діяльність утворюється з взаємопов'язаних та послідовних дій або заходів.

На думку Л. Рогатіної громадський контроль є «однією з ключових функцій громадянського суспільства, що виступає як форма соціальної активності громадян, їх безпосередня участь у публічній політиці як сфері комунікації між владою і громадянами. системи, приреченої на подальше саморуйнування. На думку вченої, громадський контроль виступає механізмом, який здатний запобігати прояву явища ентропії в суспільній системі або своєчасно реагувати на них, удосконалюючи і перетворюючи цю систему, виводячи її на якісно нові рівні і етапи розвитку» [71]. А. Крупник та І. Жаровська у своїх роботах також визначають «громадський контроль як функцію громадянського суспільства» [41]. Л. Гапоненко констатує, що «як функція громадянського суспільства громадський контроль полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах з метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади» [12]. Необхідно зауважити, що громадянське суспільство виконує ряд функцій, але функція контролю серед них є визначальною.

Високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства є індикатором демократичного розвитку держави. Ефективність громадського контролю залежить безпосередньо від нормативно-правових та організаційних чинників інститутів громадянського суспільства

реалізувати цю функцію.

Науковці Ю. Сурмін та А. Мельник вважають «громадський контроль видом соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою» [34]. Система відповідних відносин громадянського суспільства з державою, як вважає О. Полторакова, «ґрунтується на підзвітності органів публічної влади парламенту та недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ)» [60].

Громадський і державний контроль є складовими масштабного механізму соціального контролю в державі. В цілому, як складова соціального контролю, громадський контроль виступає особливою формою діяльності інститутів громадянського суспільства, тому що залежить від рівня свідомості, активності громадян.

Таким чином, конструктивно-критичне осмислення наукових підходів до визначення змісту громадського контролю вказує, що його сучасний смисловий конструктив є досить різноманітним. Громадський контроль визначають через суб'єктну складову; як засіб/інструмент досягнення мети; як суспільне явище; як вид послідовної діяльності суб'єкта; як функцію громадянського суспільства; як вид соціального контролю.

Головною метою громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є більш широкою ніж мета державного контролю у цій сфері, яка зводиться до забезпечення законності та верховенства права.

Функціонування громадського контролю як важливого чинника демократичного суспільства може розглядатись як цілеспрямований та дієвий авторитет соціальних суб'єктів, головним із них є громадський активіст, якому мають утворюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. «З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності

суспільства» [52] «Громадський контроль – один із основних чинників дотримання балансу, рівності, взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави, який має на меті забезпечити соціальну справедливість» [7]. В демократичній державі органи публічної влади повинні бути зацікавлені у результативній, партнерській співпраці з громадськістю.

О. Пухкал визнає, що «громадський контроль потрібен як самій публічній владі (для загального підвищення ефективності своєї діяльності, а також вироблення альтернативних шляхів впровадження політик та програм), так і інститутам громадянського суспільства (адже посилює їх вплив на вироблення рішень у сфері внутрішньої та зовнішньої політики)» [69]. А. Крупник зауважує, що «головною метою громадського контролю є усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність між заданими та фактичними результатами, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм. Завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки» [41]. Рекомендаційний характер результатів та висновків громадського контролю не має реального впливу на реалізацію можливостей громадськості на усунення таких негативних наслідків.

Таким, чином мета громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування полягає у рис. 3.2.



Рис. 3.2. Мета громадського контролю

Мета і предмет зумовлює постановку завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, які мають бути розв'язані в ході його проведення. Вони є динамічними та змінюються у відповідності до предмету та, інколи, правового статусу суб'єкта.

Можна виокремити наступні узагальнені завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування: виявлення в актах та рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не суперечать чинному законодавству чи суперечать інтересам громади; оцінка результативності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, економічних, соціальних, культурних наслідків; надання експертних висновків пропозицій та рекомендацій.

Отже, враховуючи вищезазначене, пропонуємо наступне визначення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, скоординована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, ініціативних осіб яка спрямована на перевірку роботи органів місцевого самоврядування для додержання принципів законності та верховенства права у їх зусиллях щодо підвищення ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню важливих для громади проблем і завдань.

Стосовно організаційного аспекту, то інституційну базу громадського контролю складають його суб'єкти. «Суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість» [57]. Отож, доречно почати розгляд сказаних складових громадського контролю з аналізу його суб'єктів.

«Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю знаходяться в суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по - перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення» [69]. Громадський контроль в діяльності органів місцевого самоврядування. мають можливість ініціювати та здійснювати інститути громадянського суспільства або окремі ініціативні громадяни. З іншої сторони, пасивним суб'єктом такого контролю є органи самоврядування.

Громадський контроль передбачає, що кожен член громади повинен мати змогу оскаржити будь-яке незаконне рішення чи дію або бездіяльність. Для того, щоб така можливість стала реальною, необхідно забезпечити повну відкритість діяльності органів самоврядування через обов'язкове оприлюднення (опублікування) її результатів.

Інформація щодо діяльності органів місцевого самоврядування та її

результати розміщена на офіційних веб-сайтах фрагментарно. Як вже було зазначено вище, для того аби громадський контроль міг відбутися, суб'єкти мають отримати доступ до рішень органів місцевого самоврядування.

Наразі наявні два підходи до організації механізму отримання необхідної інформації. Перший і діючий – отримання інформації за офіційним запитом, що характеризується складною та іноді тривалою процедурою її збору та підготовки. Другий підхід містить процедуру розміщення актів органів місцевого самоврядування у єдиному реєстрі що дозволить громадянам та державним органам автономно реалізовувати їх аналіз та перевірку. Триває дискусія щодо моделі єдиного реєстру актів органів місцевого самоврядування, де мають публікуватися нормативно-правові, і індивідуальні акти. «Нормативно-правові акти набувають чинності з моменту публікації в реєстрі, якщо в акті не визначено інший термін. Індивідуальні акти набувають чинності в момент підписання і мають публікуватися в реєстрі постфактум» [22]. Проблематика реалізації єдиного реєстру обумовлена ймовірними технічними питаннями у його роботі, що може призвести до гальмування прийняття рішень. Але саме такий підхід є найбільш ефективним.

Зміст громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування розкривається через форми контролю. Правова регламентація, доступність, рівень обізнаності суб'єктів контролю в інструментальних можливостях таких форм формує дієвість і ефективність громадського контролю загалом. Розуміючи важливість цього питання, стосовно форм громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування то воно буде розкрито в наступному підрозділі.

3.2. Пропозиції щодо вдосконалення форм громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування

Вивчення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

набуло ще більшої актуальності в контексті реформи децентралізації в Україні та отримало нового значення, враховуючи розробку нової, демократичної, європейської моделі місцевої влади. Згідно загальноновизнаних міжнародних стандартів місцевого самоврядування, його функціонування не може бути об'єктом контролю державних органів. Органи місцевого самоврядування як демократична, представницька інституція, на пряму підконтрольні та підзвітні громадянам, які їх сформували з метою забезпечення власних інтересів – територіальній громаді, та опосередковано – громадянам як носію суверенітету та влади в державі.

Центральним питанням у дослідженні громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є визначення змісту та ефективності його форм. Громадський контроль може мати різні організаційні форми, що знаходяться в прямій залежності від суб'єкта, об'єкта, мети та завдань громадського контролю. Всебічне запровадження мети громадського контролю унеможлиблюється за умови застосування єдиного підходу в різних життєвих обставинах.

Варто зазначити, що попри множинність думок з приводу організаційного вияву громадського контролю саме поняття «форма громадського контролю» включає в себе і зовнішнє вираження, і внутрішнє його наповнення. О. Хотинська-Нор в цьому контексті зазначає, про те що «в загальнонауковому розумінні форма означає зовнішнє вираження (організацію) змісту певного явища або певних дій. Під методами контролю зазвичай розуміють способи, за допомогою яких визначається результативність діяльності підконтрольного об'єкта. Коли йдеться про інструментарій громадського контролю, за допомогою якого здійснюється оцінка, варто вести мову про способи (методи) громадського контролю. У свою чергу, особливості зовнішнього вираження його організації та реалізації надають можливості диференціювати форми громадського контролю» [87]. Для визначення переліку форм громадського контролю за функціонуванням органів місцевого

самоврядування необхідно в першу чергу проаналізувати форми громадського контролю загалом. Їх уточнення безпосередньо пов'язують з розумінням змісту категорії «форма», її співвідношення із суміжними поняттями.

Дослідники громадського контролю не мають спільної думки у питаннях визначення вичерпного переліку його форм: з одного боку обмежують зазначений перелік, з іншого – розширюють його, зокрема й формами безпосереднього народовладдя. Науковець Г. Пришляк, «вивчаючи форми народного контролю, виділяє: всенародні голосування; громадські ініціативи; збори та зібрання громадян за місцем їх проживання; реалізація громадянами усього комплексу політичних прав і свобод» [63]. До форм громадського контролю О. Андрійко зараховує: «публічні обговорення, громадські експертизи, консультації тощо» [4]. Аналізуючи практику здійснення громадського контролю О. Борбунюк пропонує «розширений перелік його форм: 1) участь в роботі консультативно-дорадчих органів; 2) подання індивідуальних або колективних звернень громадян; 3) подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації; 4) заслуховування звітів про результати роботи; 5) громадські слухання, консультації з громадськістю; 6) публічні громадські обговорення; 7) вивчення громадської думки; 8) громадський моніторинг; 9) громадська експертиза; 10) громадські перевірки; 11) громадські розслідування; 12) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень; 13) безпосередня участь в управлінні державними справами (доступ до засідань колегіальних органів владних повноважень та проведення громадських слухань)» [8]. На нашу думку, наведений перелік форм громадського контролю не є науково доведеним, оскільки деякі зазначені форми мають різні назви, в той же час схожий зміст.

Загалом, таку неоднозначність вчених щодо формулювання форм громадського контролю пояснює: їх законодавчу невизначеність; різниця у сферах застосування; множинність суб'єктів здійснення громадського

контролю; низький рівень розвитку деяких форм громадського контролю, на підставі чого проводиться їх виокремлення за рамки інституту громадського контролю.

Підтримуємо думку О. Савченка та Л. Наливайко, та які вважають, що «участь громадян в управлінні державними справами, можлива через такі форми громадського контролю, як: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокорі (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін.» [50]. Зазначений перелік є повним та комплексним, представлені форми громадського контролю є актуальними, в той же час не всі вони можуть використовуватись для контролю у сфері функціонування органів місцевого самоврядування. Це обумовлено специфікою правового статусу органів місцевого самоврядування, способом їх утворення та функціями, які вони виконують.

Основоположною метою місцевого самоврядування є керівництво місцевими справами від імені територіальної громади, в той же час територіальна громада є водночас суб'єктом громадського контролю та суб'єктом формування органів місцевого самоврядування. Отож, щодо делегованих органам місцевого самоврядування представницьких повноважень, територіальна громада може і має здійснювати контроль щодо їх виконання. Загалом, метою громадського контролю територіальної громади є додержання законності, ефективності, транспарентності у їх діяльності.

У низці демократичних державах світу громадськість бере активну участь у публічному управлінні через громадські колегіальні консультативно-дорадчі органи. Наразі в Україні **громадські ради.**

виконують функції консультативно-дорадчих структур при органах публічної влади. «Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики» [10]. Як правило вони утворюються при органах виконавчої влади, але на сьогодні діяльність громадських рад на рівні обласної ради та при виконавчих органах місцевих рад стає все більш популярною. «Метою створення громадської ради є здійснення громадського контролю, налагодження ефективної взаємодії органу з громадськістю, врахування громадської думки під час формування» [83]. Наразі вони мають більшою мірою декларативний характер, тому-що рішення громадських рад носять рекомендаційний характер.

Основними проблемами створення і діяльності громадських рад в Україні дослідники вважають: «низький фаховий рівень членів громадських рад, брак авторитету; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення; необов'язковість рішень громадських рад, що приводить до ігнорування цих рішень; обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел; неналежне планування діяльності рад; неготовність членів громадських рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу та ін.» [72]. Для органів місцевого самоврядування створення громадської ради не є обов'язковим, тому вони зрідка проявляють ініціативу, що не сприяє розвитку цього формату громадського контролю.

Громадська рада є постійнодіючою, сталою структурою з відносно сталим складом, але якщо потрібно прийняти рішення окремою динамічною групою членів громади, актуальною формою громадського контролю виступають загальні збори громадян.

Вони скликаються за для обговорення та вирішення важливих питань

місцевого значення, сприяють колективному прийняттю рішень, а їх перевага виражається в тому що «в організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу» [44]. Загальні збори проводяться на «рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, атому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування» [52, с. 16]. Ця форма громадського контролю є доступною невеликій кількості членів територіальної громади, які об'єднані єдиними інтересами та ідеями у сфері місцевого самоврядування. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [67], зокрема ст. 8. передбачені загальні збори громадян, проте порядок реалізації загальних зборів громадян за місцем проживання в ньому не визначений з посиланням на його закріплення у статуті територіальної громади.

Подібною за організаційною формою на загальні збори громадян, і в той же час відмінною за змістом та наслідками проведення можуть виступати громадські слухання. «Громадські слухання проводяться у форматі зборів громадян для безпосередньої зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р.)» [67].

На громадські слухання запрошуюються «посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міської, районних у місті рад, керівники органів самоорганізації населення, представники місцевих осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питаннями, що обговорюються» [19]. Члени територіальної громади приймають участь у громадських слуханнях на добровільних засадах. Обмеження щодо кількості громадян та їх категорій відсутні. Воно зумовлено предметом

громадських слухань, який можуть складати різні питання місцевого значення, що стосуються колективних інтересів громади.

Громадськість може бути залученою до вирішення різних питань місцевого значення. Але вирішення окремих проблем або аналіз певної інформації неможливо реалізувати без спеціальних знань чи допомоги експертів. Форматом громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який передбачає її оцінювання експертами є громадська експертиза.

Одже громадська експертиза є «формою громадського контролю, комплексним дослідженням, вивченням, перевіркою, аналізом, оцінкою діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у відповідній сфері суспільного життя» [45, с. 11-12]. Громадські експертизи діяльності органів виконавчої влади набувають важливого значення і проводяться дедалі частіше, але дуже часто на рівні органів місцевого самоврядування така форма громадського контролю не змогла набути популярності. Це обумовлено недосконалістю її правового забезпечення.

Зараз створені правові засади для проведення громадської експертизи функціонування органів державної влади. Так, для здійснення громадської експертизи діяльності органів державної виконавчої влади і з метою виконання Указу Президента України від 2005 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Кабінет Міністрів України затвердив «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 2008 р. Його метою є стало створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [65]. Законом України «Про

місцеве самоврядування» не закріплено правових засад проведення громадської експертизи результатів роботи органів місцевого самоврядування – тому саме на цьому рівні громадські експертизи майже не відбуваються, незважаючи на їх функціональний потенціал.

Найбільш поширеною і провідною формою громадського контролю, яка також передбачає діяльність компетентних суб'єктів є громадський контроль засобів масової інформації або **громадський медіа контроль**. Власне діяльність ЗМІ, також може стати об'єктом громадського контролю. ЗМІ реалізують громадський контроль через проведення журналістських розслідувань із подальшим висвітленням їх результатів для широкого загалу.

«Розслідування – метод роботи журналіста, що об'єднує всі методи збору інформації (спостереження, інтерв'ю, аналіз документів), заснований на роботі з численними джерелами, ретельному аналізі, порівнянні, пошуку протиріч і прихованих відомостей з метою оприлюднення інформації, що представляє суспільний інтерес» [62, с. 6]. Висвітлені у ЗМІ результати роботи органів місцевого самоврядування допоможуть громадськості сформуванню власне розуміння про її якість і вжити відповідні заходи.

Практика показує, що сучасні ЗМІ досліджують діяльність органів публічної влади рівень її ефективності, висвітлюють факти правопорушень окремих посадових осіб органів самоврядування та громадян, але низька результативність медіа контролю щільно пов'язана з неготовністю громадян активно реагувати на інформацію що надходить.

Громадській експертизі та громадському медіа контролю притаманний ретроспективний характер, тобто експерт вивчає події, які вже відбулися. Коли громадськість зацікавлена в контролі щодо діяльності органів місцевого самоврядування перспективного характеру перспективним є застосування технології громадського моніторингу.

Громадський моніторинг як засіб споглядання, відстеження загальних тенденцій та змін, що трапляються в суспільстві є необхідною складовою налагодження діалогу поміж владою і громадськістю. В рамках

громадського моніторингу отримання даних завжди цілеспрямоване й усвідомлюване. «Крім того, воно передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу» [5, с. 81]. Предмет аналізу складає діяльність, що відбулась, відбувається зараз у теперішньому часі та відбудеться в майбутньому.

Головною метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості функціонування органів влади та просування реформ в інтересах громадян через виявлення слабких місць та внесення коректив у існуючі політики та процедури прийняття, виконання і контролю за рішеннями органів влади. «Для цього необхідно: 1) виявити існуючі практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань; 2) відслідкувати існуючі підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання» [42, с. 57]. «Моніторинг передбачає системне та комплексне дослідження діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування інститутами громадянського суспільства» [26].

Громадський моніторинг це форма громадського контролю, що має на меті триваючий в часі процес перевірок та аналізу, саме тому суб'єкт його проведення також має бути стабільним і постійним. Територіальна громада може проводити громадський моніторинг через відокремлених представників, через організовані інститути громадянського суспільства, через громадські ради що діють при органах місцевого самоврядування.

Ще одною, близькою за метою, формою громадського контролю, яка як і громадський моніторинг, також має перспективу є **місцева ініціатива**.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи» [67].

Місцеві ініціативи дозволяють представникам громади напряму виносити на розгляд органів місцевого самоврядування важливі питання щодо розвитку громади. «Потреба в здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади, яка здатна забезпечити більшість на загальних зборах громадян» [33, с. 27]. Врахування ідей, потреб і побажань населення та запровадження місцевих ініціатив є показником ефективності місцевого самоврядування. Правова регламентація проведення місцевих ініціатив має передбачатись в статутах громад, але враховуючи що значна частина громад не має затвердженого статуту, реальність цієї форми громадського контролю під сумнівом.

Громадський контроль розуміє під собою різні форми його проведення. Їх вибір залежить власне від специфіки об'єкту та предмету контролю, мети, яку ставлять собі суб'єкти громадського контролю. Громадський контроль може виявлятися по-різному в різних життєвих умовах, але його основою мають бути покладені туди принцип партнерства та співпраці. Коли ж органи місцевого самоврядування відкрито незацікавлені співпрацювати з територіальною громадою, законодавством передбачені правові, але іноді радикальні способи впливу. До них варто зарахувати участь громадян на місцевому рівні у заходах громадської непокори (мітингах, протестах, пікетуваннях, демонстраціях, бойкотах, страйках). Але мусимо визнати що така участь є формою громадського контролю можлива лише за умови, коли вона проводиться добровільно, в межах закону, не спричиняє людських втрат та має конструктивний характер.

Одже на підставі вищезазначеного можемо надати власне тлумачення терміну «форма громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування» - це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, який за допомогою специфічних методів та засобів створює можливість суб'єктам громадського контролю реалізовувати його мету.

Шляхом вироблення дієвих правових механізмів, та форм

громадського контролю можливо вирішити важливі проблеми щодо сфери місцевого самоврядування як: «неузгодженість місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм демократичної участі та прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції; посилення соціальної напруги серед сільського населення» [40, с. 16]. Громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування сприяє посиленню місцевого потенціалу, згуртування зусиль органів самоврядування та інститутів громадянського суспільства щодо пошуку шляхів розвитку територіальної громади та проведення позитивних змін у державі.

Позитивний соціальний ефект здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можливий лише за умови правового забезпечення в цілому інституту громадського контролю.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [67] «передбачені загальні засади таких форм громадського контролю, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання. Порядок їх проведення, відповідно до Закону є предметом правового регулювання статутів територіальних громад. Прийняття статуту територіальної громади є правом, а не обов'язком представницьких органів місцевого самоврядування (ст.19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Парламент надав можливість органам місцевого самоврядування самостійно врегулювати в статутах територіальних громад форми громадського контролю і порядок їх організації, але місцева влада не охоче сприймає перспективи розширення можливостей контролю інститутів громадянського суспільства» [67].

«Розробники локальних нормативно-правових актів, якими регулюються процедури підготовки та проведення громадського контролю, роблять їх досить складними» [1]. Місцева влада часто незацікавлена у співробітництві

з інститутами громадянського суспільства, а громадськість надає негативну оцінку діяльності органів місцевого самоврядування. Відсутність правових засад та форм громадського контролю не сприяє його розвитку.

Висновки до розділу 3

1. Громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, скоординована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, ініціативних осіб яка спрямована на перевірку роботи органів місцевого самоврядування для додержання принципів законності та верховенства права у їх зусиллях щодо підвищення ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню важливих для громади проблем і завдань. Високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства є індикатором демократичного розвитку держави. Ефективність громадського контролю залежить безпосередньо від нормативно-правових та організаційних чинників інститутів громадянського суспільства реалізувати цю функцію.

Можна виокремити наступні узагальнені завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування: виявлення в актах та рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не суперечать чинному законодавству чи суперечать інтересам громади; оцінка результативності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, економічних, соціальних, культурних наслідків; надання експертних висновків пропозицій та рекомендацій. Громадський контроль передбачає, що кожен член громади повинен мати змогу оскаржити будь-яке незаконне рішення чи дію або бездіяльність. Для того, щоб така можливість стала реальною, необхідно забезпечити повну відкритість діяльності органів самоврядування через обов'язкове оприлюднення (опублікування) її результатів.

Головною метою громадського контролю за функціонуванням органів

місцевого самоврядування є більш широкою ніж мета державного контролю у цій сфері, яка зводиться до додержання законності та верховенства права.

Діяльність громадського контролю як важливого чинника демократичного суспільства може розглядатись як цілеспрямований та дієвий авторитет соціальних суб'єктів, головним із них є громадський активіст, якому мають утворюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу.

2. Форма громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування - це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, який за допомогою специфічних методів та засобів створює можливість суб'єктам громадського контролю реалізувати його мету.

Найбільш дієві форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування це: громадські ради, громадський медіа контроль, громадський моніторинг, місцеві ініціативи тощо. Залучення інформаційно-комунікаційних засобів дозволить активізувати громадський контроль в діяльності органів самоврядування. Як пропозиції щодо вдосконалення форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які можуть реалізовуватись на основі інформаційно-комунікаційних засобів можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації, висловлення громадської думки в форматі «он-лайн», Інтернет-голосування. Вбачаємо доцільним деталізувати та комплексно закріпити перелік форм громадського контролю загалом у Законі України «Про громадський контроль» та відповідних нормативно-правових актах. Для розв'язання проблем ефективності та дієвості громадського контролю щодо функціонування органів місцевого самоврядування необхідним є впровадження інформаційно-комунікаційних засобів як e-government і e-governance на підставі досвіду європейських держав.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження зроблено низку висновків та рекомендації:

1. Сформульовано поняття контролю в діяльності органів місцевого самоврядування а також критерії класифікації та види контролю, а саме визначено що контроль в діяльності органів місцевого самоврядування – це різновид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів скерована на попередження, виявлення і усунення порушень та недоліків у функціонуванні органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в інтересах громади та держави. Актуальність вивчення контролю у функціонуванні органів місцевого самоврядування має як теоретичне, так і важливе практичне значення для результативного функціонування всього механізму держави, забезпечення стабільності у політичній та інших сферах й узгодженості дій усіх органів держави.

Використання поняття «контроль» притаманне для різних сфер науки – публічного управління, менеджменту, соціології, політології, психології, медицини, та інших. Через свій функціональний потенціал, це поняття вживається майже у всіх сферах суспільного життя. Контроль як правове явище опосередковується соціальним змістом. Під цим поняттям позначають форму діяльності органів публічної влади та громадянського суспільства, самотійну гілки влади, функцію держави та громадянського суспільства. У контексті дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування варто виділити такі головні суб'єкти соціального контролю як громадянське суспільство, та правова держава і відповідно державний та громадський як види соціального контролю.

Наукова класифікація видів контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування має важливе значення для розуміння специфіки його здійснення. Типологія такого контролю через залучення обґрунтованих класифікаційних критеріїв дозволить сформувати його цілісне бачення. Таким чином, запропоновано класифікувати види

контролю за діяльністю місцевого самоврядування за нижченаведеними критеріями: за призначенням контролю; за рівнями контролю; за сферами діяльності органів самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, які уособлюють предмет контролю; залежно від термінів проведення контролю; за справжністю контролю; за організаційно-правовими формами контролю; за ступенем правової фіксації проведення контролю; за способом впливу на органи самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за суб'єктами, на діяльність яких скеровано контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин органів самоврядування та суб'єктів контролю.

2. Розкрито зміст нормативного забезпечення контролю в діяльності органів місцевого самоврядування. Нормативним підґрунтям контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Основний закон, що встановлює засади здійснення місцевого самоврядування.

Зasadничі норми контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 143 Конституції України. Його мають право реалізовувати безпосередньо органи самоврядування, територіальна громада і держава у особі власних органів. Подальше нормативне забезпечення проведення внутрішнього та зовнішнього контролю з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування реалізовано у відповідних законах та підзаконних актах, чого неможливо сказати про зовнішній громадський контроль.

Громадський контроль щодо діяльності органів місцевого самоврядування закріплений у Конституції України. Головними міжнародно-правовими актами, що містять стандарти стосовно сфери місцевого самоврядування і контролю за такими органами визначено Всесвітню декларацію місцевого самоврядування та Європейську хартію про місцеве самоврядування. Органи державної влади здійснюють контроль за здійсненням делегованих повноважень через аналіз відповідних актів на рівні органів місцевого самоврядування, інформації

про реалізацію таких повноважень, через проведення перевірок роботи виконавчих органів тощо.

Єдиним підзаконним нормативно-правовим актом, що регламентує процедуру реалізації державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є Постанова КМУ № 339 від 09.03.1994 р. «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади».

Нормативні засади громадського контролю за діяльністю самоврядних органів об'єктивовані у законах та підзаконних нормативно-правових документах несистемно і непослідовно.

З метою створення умов всебічного розвитку демократії в Україні, формування ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б діяла на засадах транспарентності та для розширення правових перспектив громадянського суспільства підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль». В цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний інструментарій контролю громадян та їх об'єднань за усією системою органів публічної влади.

Проблематика розробки і ухвалення законодавчого акту про громадський контроль обумовлена складністю відповідних відносин у суспільстві; відсутністю політичної волі; ризиком звужити потенційні можливості інститутів громадянського суспільства у результаті непродуманого і несистемного підходу. Для конкретизації окремих норм закону про громадський контроль доцільно ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

3. Проведено дослідження державного контролю в діяльності органів місцевого самоврядування в процесі здійснення реформ. Визначено що державний контроль в діяльності органів самоврядування – це різновид соціального контролю, що передбачає офіційну, систематичну, цілеспрямовану діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах громади і суспільства щодо передбачає спостереження, аналіз,

перевірку функціонування органів місцевого самоврядування за для забезпечення законності та здійснюється у визначених законом межах та передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування, незалежно від його об'єкта, містить у собі зміст який включає в себе принципи, завдання, об'єктивний та суб'єктивний склад тощо. Державний контроль містить у собі ширше коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Президента України; Верховну Раду України, через відповідні рішення – Конституційний Суд України та Рахункову Палату. Отож, суб'єктами державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є законодавча влада та наявні контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений ВРУ з прав людини, Рахункова палата; Президент України, Офіс президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – КМУ, міністерства та центральні органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України.

При реалізації державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень доцільним є запровадження заходів як переконання, так і примусу за для відновлення законності і верховенства права. В процесі реалізації державного нагляду за реалізацією власних повноважень органами самоврядування можливе застосування лише переконання та попередження.

4. Здійснено аналіз практики здійснення контролю в діяльності органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Зокрема в європейських країнах використовуються різні форм і методи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку громадян. В залежності від форми держави, моделі місцевого самоврядування залежить ефективність різних видів і форм контролю. В різних державах дієвість однієї і тієї ж форми контролю розкривається у різних аспектах.

В англосаксонській моделі (Великобританія, Канада, Ірландія,

Австралія, США, Нова Зеландія) урядові органи прямо не контролюють місцеві співтовариства, тому-що останні виступають як повністю автономні колективи, що функціонують у деяких випадках як рівноправні з державою суб'єкти.

Особливості континентальної моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Болгарія, Польща, Туреччина, Сенегал та ін.) полягає у тому що державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюється активніше, порівняно із англосаксонською моделлю. До змішаної моделі місцевого самоврядування використовується в Німеччині, Австрії, Японії. Серед найвідоміших є гібрид англосаксонської і континентальної моделей. В той же час така модель має істотну специфіку. Місцеве самоврядування є автономним, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію населення на місцях. До переваг змішаної моделі належить те, що вона вбирає в себе найкращі принципи протилежних моделей.

Різні моделі місцевого самоврядування застосовуються державами в умовах власних традицій державотворення. При цьому відбувається запозичення і апробування кращого практичного досвіду від кожної моделі та відхід від інструментарію, того який видався неефективним. утворюються змішані моделі самоврядування.

В країнах Європи державний контроль за функціонуванням та рішеннями органів місцевого самоврядування здійснюється у форматі легального нагляду, який відрізняється за інтенсивністю через розгалужений спектр компетенцій наглядових органів. Загалом, нагляд за ефективністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування різко зменшився, в той же час він все ще існує щодо деяких типів рішень у Бельгії, Німеччині, Австрії, Словенії та Польщі.

Громадянське суспільство та його інститути є активними суб'єктами громадського контролю в країнах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Данія, Нова Зеландія, Канада, Швейцарія, Ірландія, Австрія Фінляндія). Діяльність різних організаційних

форм інститутів громадянського суспільства в закордонних країнах варіюється залежно від історичних специфіки їх становлення.

Реформування місцевого управління в країнах Європи як Центральної так і Східної відбувається під впливом регіональної політики ЄС, що має за мету послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу та підвищення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС.

5. Сформульовано поняття громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування; За визначенням автора **громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, скоординована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, ініціативних осіб яка спрямована на перевірку роботи органів місцевого самоврядування для додержання принципів законності та верховенства права у їх зусиллях щодо підвищення ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню важливих для громади проблем і завдань. Високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства є індикатором демократичного розвитку держави. Ефективність громадського контролю залежить безпосередньо від нормативно-правових та організаційних чинників інститутів громадянського суспільства реалізувати цю функцію.**

Можна виокремити наступні узагальнені завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування: виявлення в актах та рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не суперечать чинному законодавству чи суперечать інтересам громади; оцінка результативності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, економічних, соціальних, культурних наслідків; надання експертних висновків пропозицій та рекомендацій. Громадський контроль передбачає, що кожен член громади повинен мати змогу оскаржити будь-яке незаконне рішення чи дію або бездіяльність. Для того, щоб така можливість стала реальною, необхідно забезпечити повну відкритість

діяльності органів самоврядування через обов'язкове оприлюднення (опублікування) її результатів.

Головною метою громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є більш широкою ніж мета державного контролю у цій сфері, яка зводиться до додержання законності та верховенства права.

Діяльність громадського контролю як важливого чинника демократичного суспільства може розглядатись як цілеспрямований та дієвий авторитет соціальних суб'єктів, головним із них є громадський активіст, якому мають утворюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу.

б. Здійснено комплексний аналіз форм громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування, та обґрунтовано пропозиції щодо їх вдосконалення. Сформульовано авторське бачення що таке **форма громадського контролю в діяльності органів місцевого самоврядування - це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, який за допомогою специфічних методів та засобів створює можливість суб'єктам громадського контролю реалізувати його мету.**

Найбільш дієві форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування це: громадські ради, громадський медіа контроль, громадський моніторинг, місцеві ініціативи тощо. Залучення інформаційно-комунікаційних засобів дозволить активізувати громадський контроль в діяльності органів самоврядування. Як пропозиції щодо вдосконалення форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які можуть реалізовуватись на основі інформаційно-комунікаційних засобів можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації, висловлення громадської думки в форматі «он-лайн», Інтернет-голосування. Вбачаємо доцільним деталізувати та комплексно закріпити перелік форм громадського контролю загалом у Законі України «Про громадський контроль» та

відповідних нормативно-правових актах. Для розв'язання проблем ефективності та дієвості громадського контролю щодо функціонування органів місцевого самоврядування необхідним є впровадження інформаційно-комунікаційних засобів як e-government і e-governance на підставі досвіду європейських держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І., Ткачук А. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою. Київ: Легальний статус, – 2011. – 64 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Ін-Юре, – 2002. – 668 с.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, –2004. – 302 с.
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. д-ра юрид. наук. Київ, – 1999. 378 с.
5. Арабаджиєв Д. Громадський моніторинг: структура, функції, завдання. Політичний менеджмент. – 2012. № 4-5. С. 80-88.
6. Баюк М. І., Войт М. І., Матковський Г. В. Організація контролю в системі органів державної влади. Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – 2013. – 135 с.
7. Бернацький О. Громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності: особливості та механізми здійснення. Вісник АПСВТ. – 2020. № 3-4. С. 122-129.
8. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. Часопис Київського університету права. – 2015. № 1. С. 127-132.
9. Варналія З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. Київ: НІСД, – 2007. 820 с.
10. Волошина А. В., Лациба М. В. Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації. Київ: Агентство «Україна», – 2011. 76 с.

11. Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 1985 р. Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – № 1/2 (6/7).
12. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 4. С. 43-47.
13. Гаращук В. М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. Проблеми законності. – 2002. – № 54. С. 83-90.
14. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. д-ра. юрид. наук. Харків, – 2003. 412 с.
15. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України. дис. канд. політ. наук. Івано-Франківськ, – 2015. – 238 с.
16. Глевацька Н. М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України. Наукові праці КНТУ. – 2009. – № 15. С. 114-122.
17. Гончаренко Г. А. Громадський контроль за сектором безпеки: адміністративно-правові засади, суб'єкти та проблеми реалізації. Актуальні проблеми політики. – 2020. – № 65. С. 160-167.
18. Гончаренко І. Б. Принципи здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України. URL: <http://intkonf.org>.
19. Гончаров А. Громадські слухання: світова та українська практики. URL: <https://izbirkom.org.ua/publications/obshchestvo-19/2018>.
20. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. Право та державне управління. – 2019. – №1 (34). Т.1 .С. 37-42.
21. Гула С. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах. Юридична Україна. – 2014. – № 1. С. 20-24.
22. Гурін Д. Про новий законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13337>.
23. Данильян О. Г. Деякі проблеми соціального контролю у сфері правового виховання в перехідному суспільстві. Вісник Національної

юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2011. – №10. С. 225-226.

24. Демченко І. С. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид наук. Київ, – 2012. 180 с.

25. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН / МПВСР, – 2007. 269 с.

26. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL:<http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKET.pdf>.

27. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

28. Європейське врядування: Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств. Брюссель: 2001 COM(2001)428. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.

29. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.

30. Ісаєв К. А. Громадський контроль над діяльністю політичних партій у системі публічної влади. Держава та регіони. – 2011. № 4. С. 29-34.

31. Іщук С. І. Окремі проблемні аспекти здійснення громадського контролю в Україні. Journal «ScienceRise: Juridical Science». – 2018. № 4 (6). С. 15-19.

32. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник. Київ: КНТ, – 2010. 232 с.

33. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навч. посібник.

Київ: ТОВ «Підприємство «ВІЕН ЕЙ», – 2015. 176 с.

34. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, – 2010. – 820 с.

35. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1. Ч.1. С. 120-129.

36. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. – 1996. № 30. Ст. 141.

37. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.

38. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків:Право, – 2015. 360 с.

39. Костицький В. В. Партнерство правової держави і суспільства в умовахглобалізації. Соціологія права. – 2011. № 1. С. 34-39.

40. Кравчук В. М. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: проблеми ефективності. Порівняльно-аналітичне право. – 2016. № 3. С. 16-20.

41. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. №1. URL:www.library.oridu.odessa.ua.

42. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ: Макрос, 2011. 200 с.

43. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання дис. канд. юрид. наук. Запоріжжя, –2011. 247 с.

44. Липовська Н. А. Загальні збори громадян: методологія проведення. Аспекти публічного управління. – 2015. –№ 5-6 (19-20). С. 90-97.

45. Літвінов О. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник. Дніпро: Моноліт, – 2010. – 180 с.

46. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – № 29. С. 18-31.

47. Михайлюк В. С. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування як запорука надання якісних послуг населенню. URL: <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naseleennyu/>

48. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Теорія та практика державного управління. – 2014. № 1 (44). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.

49. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, – 2009. 600 с.

50. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», – 2017. 276 с.

51. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. Право і суспільство. – 2015. № 3(2). С. 22-28.

52. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, – 2010. 18 с.

53. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку. дис. ... д-ра. юрид. наук. Львів, – 2018. 403 с.

54. Неберикут О. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Львів: Дизайн-студія «Папуга», – 2009. 84 с.

55. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. С. 23-31.

56. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. Людина і політика. – 2004. – № 5. С. 17-24.

57. Передерій О. С., Кулачок-Тітова Л. В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2016. – № 22. С. 43-46.

58. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, – 2016. 44 с.

59. Поважний С.Ф. Менеджмент: навчальний посібник. У 2 т. 3-тє вид. Донецьк: ДонДУУ, – 2012. Т. 1. 331 с.

60. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://www.niisp.org.ua>

61. Попередні коментарі до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», підготовлені Генеральним директором з питань демократії, Європейською комісією за демократію через право та Конгресом місцевих і регіональних рад від 20.02.2020. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41772.pdf>

62. Посібник з журналістських розслідувань. Теорія та практика / Б. Бель, О. Бурмагін, Т. Патора, О. Хоменок. Київ: Бізнесполіграф, – 2013. 190 с.

63. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, – 2012. 216 с.

64. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»: Проект Закону. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion/project

65. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. Офіційний вісник України. – 2010. № 84. Ст. 2945.
66. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 (зі змін та допов.). Відомості Верховної Ради України. – 1996. №47. Ст. 256.
67. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. Відомості Верховної Ради України. – 1997. № 24. Ст. 170.
68. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 28.05.1999. Відомості Верховної Ради України. – 1999 р. № 20-21. Ст. 190.
69. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 14. С. 56-58.
70. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. Вісник АПСВТ. – 2018. – №1. С. 68-71.
71. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис.. канд. наук з держ. Одеса, – 2011. – 203 с.
72. Сіцінська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. № 1 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673>.
73. Сіцінська М. В. Елементи громадського контролю в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. Інвестиції: практика та досвід. – 2013. № 14. С. 112 – 115.
74. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України: дис. канд.. юрид. наук. Київ, – 2010. 186 с.
75. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. Проблеми законності. – 2015. № 129. С. 59 – 68.
76. Смоляр О. А. Особливості організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве

самоврядування. – 2015. № 30. С. 140-154.

77. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. № 26. С. 239-249.

78. Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949. Офіційний вісник України. – 2004. № 26. Ст. 1733.

79. Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14.10. 2016 р. Харків, – 2016. С. 162-170.

80. Стрілець Ю. П. Види і форми контролю в місцевому самоврядуванні. Теорія та практика державного управління. – 2011. №3 (34). С. 1-7.

81. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. № 3 (14). С. 283-295.

82. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико- методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, – 2002. 468 с.

83. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010. № 996 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print128929742995>

84. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін: Міжнародний документ від 17.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text

85. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: Ленвіт, – 2012. 64 с.

86. Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку

громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=546>

87. Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України. *Visegrad journal on human rights*. – 2016. № 2/1. С. 135-139.

88. Чекаленко Л. Д. Специфіка формування громадянського суспільства в Республіці Польща. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: збірник наукових праць. Київ: Фоліант, – 2012. 466 с.

89. Шайгородський Ю. Ж. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія. Київ: Паливода А. В., – 2011. 148 с.

90. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. – 2018. № 4. С. 22-26.

91. Шемшученко Ю.С. *Юридична енциклопедія: в 6 т.* Київ: Укр. енцикл., – 2001. Т. 3. 792 с.

92. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис . канд. юрид. наук. Харків, – 2002. 195 с.

93. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. – 2001. № 16. С. 119-122.

94. Штиршов О. М. Ємельянов В. М. Європейський досвід у сфері взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства // *Публічне управління та регіональний розвиток*. – 2020. – № 9. – С. 940-965. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2020_9_14.

95. Штиршов О. М., Степаненко А. В. Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю під час надання управлінських послуг. *Державне управління*. – 2016. № 255 (267). – С. 193–197.

96. Constitution of the Italian Republic given on 27.12.1947. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

97. Crepin-Dehaene I. L'autonomie locale en Suède. URL:

http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono__fr_2010.pdf&&hash=b72fa328da9dae6dee5c294320c36d7a.

98. Emese P. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). Pécs Journal of International and European Law.2018. № 2. P. 6-20.

99. Goldsmith M. Central control over local government a Western European Comparison. Local Government Studies. 2002. № 28. Issue 3. P. 91-112.

100. Kiurienš V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative view. Journal of Education Culture and Society. 2015. №2. P. 394- 410.

101. Moreno Molina A. M. Local government in Spain. URL: http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_uploadoad/ressources/monographie/mono_en/mono_espagne_en_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ea5d.

102. Perederii O. S. Modernization of the legal system of Ukraine and expansion of the legal space of the European Union. Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. 2019. No. 3. Vol. 26. P. 62-74.

103. Shala M., Shala S. Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo. European Journal of Interdisciplinary Studies. 2016. № 2. Issue 1.P. 74-84.

104. Strussova M. Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. Sociológia. 2009. № 4. P. 354-379.