

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ДМИТРА МОТОРНОГО

Факультет економіки та бізнесу

Кафедра менеджменту та публічного адміністрування

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань – 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність - 281 Публічне управління та адміністрування

ПОГОДЖЕНО

Керівник проектної групи (гарант)
освітньо-професійної програми



Єфіменко Л.М.
(ініціали та прізвище)

«02» _червня_ 2025 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри освітньо-
професійної програми



Плотніченко С.Р.
(ініціали та прізвище)

«02 » _червня_ 2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему «ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВРЕГУЛЮВАННЯ
ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ»

Здобувачка вищої освіти: _____



(підпис)

Чепеленко Х.В.

(ПІБ здобувача)

Науковий керівник: _____



(підпис)

к.н.держ.упр., доц. Єфіменко Л.М.

(учене звання, науковий ступінь, ПІБ)

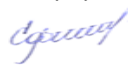
Запоріжжя, 2025 р.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ДМИТРА МОТОРНОГО
 факультет економіки та бізнесу
 кафедра менеджменту та публічного адміністрування

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
 Галузь знань: 28 «Публічне управління та адміністрування»
 Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

ПОГОДЖЕНО

Керівник проєктної групи (гарант)
 освітньо-професійної програми
 «Публічне управління та

 Єфіменко Л.М.
 (підпис) (ініціали та прізвище)
 «__02__» __червня 2025__ р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри
 менеджменту та публічного
 адміністрування

 Плотніченко С.Р.
 (підпис) (ініціали та прізвище)
 «__02__» __червня__ 2025__ р.

ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної бакалаврської роботи
 здобувачки вищої освіти

1. Тема кваліфікаційної бакалаврської роботи:

«Організаційно-правові засади врегулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні»
 науковий керівник роботи к.н.держ.упр., доц. Єфіменко Л.М.

затверджені наказом ректора університету від 13 вересня 2024 року № 419-с

2. Строк подання кваліфікаційної бакалаврської роботи: 02 червня 2025 року

3. Вихідні дані до кваліфікаційної бакалаврської роботи: відповідні закони України, Конституція України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, програмні документи державних органів, монографії та статті вітчизняних і зарубіжних авторів, звіти міжнародних організацій.

4. Зміст кваліфікаційної бакалаврської роботи (перелік питань, які потрібно розробити):

- 1) Теоретичні засади дослідження взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні
- 2) Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформ

5. Перелік графічного матеріалу: _____

6. Дата видачі завдання «20» лютого 2025 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів	Відмітка про виконання
1	Затвердження плану роботи		
2	РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади дослідження взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні	04.04.2025	
3	РОЗДІЛ 2. Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування в умовах реформ	19.05.2025	
4	Перевірка на плагіат	29.05.2025	
5	Попередній захист роботи на кафедрі	02.06.2025	

Здобувачка вищої освіти



(підпис)

Чепеленко Х.В.

(ініціали та прізвище)

Керівник кваліфікаційної
магістерської роботи

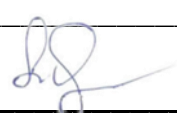
(підпис)

Єфіменко Л.М.

(ініціали та прізвище)

Рішення комісії про попередній захист кваліфікаційної роботи від «02» червня 2025 року
до захисту допущен

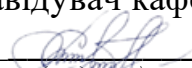
Члени комісії:

1. Ортіна Г.В., д.н.держ.упр., проф. 
 (прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

2. Вороніна Ю.Є., к.н.держ.упр., доц. 
 (прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

3. Горбова Н.А., к.п.н., доц. 
 (прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання, підпис)

Завідувач кафедри менеджменту та публічного адміністрування

 С.Р. ПЛОТНІЧЕНКО «17» червня 2025 р.
 (підпис) (ініціали та прізвище)

Допустити до захисту

АНОТАЦІЯ

кваліфікаційної бакалаврська роботи на тему:

«Організаційно-правові засади врегулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні»

1. ВНЗ: Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного.
2. Рік завершення роботи: 2025 р.
3. Обсяг роботи: 60 стр.
4. Кількість додатків: 0
5. Кількість ілюстрацій: 10
6. Кількість таблиць: 0
7. Кількість джерел літератури: 79

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 дослідження – всебічно та об'єктивно теоретично висвітлити зміст контрольної функції в діяльності органів місцевого самоврядування та запропонувати пропозиції щодо 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 поставлених цілей нами застосовано комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів.

Основні результати дослідження (наукові, практичні): уточнено поняття та ознаки взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації публічної влади, виявлено ключові правові та інституційні проблеми у сфері координації дій між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням, запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання взаємодії на основі принципів партнерства та балансу повноважень.

Ключові слова: органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, регіональний рівень, публічне управління, взаємодія, децентралізація.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ	9
1.1 Взаємодія в діяльності органів місцевого самоврядування: поняття, класифікація, види	9
1.2. Нормативні аспекти взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні	18
РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕФОРМ	27
2.1 Державний контроль в діяльності органів місцевого самоврядування в контексті реформ.....	27
2.2 Зарубіжний досвід реалізації функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування.....	38
ВИСНОВКИ.....	50
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	53

ВСТУП

Удосконалення концепції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, забезпечення сучасного прозорого, демократичного державного та суспільного контролю – питання, які в Україні ще не знайшли комплексного наукового вивчення та законодавчого врегулювання. Серед ключових викликів на шляху завершення реформи децентралізації в Україні залишається неврегульованість статусу районних державних адміністрацій та питання розмежування повноважень між виконавчими органами місцевого самоврядування й державними органами на місцях. Це створює правову невизначеність і гальмує передачу повноважень громадам. Військова агресія Російської Федерації, що розпочалася у лютому 2022 року, призвела до надзвичайно складної політичної та економічної ситуації в Україні, яка диктує необхідність зосередити зусилля на відновленні територіальної цілісності країни. Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування відповідає інтересам територіальних громад та суспільства в цілому та є запорукою стабілізації безпекової ситуації на нашій території, зняття соціальної напруги та координації процесу державотворення на території України.

Для вирішення цих проблем необхідно проаналізувати та врахувати міжнародно-правові стандарти та сучасні практики організаційного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в демократичних країнах світу. Побудова національної моделі демократичного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, спираючись на найкращі досягнення світової спільноти, має велике значення в руслі європейського шляху розвитку, який обрала Україна.

Фундаментом для проведення дослідження контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування стали наукові праці фахівців, які вивчали окремі аспекти: реалізації громадського контролю (Д.

Арабаджієв, 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.);

Останніми роками в Україні з'явилося нове комплексне дослідження сфери місцевого самоврядування, що зумовлене інноваціями у розвитку демократії в Україні, процесами глобалізації та децентралізації, але концепція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування ще не сформована. Зазначене, у поєднанні з сучасним процесом демократичних змін та децентралізації в Україні, визначило вибір теми роботи, її мету та 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 – всебічно та об'єктивно теоретично висвітлити зміст контрольної функції в діяльності органів місцевого самоврядування та запропонувати пропозиції щодо 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 поставлених цілей нами застосовано комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. Герменевтичний метод об'єктивно тлумачить положення вітчизняних законодавчих норм та міжнародного права щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; шляхом застосування методу структурної системи можна визначити такі терміни: «моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування», «державний моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування», «громадський моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування», «форми громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування»; системний метод веде до вивчення контролю діяльності органів місцевого самоврядування, тобто як організованої системи взаємодіючих елементів, а використання комунікативного методу дозволяє підтвердити особливість взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів державного та громадського контролю в процесі здійснення; порівняльно-правовий метод допомагає вивчити практику зарубіжних країн щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; для висновків дослідження використовується метод узагальнення.

Структура та обсяг роботи. Робота складається зі вступу, двох розділів, що включають чотири підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

1.1 Взаємодія в діяльності органів місцевого самоврядування: поняття, класифікація, види

Розбудова демократичної держави в Україні – складний і тривалий процес. Незважаючи на різноманітні перешкоди, у суспільстві зростає занепокоєння щодо дотримання та захисту верховенства права та відповідальності органів державної влади перед окремими особами та суспільством. В умовах реформування державного управління на новий етап виходить питання організаційного контролю за функціонуванням системи державної влади в цілому та органів місцевого самоврядування зокрема.

Вивчення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування має важливе теоретичне і практичне значення для ефективної роботи всього державного механізму, забезпечення стабільності в політичній та інших сферах, координації дій усіх державних органів.

Європейські інтеграційні пріоритети України вимагають від неї додаткових зусиль для забезпечення ефективності, незалежності та прозорості діяльності місцевого самоврядування. Копенгагенські критерії вступу до Європейського Союзу 1993 року зобов'язали Україну вирішити низку досить складних завдань, які вплинули не лише на темпи інтеграції, а й на покращення політичної та економічної ситуації в країні та за кордоном. Одним із завдань є забезпечення стабільності інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист меншин [37].

Використання поняття «контроль» існує в різних наукових галузях – державному управлінні, менеджменті, соціології, політології, психології, медицині та ін. Завдяки своїм функціональним можливостям це поняття

застосовується практично у всіх сферах суспільного життя. Контроль, як правове явище, опосередкований соціальним змістом. Це поняття стосується форм діяльності органів державної влади та громадянського суспільства, окремих гілок влади та функцій держави та громадянського суспільства.

«Поняття «контроль» відкрите для тлумачення, як видно з його етимологічного коріння». Етимологічно контроль походить від французького *contrôle* (від давньофранц. *controle* — роль — повторюваний список), яке, в свою чергу, походить від лат.

«Контра» («опозиція», «опозиція») стосується перевірки виконання законів, рішень тощо; перевірка та фіксація діяльності кого-, чого-небудь, а також нагляд за кимось, чимось; одна з функцій державного управління. За об'єктом, предметом і галуззю його поділяють на загальнодержавний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види» [91, с.323] Загальне визначення поняття контролю в державному управлінні має особливе значення через важливість відповідної діяльності в забезпеченні принципів і норм.

Соціальний контроль визначається як елемент соціальної організації, система способів, якими діють індивіди та підгрупи, поведінка інститутів і засоби соціального контролю, які гарантують, що члени суспільства живуть разом у соціальних ролях і цінностях. Координуйте їхні бажання та напрямки, встановлюйте прийнятні способи задоволення їхніх потреб тощо [47] Мета соціального контролю полягає в тому, щоб звести до мінімуму порушення встановлених соціальних норм і соціальних цінностей, які вони втілюють. Історично кожне суспільство розробило власну систему методів соціального контролю, включаючи переконання, заборони та стимули, щоб формувати поведінку людей відповідно до соціальних норм. [53] На малюнку 1.1 показано три важливі функції соціального контролю.



Рис.1.1. Функції соціального контролю

Завдяки цим трьом функціям соціальний контроль визначається як «специфічний соціальний механізм, який допомагає передавати соціальний досвід від одного покоління до наступного без суттєвих відхилень. Ці функції залишаються незмінними незалежно від сфери діяльності інститутів соціального контролю»[23]. Важливо підкреслити вид соціального контролю, який реалізується на рівні публічно-правових відносин держави.

Дослідник В. Шестак стверджує, що «всередині держави є види контролю: наддержавний, міждержавний, громадський, суб'єктів місцевого самоврядування та держави». Т. Наливайко розрізняє «два види контролю в системі державно-суспільних відносин – державний і громадський»[51]. Досліджуючи контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, варто наголосити, що основними суб'єктами соціального контролю є громадянське суспільство та правова держава, а відповідно держава та громадськість також є видами соціального контролю.

У процесі свого розвитку глобальні міжнародні інституції еволюціонували від консультативних структур до міждержавних структур, а потім до наднаціональних соціальних інститутів. Його вплив охоплює практично всі

основні види соціального контролю.[25] Міжнародні організації зосереджуються на таких питаннях, як демократичні реформи, забезпечення верховенства права та людський розвиток у світі, і мають прямий і опосередкований вплив на країни, координуючи та спрямовуючи їх діяльність. Тому ми наголошуємо на міжнародному нагляді як інструменті забезпечення виконання державами своїх міжнародних зобов'язань, який здійснюється міжнародними організаціями від імені міжнародного співтовариства.

Вчений В. Гаращук визначає контроль як «сукупність дій різної форми, що здійснюються суб'єктом контролю над поведінкою людей або власною поведінкою, стосунками, що виникають у суспільстві, або дослідженням об'єктів матеріального світу з метою встановлення будь-яких наукових чи інших пізнавальних цілей» [13]. На думку О. Сушинського, «контроль як функція управління та здійснення влади визначає її зміст, а форма контролю є засобом досягнення цієї функції» [82]. Зовні структура контролю проявляється у вигляді організованої діяльності (рис. 1.2).



Рис.1.2. Структура контролю

До регуляторної діяльності висувається низка вимог, згідно з якими регуляторна діяльність має бути: 1) сумісною, тобто нагляд може здійснюватися

лише в рамках спеціальних регуляторних положень; 2) систематичний, тобто регулярний; 3) своєчасне, тобто своєчасне проведення, що значно підвищує його ефективність; 4) комплексний, тобто такий, що охоплює найважливіші питання та поширюється на всі служби та структури регульованої установи; 5) поглиблено, тобто необхідно перевіряти не тільки відділи з поганою роботою, а й відділи з хорошою роботою; 6) об'єктивні, тобто вільні від упередженості; 7) відкритий, тобто його результати мають бути відомі регульованим; 8) дієвий (дійсний)» [6, с. 179].

У своїй роботі ми вважаємо важливим охарактеризувати діяльність органів місцевого самоврядування як об'єктів контролю. Основним напрямом діяльності органів місцевого самоврядування є вирішення проблем місцевого значення.

Публічно-правові функції органів місцевого самоврядування є об'єктами контролю на рисунку 1.3.



Рис.1.3. Публічно-правове функціонування органів місцевого самоврядування

Що стосується безпосереднього здійснення влади територіальними громадами, то контроль над процесом порушує демократичні принципи. Контролюючий суб'єкт може лише контролювати забезпечення та організацію відповідних процедур (процесу виборів, референдуму тощо) та їх легітимність.

Контролем, як предметом діяльності органів місцевого самоврядування, може бути виконання частини повноважень органів місцевого самоврядування або здійснення функції.

Таким чином, моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування – це форма соціального моніторингу, яка є регламентованою та систематичною діяльністю уповноважених суб'єктів щодо попередження, виявлення та усунення протиправних дій і недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з метою забезпечення інтересів громади та держави.

Наукова класифікація видів функціонального контролю органів місцевого самоврядування має важливе значення для розуміння особливостей реалізації функціонального контролю органів місцевого самоврядування. Типологічний аналіз цього контролю з використанням добре розроблених критеріїв класифікації допоможе виробити цілісне уявлення про нього.

Дослідники виділяють різні класифікаційні показники та види контролю в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Вчений О. Суцінський запропонував «класифікувати види контролю за обсягом контрольних прав, ознаками суб'єкта контрольної діяльності, суб'єкта, який здійснює контроль, сфери контролю, характеру взаємовідносин між суб'єктом контролю та об'єктом контролю, часом здійснення контролю тощо». [82]В. Смоляр вважає, що необхідно «розділяти контроль на внутрішній (відомчий) контроль і зовнішній (позавідомчий) контроль залежно від характеру взаємовідносин між суб'єктом контролю та об'єктом контролю. У внутрішньому контролі суб'єкт контролю та об'єкт контролю функціонують в одній системі; у зовнішньому контролі незалежний суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта»[76]. Відповідно до правового нормативного етапу С. Косінова розрізняють "такі види контролю: контроль за нормотворчою діяльністю; контроль за адміністративно-

управлінською діяльністю; через судову діяльність тощо". [38]. Користуючись нагодою, ми хотіли б зазначити, що дослідники по-різному розробили набір критеріїв класифікації, але завжди підкреслюючи його невичерпний характер.

За словами В. Шестака, державний контроль «поділяється на декілька видів за такими критеріями: за суб'єктом контрольної діяльності; за юридичною кваліфікацією (законний і неправомірний); за ступенем важливості (звичайний, актуальний, надзвичайний); за способом здійснення права контролю (прямий і опосередкований); за кількісним складом суб'єктів (єдиний, сумісний); за володінням правом контролю (власний і довірений); контрольна діяльність суб'єкта (реальний і формальний за територіальним розподілом права контролю (загальнодержавний і місцевий) за часом виконання (останній, поточний і наступний за результатами оцінки об'єкта); Поділяються за стадією дослідження об'єкта (основна, проміжна, кінцева); поділяють за охопленням об'єкта дослідження (загальне чи часткове). Ці критерії класифікації є актуальними в контексті дослідження видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу узагальнення О. Смоляр вважає, що контроль у сфері місцевого самоврядування необхідно класифікувати за такими «критеріями: за суб'єктом контролю (державна влада, громадські організації, громадяни); за об'єктом контролю (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами); за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий/позавідомчий контроль); за сферою діяльності (освіта, охорона здоров'я, використання природні ресурси, фінанси тощо (попередні, поточні, кінцеві) за ступенем спеціалізації».

Тому рекомендується класифікувати види контролю діяльності ОМС за такими критеріями: за метою контролю; за рівнем контролю; за сферою діяльності підконтрольного автономного органу; за типом влади, яку представляє суб'єкт контролю; в залежності від часу контролю; достовірність контролю; контроль через організаційно-правові форми; за ступенем юридичної закріпленості контролю; за методами впливу на автономний орган; за ознаками

проведення; суб'єктом, який здійснює право контролю; суб'єктом, діяльність якого контролюється; визначається спрямованістю управління та характером взаємовідносин між автономним органом і контролюючим суб'єктом.

«В органах державної влади та органах місцевого самоврядування система моніторингу є органічним цілим, що складається з двох підсистем: внутрішнього моніторингу та зовнішнього моніторингу. Саме ці підсистеми в сукупності забезпечують безперервність, комплексність та комплексність моніторингу»[41]. Тому цей критерій є ключовим у нашому дослідженні та заслуговує на пильну увагу.

Внутрішній контроль тісно пов'язаний з менеджментом. Вчений В. Обухов зазначав: «Контроль, як засіб зворотного зв'язку, забезпечує органи управління необхідною інформацією про фактичний стан об'єкта управління та фактичне виконання управлінських рішень. Іншими словами, контроль, як елемент управління, є складним процесом, спрямованим на перевірку відповідності об'єкта управління вимогам і встановленим параметрам, що пред'являються до нього» [59]. В. Бакуменко та Д. Безносенко зауважують: «Управлінський контроль — це вид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності — плани, процедури та практичні дії, необхідні менеджерам для досягнення цілей організації. Управлінський контроль включає методи та засоби контролю, які допомагають у плануванні, бюджетуванні та виконанні всіх функцій управління. Управлінський контроль поділяється на функціональний контроль, адміністративний контроль і фінансовий контроль» [34]. Внутрішній контроль є елементом внутрішньої системи забезпечення якості діяльності органів місцевого самоврядування. Належна організація дає змогу отримувати інформацію про якість та ефективність роботи органів місцевого самоврядування та співвідносити їхню роботу з досягненням поставлених цілей.

Внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування — це контроль за відповідністю результатів управління та діяльності встановленим цілям, а також за станом виконавчої дисципліни та ефективністю функціонування всієї структури. «Зовнішній контроль включає громадський контроль і контроль з

боку державних органів за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України». Регулювання, яке здійснюють органи місцевого самоврядування, також має два аспекти: внутрішнє регулювання та зовнішнє регулювання.

Аналізуючи державний контроль, слід зазначити, що наразі державний контроль є домінуючим, оскільки його нормативна база є більш повною, а обсяг завдань, які він виконує, більш розширеним.. Суспільний розвиток поступово призводить до мінімізації державного контролю за сферою діяльності органів місцевого самоврядування та заміни його громадським контролем. Держава претендує на управління найважливішими сферами суспільного життя та контроль над ними, тому має бути зацікавлена в ефективному та автономному місцевому самоврядуванні.

Іншою формою зовнішнього контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є громадський контроль – одна з демократичних форм реалізації демократії в Україні, яка склалася протягом останніх двох десятиліть.

Громадський контроль є потенційно ефективним механізмом, який дозволяє громадянському суспільству та його інститутам вирішувати багато завдань і таким чином будувати громадянське суспільство. Громадський нагляд — це звітність державних органів про результати своєї діяльності перед громадськістю, а також громадські слухання, моніторинг, перевірки, експертизи, звернення громадян тощо.

Статус і роль громадського контролю в суспільному житті, співвідношення державного контролю з громадським безпосередньо пов'язані із загальною характеристикою країни. «У тоталітарній державі, наприклад, переважає не просто державний контроль над суспільством, а державний контроль над усіма сферами суспільного та приватного життя»[43]. Тому українське суспільство має працювати над розвитком інститутів громадського контролю, починаючи з створення належної нормативно-правової бази.

Право громадян на управління місцевими справами, гарантоване конституціями, законами та міжнародними документами, не може бути повністю

реалізоване без встановлення загальних принципів і процедур здійснення громадського контролю. Водночас підвищення ефективності, прозорості та результативності державного контролю можливе лише за умови неухильного дотримання принципів законності та доцільності.

1.2. Нормативні аспекти взаємовідносин між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні

Без всебічного дослідження нормативно-правової бази місцевого самоврядування важко зрозуміти сутність і значення контролю місцевого самоврядування. Оскільки законодавча база у сфері суспільних відносин розвивалася нелінійно, виникає потреба у дослідженні різних аспектів нормативно-правового контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування. Нормативні положення щодо такого контролю не охоплюють усіх його сфер і не забезпечують оптимального досягнення цілей.

Аналіз змісту нормативно-правової поведінки у цій сфері закладе підґрунтя для виявлення та вирішення основних проблем регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, сприятиме удосконаленню теоретичних засад певної регуляторної діяльності, підвищенню ефективності регуляторної діяльності.

На рисунку 1.4 наведено систему нормативно-правових дій у сфері оперативного управління органами місцевого самоврядування.



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

Нормативною основою контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Конституція, яка визначає принципи місцевого самоврядування.

Основні норми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування визначено статтею 14. Стаття 143 Конституції України. Реалізується безпосередньо органами місцевого самоврядування, територіальними громадами та державою в особі власних інституцій. Дотримуйтеся частини 4 столовими ложками. 143 «Органи місцевого самоврядування підлягають нагляду відповідних органів виконавчої влади при здійсненні ними виконавчих повноважень»[36]. Подальше нормативне забезпечення з боку держави внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється через відповідні закони та нормативно-правові акти, тоді як зовнішнього громадського контролю такого забезпечення немає.

Конституція України передбачає громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Зокрема, згідно ч. 1 ст. Статтею 143 Конституції України визначено, що територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені нею

органи місцевого самоврядування управляти майном, що є власністю громади, затверджувати плани соціально-економічного і культурного розвитку та здійснювати контроль за їх виконанням, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і здійснювати контроль за їх виконанням, встановлювати відповідно до закону місцеві податки і збори, забезпечувати проведення місцевих референдумів. реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, здійснення контролю за їх діяльністю та вирішення інших важливих питань місцевого значення в межах повноважень, наданих законом»[36].

Процес осмислення та розробки оптимальних моделей взаємодії держави, муніципальних інституцій та громад має тривалу історію, тому загальні принципи таких відносин закріплені на міжнародно-правовому рівні. З точки зору пошуку шляхів удосконалення правового та законодавчого забезпечення є необхідність вивчення міжнародних стандартів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти функціонування органів місцевого самоврядування безпосередньо відображені в міжнародній системі поведінки у сфері місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування

Основними міжнародно-правовими актами, що містять стандарти щодо сфери місцевого самоврядування та контролю за такими інституціями, є Всесвітня декларація про місцеве самоврядування та Європейська хартія місцевого самоврядування.

Всесвітня декларація про місцеве самоврядування 1985 року передбачає, що повноваження, надані органам місцевого самоврядування, мають бути повними та виключними. Якщо центральному чи місцевому урядовому органу надано законні повноваження втручатися у справи, за які він спільно відповідає Органи місцевого самоврядування повинні зберігати ініціативу та повноваження приймати рішення. «Місцеві органи влади повинні бути уповноважені використовувати законні засоби для захисту своєї автономії в правовому полі, яке визначає та захищає їхні інтереси»[11]. Ці положення більш чітко викладені

в Європейській хартії та інкорпоровані в українське законодавство.

У ст. Стаття 8 Хартії встановлює "основний принцип державного (виконавчого) нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та передбачає, що він може здійснюватися лише в порядку та у випадках, передбачених законом. Його метою є забезпечення дотримання правових та конституційних принципів. Проте вищі органи влади можуть здійснювати нагляд за належним виконанням завдань місцевого самоврядування. Нагляд повинен забезпечувати відповідність заходів, які вживаються органами нагляду, важливості інтересів, які вони мають захищати»[27]. Ці обмеження підкріплюються гарантіями автономії та незалежності автономних інституцій та вільного здійснення ними своїх повноважень.

Тобто, насамперед, заслуговує на увагу правова інституціоналізація державного контролю за органами місцевого самоврядування.

Статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлено, що «Державний нагляд за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється в межах повноважень і в порядку, визначених Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання державних органів або їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень»[67]. У ст. Стаття 76 Закону «встановлює обов'язки та зобов'язання органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою при здійсненні повноважень, делегованих органам виконавчої влади».[67] Розглянемо делегування місцевого самоврядування як суб'єкт державного контролю.

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає: «Метою державного нагляду є виконання повноважень органів місцевого самоврядування в таких сферах: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік (стаття 27); управління державною власністю (стаття 29); житлово-побутове обслуговування, побутове обслуговування, торгівля, громадське харчування, транспорт і зв'язок (стаття 30); будівництво (стаття 30). (стаття 31); освіта, культура, фізкультура (стаття 33); соціальна безпека жителів (стаття 36);

реєстрація місця проживання (стаття 37-1); с законних інтересів громадян (ст. 38)»[67].

Державні органи контролюють виконання делегованих повноважень шляхом аналізу відповідної поведінки на рівні органів місцевого самоврядування, отримання інформації про виконання цих повноважень та перевірки роботи органів виконавчої влади.

Законом Уряду «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розподілу повноважень органів місцевого самоврядування» «Забезпечення законності місцевого самоврядування» передбачено здійснення нагляду за нормативною діяльністю органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 74) та державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо виконання ними своїх повноважень» Державна влада, а також забезпечення діяльності місцевих рад, рад громад та єдиних виконавчих органів публічно-правових осіб – бюджетних органів (ст. 74, ч. 2)» [64]. Аналізуючи права та обов'язки установ, які гарантують дотримання законності (ст. 78 проекту), можна зробити висновок, що державні органи зобов'язані фіксувати можливість здійснення контролю та нагляду. Уточнюючи та конкретизуючи повноваження державних органів щодо контролю за діяльністю автономних органів має свої переваги, але водночас значно розширює сферу впливу на цей демократичний інститут.

Фрагментованість нормативного вирішення питання делегування повноважень від виконавчої влади до органів місцевого самоврядування призвела до низки дискусій щодо необхідності окремого закону в цій сфері. Через відсутність відповідних нормативно-правових актів надання, скасування та виконання повноважень дуже ускладнюється, а органи місцевого самоврядування не можуть відмовитися від виконання наданих їм повноважень.

Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та низки інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розподілу повноважень органів місцевого самоврядування намагаються централізувати передачу

повноважень. "Проектом пропонуються загальні принципи розмежування сфери компетенції держави та місцевого самоврядування; визначення питань, з яких органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення; умови і принципи надання їм державних повноважень тощо", - йдеться в повідомленні. [64] У процесі надання державних повноважень органам місцевого самоврядування особливо важливим є забезпечення соціальної стабільності, що відображено у статті 33 проекту: «Органи місцевого самоврядування мають право здійснювати надані їм повноваження без порушення положень закону; забороняється надавати державні повноваження органам місцевого самоврядування в середині поточного бюджетного періоду, а також змінювати рішення щодо змісту». і обсяг повноважень більше ніж кожні три роки; забороняється передача державних повноважень між органами місцевого самоврядування; [64] Рекомендовано переглянути процесуально-концептуальні норми контролю з боку держави за делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. Статтею 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не повинен призводити до втручання державних органів і посадових осіб у здійснення ними повноважень. Так артистично. Стаття 71 Закону «передбачає гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб, у тому числі забороняє втручання виконавчої влади та її посадових осіб у законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та у вирішення питань, що належать до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування»[67]. Одним із завдань децентралізації є визначення нового підходу до контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування принципу законності при здійсненні власних та делегованих повноважень.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що «органи місцевої державної адміністрації здійснюють державний нагляд за здійсненням органами місцевого самоврядування адміністративної влади.

Єдиним підзаконним актом, який регулює порядок державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, є постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1994 р. № 339 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування». Доручення виконавчого органу».

Отже, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування детально закріплений у чинному законодавстві, хоча й не системно. По-перше, шляхом аналізу відповідних законів органів місцевого самоврядування, даних про здійснення владних повноважень, перевірки роботи адміністративних органів уніфіковано процедури нагляду за виконанням децентралізованих повноважень. В умовах децентралізації необхідно встановити мінімальний контроль за повноваженнями самих органів місцевого самоврядування.

Засади регулювання діяльності автономних органів громадського контролю об'єктивовані в законах та підзаконних нормативно-правових документах, позбавлені системності та послідовності.

Незважаючи на розгалужену інституційну систему, контроль державного сектору за діяльністю органів місцевого самоврядування здебільшого здійснюється частково. Рекомендується зосередитися на основному змісті.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» «основними суб'єктами місцевого самоврядування є села, селища, міста та інші територіальні громади, на які покладено основні функції та повноваження місцевого самоврядування (ст. 6). Формами безпосередньої участі громадян у вирішенні найважливіших питань місцевого значення є місцеві референдуми (ст. 7), збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи. (стаття 9) та громадські слухання (стаття 13)»[67]. Тому закон передбачає певні форми громадського контролю. Проте існуючих правових норм недостатньо для їх практичної реалізації, оскільки зазначені форми не підлягали ефективним процедурам офіційного визначення для їх визначення на нижчому законодавчому рівні.

Аналізуючи чинне законодавство, О. Смоляр обґрунтовано «зазначає, що в

нормативно-правовій базі, що регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, існують прогалини, нечіткість визначення та суперечливі положення, які негативно впливають на реалізацію конституційних прав територіальних громад та їх інститутів самостійно вирішувати питання місцевого значення» [77, с. 197]. 243]. Перед початком російської військової агресії проти України новий проект Закону України «Про місцеве самоврядування», запропонований 26 лютого 2021 року, обговорювався громадськістю та експертами, в якому робилися спроби виробити форми консультацій за участю громадськості.

Важливою складовою розвитку інститутів громадського контролю є прозорість та відкритість у діяльності органів місцевого самоврядування. Принцип гласності закріплено в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування» (стаття 4)[67]. Відповідно до статті 55 Закону «голова районної, обласної, міської ради відповідає за забезпечення гласності в роботі ради та її органів, допуск громадян до обговорення проектів рішень ради та важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки та оприлюднення рішень ради»[67].

Невід'ємною частиною принципів прозорості та відкритості є доступ громадян та їхніх установ до інформації про роботу органів місцевого самоврядування, що забезпечує громадський контроль. У цьому плані велике значення має Закон України «Про звернення громадян» (1996 р.). «Громадяни мають право звертатися з думками, скаргами та пропозиціями до органів місцевого самоврядування відповідно до своїх обов'язків, право звертатися із заявами чи клопотаннями щодо своєї статутної діяльності, право звертатися із заявами та клопотаннями щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів, а також право скаржитися на порушення цих прав»[66]. передбачені законами України: «Про інформацію» (1992 р.) та «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.). Інформація, отримана або створена органами місцевого самоврядування в процесі виконання ними своїх повноважень.

Тому в національному законодавстві громадський контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування є умовним та фрагментарним. Науковці та експерти сходяться на думці, що прийняття Закону про громадський контроль є розумним кроком. За останні два десятиліття (перший проект був розроблений у 2001 році) було запропоновано більше десятка пропозицій щодо розробки відповідних законів. Останній проект – «Про цивільний контроль за діяльністю органів державної влади, їх посадових та службових осіб» (2018). також було відкликано.

З метою створення умов для всебічного розвитку демократії в Україні, формування ефективної, незалежної та прозорої системи місцевого самоврядування, розширення правових перспектив громадянського суспільства ми підтримуємо закріплення системи громадського контролю в Законі України «Про громадський контроль». Закон має закріпити єдиний комплексний інструментарій контролю за громадянами та їх об'єднаннями в усій системі органів державної влади.

Проблеми розробки та прийняття законодавства про громадський нагляд зумовлені складністю відповідних взаємовідносин у суспільстві; відсутність політичної волі; та ризик зниження потенціалу інститутів громадянського суспільства через неадекватні та несистемні підходи. З метою уточнення окремих положень публічно-правових актів рекомендується сформулювати 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 становлять органи державної влади та органи місцевого самоврядування, спільна діяльність яких створює умови для реалізації інтересів суспільства, особи та громад у всіх сферах: політичній, економічній, соціальній, культурній та духовній. Але в цій системі місцева автономія має свою специфіку, яка пов'язана з правовим статусом територіальної громади, яка є інститутом громадянського суспільства. Місцеве самоврядування - це право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, унеможливаючи втручання в цей процес органів державної влади або їх посадових осіб.

Визначення повноважень місцевої автономії та їх меж має враховувати фундаментальний принцип субсидіарності країн ЄС. Він припускає, що основні завдання управління повинні вирішуватися на рівні, де можна відчутти найбільший ефект. Більшість адміністративних повноважень делеговано рівням місцевого самоврядування, але органи місцевого самоврядування не є відокремленими від держави, а скоріше є частиною унітарної адміністрації. При цьому державний контроль за сферою діяльності місцевого самоврядування не втратив свого значення.

Там, де інститути громадянського суспільства слабкі, зниження державного контролю за діяльністю місцевої влади може мати негативні наслідки. Наприклад, «у діяльності органів місцевого самоврядування спостерігається посилення протиправності, в тому числі порушень прав і свобод громадян, ця тенденція простежується в статутних нормах територіальних

громад, які обмежують місцеву самостійність» [39, с. 161]. 36].

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає державний контроль за сферою місцевого самоврядування та керується Європейською хартією місцевого самоврядування. У науковій літературі ці поняття як ототожнюються, так і розрізняються, але частіше вживаються разом. Така ж ситуація і в законодавчому визначенні принципу державного контролю в різних сферах. Однак сьогодні тривалий пошук моделей взаємовідносин державних установ і місцевого самоврядування спонукав до переоцінки концепції державного контролю та нагляду в цій сфері.

Узагальнюючи результати дослідження державного контролю з використанням різних методологічних підходів, можна виділити загальні риси державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 2.1.

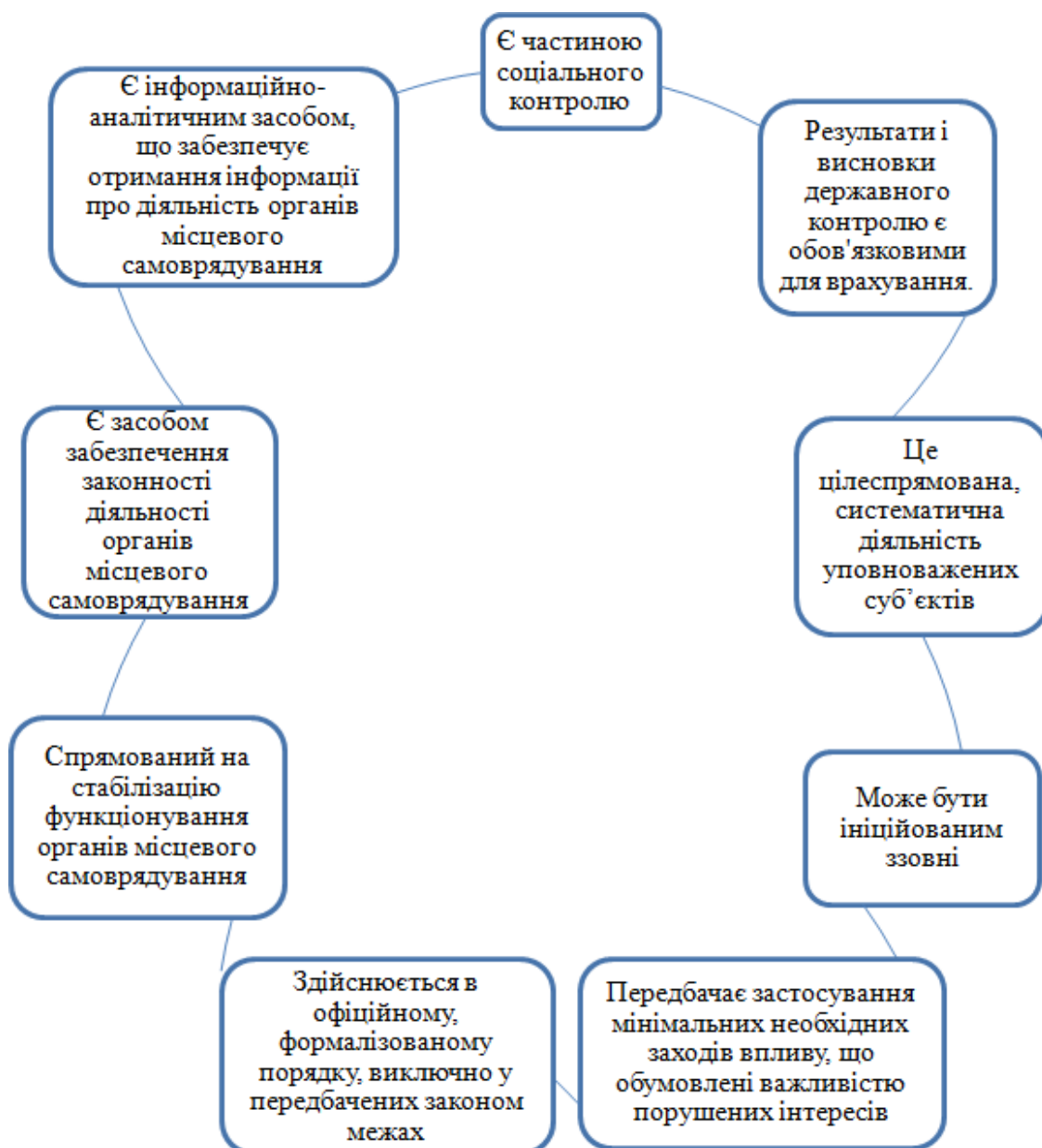


Рис. 2.1. Риси державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Важливо зазначити, що наведений вище перелік ключових функцій не є постійним і заслуговує додаткової уваги.

Оскільки країна переживає трансформацію в процесі демократизації, її внутрішні механізми контролю мають бути спрямовані лише на діяльність інститутів громадянського суспільства, особливо там, де потрібно захистити індивідуальні та соціальні права. Діяльність органів місцевого самоврядування та різних регіонів, які є об'єктами державного контролю, не буде звільнена.

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Отже, його призначення включає такі складові ознаки. 2.2.

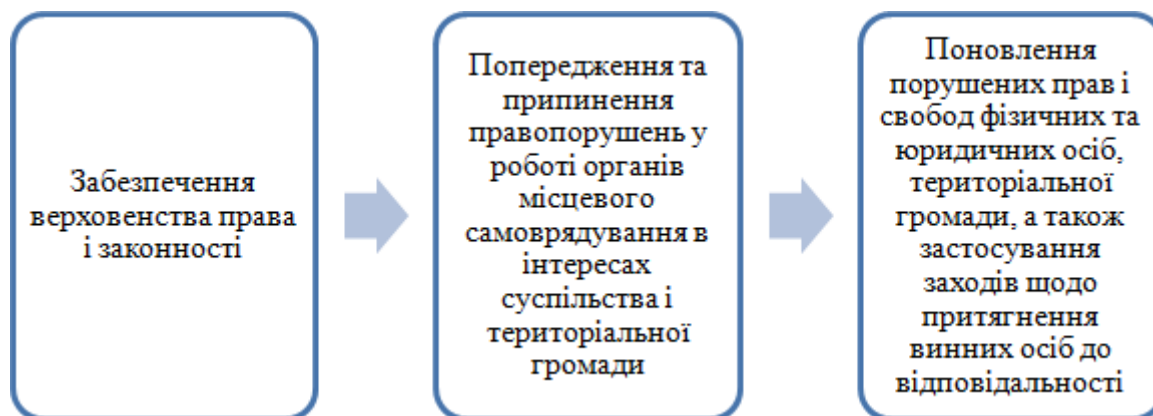


Рис. 2.2. Складові мети державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Наведені ознаки та призначення дозволяють визначити поняття комплексного державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування – це форма суспільного контролю, яка передбачає офіційну, систематичну, цілеспрямовану діяльність уповноважених органів державної влади на благо громади та суспільства. Він передбачає спостереження, аналіз і перевірку діяльності місцевих органів влади для забезпечення їх законності та відповідності параметрам закону, а також передбачає застосування мінімально необхідних заходів впливу.

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як поняття не визначено на законодавчому рівні, що призводить до непорозумінь щодо його змісту. Слід зазначити, що зміст і визначення цього поняття набувають все більшого значення у зв'язку з процесом децентралізації в Україні[81]. Визначення поняття державного контролю необхідно детально викласти у статті 14 Закону України «Про місцеве самоврядування». 20, щоб люди могли чітко зрозуміти та реалізувати принцип, створюючи таким чином соціальні вигоди.

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування,

незалежно від його об'єкта, містить принципи, завдання, об'єктивну та суб'єктивну складові. На це цілком справедливо вказує Л. Наливайко стверджує, що "форма визначається змістом, а форма формує зміст. Зміст завжди має певну форму. Сутність предмета відображається в змісті і формі і визначає характер зв'язку між ними"[49]. Вміст — це внутрішнє заповнення форми. Вивчення сутності державного моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування створить умови для глибшого та всебічного розуміння його основи, засад реалізації та загальної доцільності.

При дослідженні державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування ключовим є розуміння його допустимих меж.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування та посадових осіб впливає не лише на якість життя місцевих громад, а й на демократизацію країни в цілому. Деякі дослідники вважають, що «сучасні методи оцінки якості управлінської діяльності повинні комплексно вивчати три її аспекти, а саме: вимірювання зусиль, які докладаються для отримання бажаних результатів; вимірювання досягнень на основі результативності; порівняння досягнень із зусиллями» [47]. Тому при оцінці роботи підконтрольного органу головне — аналіз зв'язку між його діяльністю та реальними результатами. Зазначена методика може бути використана для оцінки функціонування органів місцевого самоврядування.

Питання державного контролю за виконанням повноважень органів місцевого самоврядування набуло широкого розголосу в наукових колах, і ми не будемо тут зупинятися на ньому. Це державний контроль. (Самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування.

Уточнення меж державного контролю є умовою досягнення дієвості, ефективності та демократизму державного контролю. Існуюче законодавство встановлює державний контроль за здійсненням повноважень органами місцевого самоврядування, який є досить чітким і потребує додаткового уточнення. Нагляд, який забороняє автономним органам здійснювати власні повноваження, втратив своє початкове значення. Реформа децентралізації диктує

необхідність організації місцевих штатів для контролю за виконанням (автономних) повноважень на своєму рівні, забезпечення їх легітимності та дотримання принципів доцільності та пропорційності.

Критеріями для визначення меж і основи державного контролю за функціонуванням автономних органів можна вважати наступні: мета та мотивація захисту або відновлення прав і свобод особи, громади чи суспільства; потреба та особлива об'єктивна необхідність; правомірність та ефективність застосовуваних засобів і методів; участь громадськості (поєднання громадського та державного контролю); реальна можливість уповноваження окремих громадян чи організацій на ініціативу та інші можливості.

Досліджуючи ці принципи, можна зрозуміти невід'ємний зміст державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та внести пропозиції щодо його інституціоналізації.

Вітчизняні дослідники наголошують на необхідності «вироблення основних концептуальних засад державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою подальшого закріплення цих засад у законодавстві»[77]. Безперечно, такий перелік має сприяти децентралізації державної влади.

Слово «принцип» (від лат. *prīncipium* – початок, основа) у наукових джерелах має різні визначення, рис. 2.3.



Рис. 2.3. Наукові підходи до трактування терміну принцип

В умовах децентралізації принцип державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є загальним принципом, який визначає їх загальний невід'ємний зміст. Їх перелік не визначено ні у відомчому законодавстві, ні в теорії контролю місцевого самоврядування, що потребує вивчення засад функціонування всього апарату державного контролю.

У науково-правовій літературі існують різні «способи визначення та класифікації принципів державного контролю, але в основному поділяються на різні сфери». Найпоширенішим способом поділу цих принципів на загальні принципи та специфічні принципи є[92]. Загальні принципи – це принципи, унікальні для всієї національної системи нагляду, а спеціальні принципи – це принципи, унікальні для національної системи нагляду в конкретних сферах або за конкретних умов.

Так, В. Шестак виділив такі загальні принципи: «верховенство права, презумпція добросовісності, законності, науковості, компетентності, повноти та своєчасності, гласності» [92]. існують. Андреко вважає, що важливими факторами є «законність, системність, ефективність, відкритість і прозорість»

реалізації. [4]. і. Гончаренко вважає, що «загальними принципами державного регулювання у сфері торгівлі є законність, прозорість, плановість, забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єкта, об'єктивність; спеціальними принципами є принцип моральності, принцип відповідальності державного регулювання та контролюючих органів за шкоду, заподіяну суб'єкту, принцип мінімізації втручання державних регуляторних і контролюючих органів, принцип професіоналізму, принцип ефективності, принцип, що контролюючі органи не дозволяється чинити тиск на суб'єкта»[18]. Кожна сфера має свої унікальні принципи.

Систему принципів державного контролю за діяльністю органів автономії складають загальні принципи державного контролю за діяльністю органів автономії, спеціальні принципи та принципи, які складають основу процесу децентралізації державної влади.

Чинний в Україні «Закон України про місцеве самоврядування», особливо стаття 20, «не чітко визначає принципи державного нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, однак, проаналізувавши зміст нормативно-правового акту, можна виділити наступні керівні принципи: правові основи здійснення діяльності; здійснення діяльності в межах повноважень уповноваженого суб'єкта; використання законних засобів; невтручання органи місцевого самоврядування при здійсненні наданих їм повноважень»[3]. Для його визначення необхідно дослідити різні підходи науковців до засад державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Запропоновані науковцями Т. Коломєць та П. Матвієнко «Принципи нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування» загалом включають: принцип верховенства права; законність; об'єктивність; ефективність; систематичність; систематизація; гласність; відкритість; науковість; професіоналізм; неупередженість; цілеспрямованість; продуктивність; всебічність і повнота обсягу контролю за всією діяльністю; оперативність і динамічність виконання контрольних заходів; економіка; доцільність заходів впливу; принцип взаємодії об'єктів управління; принцип допомоги

контролюючого суб'єкта підконтрольному; принцип відповідальності суб'єкта нагляду за свої дії» [35]. О. Скопич вважає, що «основа створення ефективної системи нагляду у сфері місцевого самоврядування має бути заснована на таких принципах: точність і надійність, своєчасність, економність, гнучкість, ефективність критеріїв нагляду та їх різноманітність, об'єктивність, стратегічна орієнтація, модель мотивації, професійний скептицизм». Ці принципи мають практичне значення, але в контексті реформ децентралізації в Україні наявні наукові матеріали потребують постійного оновлення.

Держава повинна здійснювати помірний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Важливий вплив на формування цих принципів мав провідний принцип децентралізації як процесу реформування державної влади та місцевого самоврядування.

Метою децентралізації в Україні є впровадження та збереження розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на основі принципів субсидіарності, диференціації та пропорційності. Децентралізація та передача повноважень не повинні бути фальшивими чи формальними; тому галузеве законодавство має містити норми розподілу повноважень, спрямованих на постійне забезпечення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Особливий інтерес становить «принцип субсидіарності, який стверджує, що політична влада має втручатися лише тоді, коли суспільство та його складові групи не в змозі задовольнити різноманітні вимоги» [12]. В умовах децентралізації необхідно розробити концепцію державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування з урахуванням принципів розподілу повноважень та меж державного втручання у вирішення важливих питань місцевого значення.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в умовах децентралізації принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування слід поділити на загальні принципи та спеціальні принципи. До загальних принципів належать: законність, верховенство права, відкритість,

прозорість, рівноправність, об'єктивність, методичність, науковість, ефективність, професіоналізм та економічність. Спеціальні принципи для реалізації з мотивом і метою захисту або відновлення прав і свобод осіб, спільнот або суспільства; здійснюється в межах повноважень суб'єкта контролю; невтручання у здійснення влади органами місцевого самоврядування; пріоритет інтересів громади над інтересами держави; доцільність та особливі об'єктивні потреби в контролі; законність використаних методів і засобів; участь громадськості (поєднання громадського та державного контролю); своєчасність контролю; допоміжний характер контролю; відповідальність сторін, які порушують процедури контролю.

«Місцеву автономію можна розуміти з різних позицій: як один із основоположних принципів конституційного ладу; як форму демократії; як специфічну підсистему публічної влади; як форму участі громадян у вирішенні важливих місцевих проблем; як право; як системну організацію; як вид державного управління»[40]. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами державного контролю в частині дотримання Конституції та законів України. Пасивними суб'єктами державного контролю є органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, активними – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Світовий досвід показує, що «при будь-якій формі місцевого самоврядування державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має вирішальне значення, а їх посадові особи завжди піддаються експлуатації. У багатьох розвинутих країнах органи місцевого самоврядування наділяються широкими повноваженнями, але держава має чітку систему контролю за їх діяльністю, яка, як правило, реалізується органами державної виконавчої влади»[9]. Активними суб'єктами державного контролю за функціонуванням автономних установ є органи державної влади та посадові особи.

Державний контроль включає ширше коло суб'єктів контролю: через законодавчі акти - Президент України; через відповідні рішення Верховної Ради

України - Конституційного Суду України та Рахункової палати. «При цьому повинна функціонувати система нагляду (державного, виконавчого) за діяльністю органів місцевого самоврядування з урахуванням конституційного принципу місцевого самоврядування як системи самоврядування публічної влади» [70]. Суб'єкти правової системи України (з урахуванням специфіки об'єктів їх контролю) обґрунтовано виділяють такі види державного контролю: парламентський контроль; президентський контроль; виконавчий контроль; судовий контроль тощо [93]. Так, суб'єктами державного контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є законодавчі та діючі органи контролю - Верховна Рада України, Комітет України з прав людини, Аудиторська палата; Президент України, Офіс Президента, Комісія при Президентові України з прав дитини; виконавча влада - Кабінет Міністрів України, міністерства і центральні відомства та їх органи на місцях; судова влада - звичайна судова система та Конституційний Суд України.

Питання визначення того, що суб'єктивно становить державний контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування, є ключовим для розуміння його змісту. Узагальнюючи основні ознаки, принципи та обмеження оперативного контролю органів місцевого самоврядування, слід звернути увагу на їх кінцеві результати.

Результатами контролю за подолання виявлених відхилень у діяльності об'єкта контролю є: усунення (виправлення) виявлених недоліків; оцінка ефективності діяльності об'єкта контролю; забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів; вжиття дієвих заходів та своєчасне повідомлення відповідних правоохоронних органів про порушення об'єктом контролю адміністративного та кримінального законодавства» [20]. Неприпустимим є застосування державними органами контролю органів державного примусу до органів місцевого самоврядування.

При цьому фактично не враховуються «відновлююча» та «направляюча» функції контролю [3]. Недоцільно застосовувати такий підхід до органів місцевого самоврядування.

При здійсненні державного нагляду за виконанням повноважень органів місцевого самоврядування для відновлення законності та законності доцільно застосовувати поєднання переконання та примусу. У процесі державного нагляду за здійсненням влади автономними органами лише переконання і попередити.

2.2 Зарубіжний досвід реалізації функції контролю в діяльності органів місцевого самоврядування

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це визнано законом, і практика довела, що це один із дієвих способів дотримання органами місцевого самоврядування законності та законності. Але в будь-якій демократичній країні існують різні форми і види контролю за діяльністю автономних установ, серед яких провідне місце займає громадський контроль.

Особливістю громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є те, що головні суб'єкти його здійснення (територіальні громади) є водночас і суб'єктами формування таких органів.

Глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, позитивно впливають на державні та суспільні зміни в Україні, в тому числі на діяльність місцевого самоврядування.

Остання хвиля змін прокотилася Європою на початку 21 століття. Його основні напрямки – регіоналізація, об'єднання територіальних одиниць, децентралізація та реформування інституційної системи місцевого самоврядування, розвиток кооперації міст і сіл, створення ефективного місцевого самоврядування. [58, с. 36]. Для України варто звернути особливу увагу на вдосконалення механізму участі громадян у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування та контролю за їх виконанням.

Міжнародна спільнота здійснює свій вплив через діяльність міжнародних організацій, таких як ООН, Європейський Союз та Європейська комісія, і надає особливого значення практиці участі громадян у прийнятті адміністративних

рішень на всіх рівнях. Питання розвитку теорії та практики взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством та його інституціями неодноразово розглядалися в міжнародних документах.

Основною роботою міжнародних організацій у цьому напрямку є «залучення громадян до процесів прийняття рішень шляхом організації семінарів та пілотних проектів для місцевих органів влади та неурядових організацій, побудова більш активного партнерства між громадськістю та владою та сприяння місцевим змінам» [85, с. 149].

Сучасна міжнародно визнана концепція місцевої автономії сформувалася на тлі теоретичних і прикладних узагальнень практик місцевої автономії в деяких демократичних і правових країнах світу. Необхідно враховувати, що в кожній європейській країні місцева автономія має свої особливості, які залежать від «особливостей її політичної системи, форми правління, просторової території, історії, політики та інших чинників» [24, с. 361].

Ступінь, до якого країни надають значення міжнародним стандартам, залежить від їхнього бажання та мотивації виконувати позитивні зобов'язання та визнання ними демократичних стандартів і гуманітарних принципів.

«Хоча питання взаємодії загалом належать до виключної компетенції ЄС, підхід Європи до інкорпорації норм міжнародних договорів у внутрішнє законодавство в країнах, які визнають примат міжнародного права, є досить єдиним і послідовним. Державна влада» [12, С. 64]. «Багато країн мають високий ступінь одноманітності в побудові систем місцевої автономії, що відображено у відповідному спеціальному законодавстві. В інших країнах місцеве самоврядування організовано в різноманітних формах. » [16, С. 116]. Те, як кожна країна організовує та законодавчо встановлює свою систему місцевого самоврядування, базується на принципах муніципального устрою, які були встановлені в усьому світі протягом історії.

У європейських країнах існують різноманітні форми і методи контролю громадян за діяльністю місцевого самоврядування. Ефективність різних видів і форм контролю залежить від форми держави та моделі місцевої автономії. За

різних умов ефективність однієї і тієї ж форми контролю проявляється в різних аспектах.

В англосаксонській моделі (Велика Британія, Канада, Ірландія, Австралія, США, Нова Зеландія) урядові інституції безпосередньо не контролюють місцеві громади, оскільки останні функціонують як повністю автономні колективи, а в деяких випадках і як суб'єкти, рівноправні з державою. «Англосаксонська модель місцевого самоврядування характеризується посиленням державного контролю над сферами суспільного життя, які традиційно вважалися самостійними суб'єктами місцевого самоврядування». Державний і громадський контроль за функціонуванням інститутів місцевого самоврядування відбувається за англосаксонською моделлю.

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

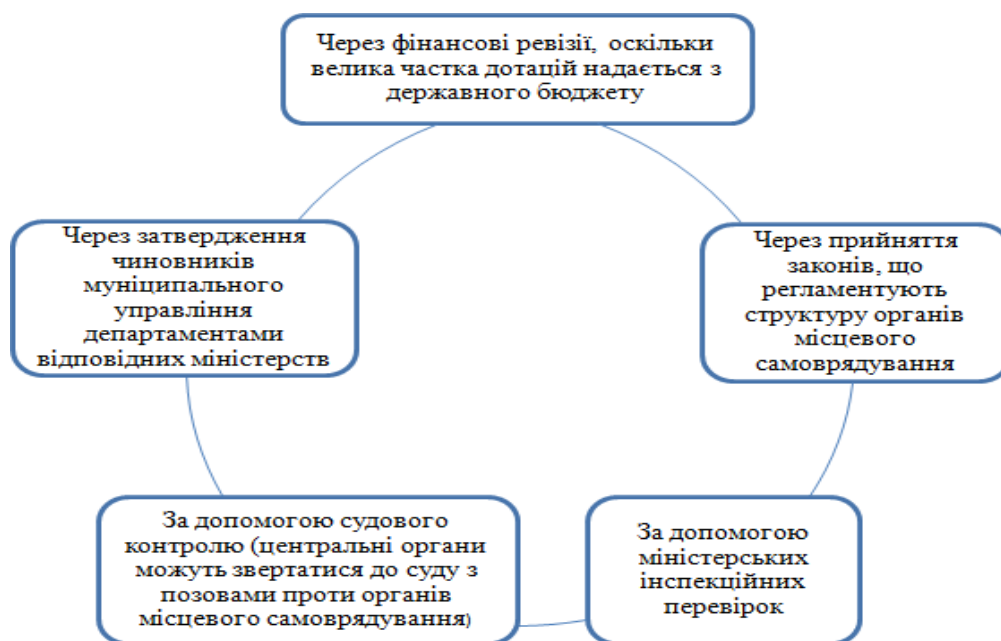


Рис. 2.4. Способи контролю діяльності органів місцевого самоврядування

У країнах, які прийняли англосаксонську модель місцевого самоврядування, громадський контроль розвивався за різними сценаріями та залежить від ефективності демократичного переходу.

Континентальна модель (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди,

Болгарія, Польща, Туреччина, Сенегал та ін.) характеризується більш активним контролем держави за функціонуванням інститутів місцевого самоврядування порівняно з англосаксонською.

Контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування, затвердження рішень представницьких (муніципальних) органів, виконання інших загальнодержавних функцій покладається на представників державних органів (директорів, уповноважених, губернаторів тощо).

Таким чином, хоча адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування все ще існує, ця автономія значно скорочена і знаходиться під контролем державних установ. Державне регулювання стосується рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, та їх узгодженості з урядовими постановами вищого рівня. У разі виявлення таких рішень, що суперечать нормам законодавства, буде відкрито адміністративне провадження. Крім того, для континентальної моделі також характерна внутрішня слухняність і слухняність системи автономних інститутів усіх рівнів.

«Ця модель накладає певні обмеження на місцеву автономію та посилює контроль і централізацію адміністративних систем» [48]. Це характерна тенденція країни до централізації з домінуючим становищем державного контролю та явними обмеженнями та застереженнями. Водночас розвиток громадського контролю безпосередньо пов'язаний із розвитком громадянського суспільства та прогресом демократії. У країнах зі слабкими демократичними інститутами материкова модель місцевого самоврядування не може досягти адекватного розвитку громади.

У іберійській моделі (Бразилія, Аргентина, Португалія, Мексика, Колумбія, Нікарагуа, Іспанія та ін.) «на кожному рівні адміністративно-територіального устрою держави існують виборні представницькі органи (парламенти) і виборні головні посадові особи місцевого самоврядування, які є главами виконавчої влади (алькальди, регідоре, мери, губернатори тощо)» [79, с. 69]. Таким чином, місцева рада виконує функції як органу місцевого

самоврядування, так і органу державної виконавчої влади, який має повноваження щодо контролю над радою. Іберійська модель фактично позбавляє органи місцевого самоврядування автономії та незалежності.

Країни приймають різні моделі місцевого самоврядування в рамках своїх державотворчих традицій. У той же час вивчайте та перевіряйте найкращі практики кожної моделі та відкидайте ті інструменти, які виявилися неефективними. З'являється гібридна модель автономії.

Такі країни, як Німеччина, Австрія та Японія, приймають змішану модель місцевого самоврядування. Найвідоміший з них — гібрид англосаксонської моделі та континентальноєвропейської моделі. Водночас ця модель має значну специфіку. Органи місцевого самоврядування є автономними, але держава активно підтримує та заохочує самоорганізацію місцевого населення. Перевагою гібридної моделі є те, що вона поєднує в собі найкращі принципи протилежних моделей.

Аналізуючи конституції країн Балтії, ми приходимо до висновку, що конституції Литви та Естонії передбачають принцип адміністративного нагляду за муніципалітетами. У Конституції Литви зазначено, що «муніципалітети повинні виконувати закони та рішення уряду, а наглядові повноваження здійснюють представники, призначені урядом». Конституція Естонської Республіки також містить аналогічні положення, які передбачають, що місцеві органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю муніципалітетів. Конституція Латвії не передбачає адміністративного контролю за муніципалітетами. Однак, якщо муніципалітетам надані дискреційні повноваження, штати не мають права втручатися в ці справи, якщо при прийнятті рішень дотримується законність.

У розвинених країнах забезпечення легітимності діяльності автономних інституцій часто покладається насамперед на судовий контроль. Це питання набуває великого значення в контексті створення нової системи контролю за діяльністю муніципалітетів.

Зараз в Україні точиться суперечка щодо законодавства, яке передбачає

право місцевого голови та президента припиняти рішення органів місцевого самоврядування. У цьому контексті варто перейняти досвід Італії. В Італії дії органів місцевого самоврядування повинні підлягати нагляду з боку органів адміністративного нагляду. Якщо поведінка виходить за межі повноважень і посягає на інтереси держави чи інших регіонів, вона має бути повернута на доопрацювання. Якщо місцеві органи влади повторно схвалюють законопроект абсолютною більшістю голосів без розгляду поправок, центральна влада має право звернутися до Конституційного суду. «Президент Республіки може розпустити орган місцевого самоврядування, якщо він порушує Конституцію або грубо порушує закон» [96]. Рішення Конституційного Суду є важливим, оскільки ні представники влади, ні глава держави не мають повноважень самостійно визнавати дії органів місцевого самоврядування незаконними.

У деяких країнах, насамперед «з англосаксонською муніципальною традицією (Велика Британія, Канада, США, Швеція), судовий контроль широко використовується для контролю за відповідністю муніципальних рішень діям центральних інституцій [46, с. 26]. «Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування полягає у перевірці та оцінці законності дій, рішень та (бездіяльності) місцевих органів і посадових осіб самоврядування, а не їх доцільність. За кордоном судові органи часто здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування через адміністративне судочинство. Правовий статус органів місцевого самоврядування, які беруть участь у судових органах, які розглядають адміністративні справи, неоднаковий.

«У Швеції закон надає органу державного контролю право оскаржувати рішення муніципальних органів в адміністративних судах або, за певних обставин, самостійно накладати штрафи» [7, с. 147]. «У Сполученому Королівстві спори за участю органів місцевого самоврядування розглядаються адміністративними трибуналами; у Німеччині — адміністративними судами (включаючи спори між органами місцевого самоврядування); у Франції — Державною радою або адміністративним судом. Польська система адміністративних судів діє за принципом розумно збалансованого застосування

судової спеціалізації в рамках загальної юрисдикції. У Республіці Нігерія функція нагляду за діяльністю покладена на Національну асамблею. органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права». [35, с. 166].

Наприклад, німецька платформа «eOrpinio» використовує інструмент «спільного бюджету», який дозволяє громадськості обговорювати муніципальні бюджети та виділяти частину коштів на ідеї, які підтримує більшість громади. На естонському порталі «osale.ee» можна дистанційно брати участь у громадських та муніципальних слуханнях.

В Україні адміністративні суди відіграють важливу роль у запобіганні свавіллю та бездіяльності місцевої влади. Рішення про усунення органу місцевого самоврядування без ухвали суду вважається таким, що суперечить демократичним принципам.

Іспанія встановила багаторівневу систему правового контролю за місцевою владою; на відміну від Бельгії чи Люксембургу, тут не практикується систематичний активний нагляд. Іспанський уряд вважає це несумісним з принципом місцевої автономії. Кожна громада надсилає своє рішення до контролюючого органу. Після внесення пропозиції законопроект буде відправлено на доопрацювання. Якщо орган місцевого самоврядування не внесе зміни до законопроекту, представники влади мають можливість подати його до адміністративного суду. В Угорщині «повноваження державних органів не містять критеріїв оцінки відповідності рішень органів місцевого самоврядування» [11, с. 213]. У виняткових випадках, якщо орган місцевого самоврядування систематично і протиправно відмовляється приймати рішення відповідно до чинного законодавства, представники влади можуть ініціювати процес розпуску органу.

У європейських країнах державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та прийняттям рішень має форму правового нагляду, який різниться за інтенсивністю через широкий спектр повноважень контролюючих органів. Загалом нагляд за ефективністю прийняття рішень місцевої влади різко знизився, але нагляд за певними типами рішень все ще існує

в таких країнах, як Бельгія, Німеччина, Австрія, Словенія та Польща. Повноваження органів, що «здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування», відносно відрізняються від повноважень органів, що контролюють державні органи. Рішення апеляції також можуть бути скасовані судами (в Іспанії, Німеччині, Швеції, Польщі, Словаччині, Словенії, Великій Британії, Естонії та Угорщині) або регуляторними органами (в Бельгії, Люксембурзі, Австрії та Данії). »

У найбільших демократіях світу контроль за функціонуванням органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство передбачає свободу об'єднання, тобто створення та функціонування інститутів громадянського суспільства, зокрема для політичних партій, громадських організацій та профспілок. Через добровільні громадські об'єднання, комітети та колективи громадяни можуть здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У країнах із високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Данія, Нова Зеландія, Канада, Швейцарія, Ірландія, Австрія, Фінляндія) громадянське суспільство та його інститути є активними суб'єктами громадського контролю. Діяльність організацій громадянського суспільства в різних організаційних формах за кордоном різниться залежно від історичних особливостей їх становлення.

Загалом системи громадянського суспільства країн світу формувались стихійно протягом століть під впливом розвитку капіталістичних відносин і мають певні ознаки. Проте ці характеристики є типовими для західних демократичних суспільств.

Протягом біполярної епохи країни Східної Європи під впливом радянської ідеології та прямого тиску не змогли реалізувати ідею побудови громадянського суспільства, як зазначають вітчизняні та зарубіжні науковці. Водночас інститути громадянського суспільства в Україні активно розвиваються, але лише незначна їх частина реально бере участь у взаємодії з органами державної влади.

«Зростання кількості організацій громадянського суспільства було

недостатнім, щоб забезпечити підвищення рівня участі громадян або їх бажання брати на себе більшу відповідальність за якість життя в Україні» [31, с. 18]. Це впливає на якість та ефективність загального розвитку державного нагляду в Україні. Можуть бути вжиті спеціальні заходи для стимулювання інститутів громадянського суспільства здійснювати контроль за діяльністю органів самоврядування.

Країни Європи використовують різні механізми залучення неурядових організацій, а також зацікавленої громадськості до участі в управлінській діяльності рис. 2.5.

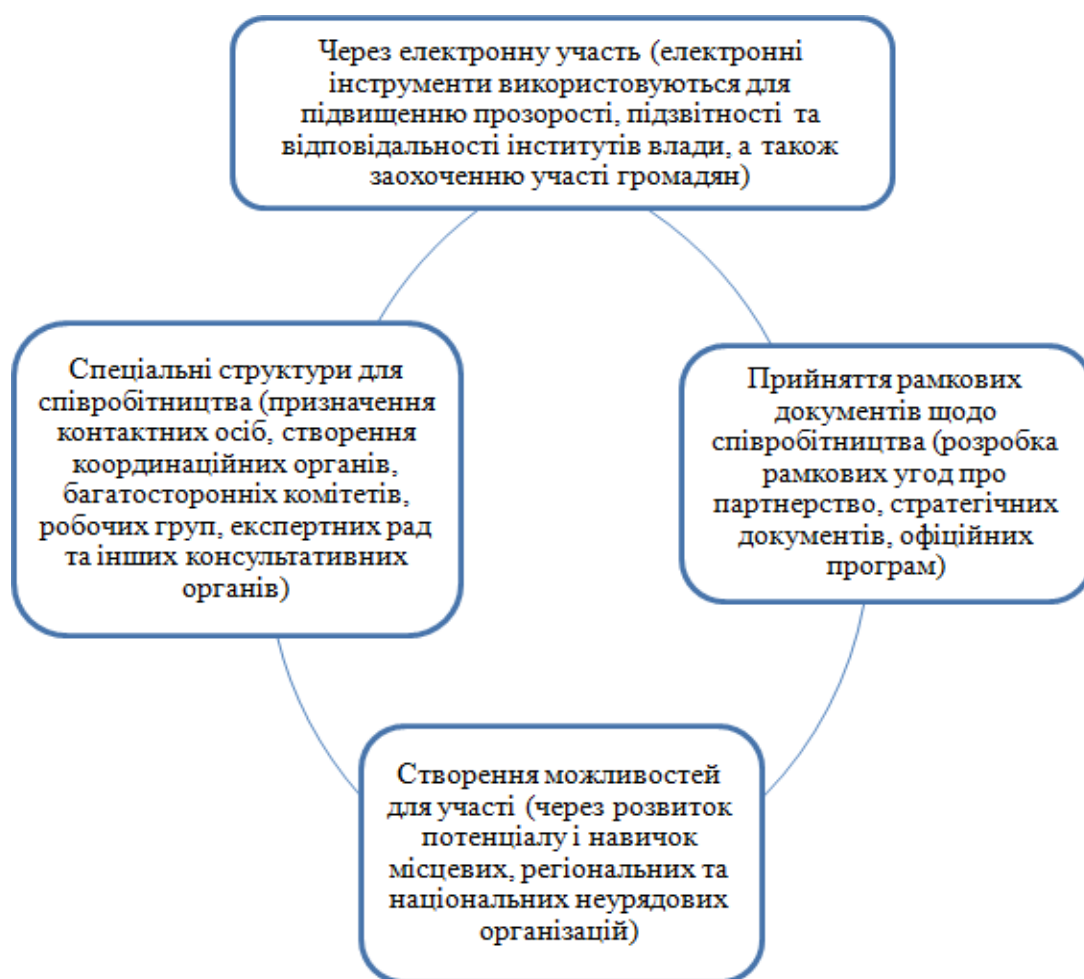


Рис. 2.5. Механізми залучення неурядових організацій та громадськості до процесу управлінської діяльності та контролю

Але головною умовою є побудова довіри та партнерства між органами

місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства, враховуючи схожість, особливо ідеологічну.

Багато країн використовують громадські консультації та дорадчі органи як посередників між інститутами громадянського суспільства та урядовими установами. Так, у Бразилії громадські комітети створюються шляхом обрання членів громадських дорадчих органів. Для цього кандидатів висувають регіони. У Данії поширеною стала практика призначення членів дорадчих органів, яким доручено виконувати обов'язки комітету з інформаційними або дорадчими повноваженнями, налагодженням діалогу між громадянами та державними органами. У Румунії місцева влада тісно співпрацює з громадськими консультативними радами, комісіями або експертними групами, щоб надавати поради міським радам і виконавчій владі з багатьох питань. Ці групи називаються громадськими консультативними комітетами. У нашій державі громадсько-дорадчі та дорадчі органи діють переважно у підпорядкуванні держави, але їх потенціал з функціональної точки зору зумовлює необхідність надання їм повноважень щодо контролю за діяльністю 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 комітети (публічні консультативні комітети) в американській системі самоврядування є альтернативою громадським слуханням»[86]. У Сполучених Штатах ефективний громадський нагляд ґрунтується на повному доступі державних організацій і приватних громадян до всіх державних державних документів. Більшість офіційних актів і документів публікуються в електронному вигляді зацікавленими групами та урядами. Справжній правовий механізм отримання всієї необхідної інформації передбачено Законом США про свободу інформації, який «надає державним установам і зацікавленим громадянам підвищений ступінь доступу до інформації щодо діяльності урядових установ США» [21, с. 179]. Сполучені Штати мають стабільну, усталену практику звітування про публічну інформацію, яка активно хвилює громадян. У нашій державі потребує розвитку як практика публічного оприлюднення публічної інформації, так і практика участі громадян у розгляді публічної інформації, в основному через удосконалення правового забезпечення.

Зважаючи на те, що питання громадського контролю за автономною

діяльністю потрапило в поле зору світових інстанцій значно пізніше, ніж питання державного контролю, це знайшло відображення в його регулюванні в українському національному законодавстві. Навіть зараз національне законодавство не узгоджується з міжнародними актами місцевої демократії.

Реформи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи проводяться під впливом регіональної політики ЄС, спрямованої на послаблення впливу центральних урядів держав-членів ЄС та сприяння процесу регіоналізації та підвищення статусу інституцій ЄС.

У разі досягнення Україною своїх євроінтеграційних пріоритетів актуальним стає питання зменшення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, тобто необхідно узгодити його концепцію зі стандартами ЄС.

ВИСНОВКИ

Результати дослідження дозволили зробити деякі висновки та рекомендації:

1. Розробити поняття контролю в діяльності органів місцевого самоврядування та класифікувати критерії та види контролю. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування – це форма суспільного контролю, яка являє собою регламентовану і систематичну діяльність уповноважених суб'єктів щодо попередження, виявлення та усунення протиправних дій і недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з метою забезпечення інтересів громади та держави.

Контроль має велике значення для ефективної роботи державних механізмів як у теорії, так і на практиці. Це поняття застосовується у всіх сферах науки і суспільного життя. У дослідженні контролю варто виділити основні теми: громадянське суспільство, правова держава, державний і громадський контроль.

Контроль класифікується за такими критеріями: мета, рівень, сфера діяльності, вид повноважень, тривалість, справжність, організаційно-правова форма, юридична закріпленість, способи впливу, обґрунтування, контроль і суб'єкт контролю, спрямованість і характер взаємовідносин.

2. Регуляторне забезпечення контролю за розкриттям інформації. Підставою для цього є Конституція України (ст. 143), яка передбачає, що органи місцевого самоврядування, громади та держава можуть здійснювати контроль. Державний нагляд регулюється законодавчими та нормативно-правовими актами, зокрема постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1994 р. № 339. У частині громадського нагляду законодавче забезпечення є безсистемним і потребує вдосконалення.

Рекомендовано прийняти Закон України «Про громадський контроль», який чітко визначить набір інструментів громадського контролю. Його необхідність полягає в складності суспільних відносин, які за відсутності належного регулювання можуть звужувати права громадян та інститутів

громадянського суспільства.

3. Проведено дослідження державного регулювання в контексті реформування. Встановлено, що це системна діяльність державних інституцій щодо забезпечення законності. Уповноваженими особами є Президент України, Верховна Рада, Конституційний Суд, Рахункова палата, окремі уповноважені, Кабінет Міністрів, міністерства та органи юстиції.

Контроль над розширенням повноважень передбачає використання переконань і примусу. У межах своїх повноважень ми можемо вдатися лише до переконань і попереджень.

4. Проаналізовано зарубіжну практику. В англосаксонській моделі (Велика Британія, США тощо) місцеві громади є самоврядними, а державний контроль невеликий. У континентально-європейській моделі (Франція, Італія та ін.) контроль більш активний. Гібридна модель (Німеччина, Японія) поєднує в собі найкраще з обох світів. В Європі загалом прийнята модель правового регулювання. Контроль ефективності рішень є вибіркоким (Бельгія, Австрія та ін.).

Важливу роль громадянське суспільство відіграє в країнах з вищим ступенем демократії (Швеція, Данія, Швейцарія та ін.). Реформа місцевого самоврядування в Європі зумовлена політикою децентралізації ЄС.

5. Запропонуйте поняття громадського контролю. Це форма соціального контролю – скоординована діяльність інститутів громадянського суспільства з перевірки відповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, забезпечення підзвітності та вирішення проблем громади.

Завдання громадського контролю:

- виявлення суперечностей у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування;
- оцінити його ефективність і наслідки;
- Надавати експертні висновки, пропозиції та пропозиції.

Важливою умовою є відкритість діяльності місцевого самоврядування. Головна мета ширша за державний контроль: не лише легітимність, а й

підзвітність громаді.

6. Проаналізовано форми громадського контролю. Автор пропонує розглядати форму як зовнішній вияв сутності контролю. Найбільш ефективна форма:

- Громадські комітети;
- Контроль ЗМІ;
- Моніторинг;
- місцеві ініціативи;
- Електронна петиція;
- Онлайн консультація;
- Інтернет-голосування тощо.

Необхідно законодавчо закріпити перелік форм у Законі про державне управління та відповідних законопроектах. Швидке впровадження електронного урядування та елементів електронного урядування на основі європейського досвіду.

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. Арабаджієв 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, 2013. 135 с.
7. Бернацкий 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. *Місьцеве 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. Іще 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. *Місьцеве 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org>
19. Гончаров А. Громадські слухання: світова та українська практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 місьцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. Серія: 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKET.pdf>
27. *Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
28. *Європейське врядування: Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств*. Брюссель: 2001 COM(2001)428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.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. *ScienceRise: Juridical Science*. 2018. № 4(6). С. 15–19.
32. Камінська Н. В. *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. 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: 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. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 120–129.
36. *Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
37. *Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі: інформаційно-аналітична довідка* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 умовах глобалізації. *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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.library.oridu.odessa.ua
42. Купрій В., Паливода Л. *Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistseвого-samovryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naselennyu/>
48. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1 (44) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. Т. 1*. 3-тє вид. Донецьк: ДонДУУ, 2012. 331 с.
60. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua>
61. Попередні коментарі до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. *Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/law_discussion/project

65. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики*: Постанова КМУ № 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. № 20–21. Ст. 190.
69. Пухкал О. 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. *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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. Goldsmith M. Central control over local government: a Western European comparison. *Local Government Studies*. 2002. Vol. 28. No. 3. P. 91–112.
75. Kiurienr V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative view. *Journal of Education Culture and Society*. 2015. No. 2. P. 394–410.

76. Moreno Molina A. M. Local government in Spain [Электронный ресурс].

– Режим доступа:

http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_espagne_en_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ea5d

77. 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. Vol. 26. No. 3. P. 62–74.

78. Shala M., Shala S. Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo. *European Journal of Interdisciplinary Studies*. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 74–84.

79. Strussová M. Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. *Sociológia*. 2009. No. 4. P. 354–379.