



Олександр Андрійович Смоляр,
здобувач
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.9.35

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

У статті у систематизованому вигляді подається аналіз теоретичних і практичних аспектів громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, досліджуються проблеми здійснення контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пропонуються напрямки удосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері

Ключові слова: громадський контроль, об'єднання громадян, місцеве самоврядування, посадові особи, публічна влада.

У сучасних умовах розвитку державності підвищена увага приділяється модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації влади, що зумовлює необхідність посилення контролю за їх діяльністю, вдосконаленням його механізму, всіх елементів останнього, правового підґрунтя контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування, особливо з боку територіальних громад і громадськості в цілому.

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

Механізм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування привертав увагу багатьох учених, таких як: А. С. Крупник, В. В. Латішева, Т. В. Наливайко Т. В. Панченко [Див: 4; 5; 7; 8], однак, з огляду на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження залишаються невиріше-

ними значна частина питань, які потребують розв'язання, від чого значною мірою залежить подальший процес підвищення громадської активності у сфері місцевого самоврядування.

Оновлення правової основи для активізації ролі громадськості як головних суб'єктів контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має ґрунтуватися на сучасному науковому базисі, саме тому цілком виправданим виглядає з'ясування на підставі аналізу наявних джерел реального феномена базових елементів механізму громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, висвітлення його специфіки, а також проблем, які стримують розвиток і досягнення ефективного результату такого виду контролю, що і є метою цієї статті.

Контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина. Т. Наливайко зазначає, що контроль – це свідомо діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [7, с. 10].

Однією із найважливіших форм участі населення в житті суспільства є громадський контроль, що стимулює активну державотворчу позицію громадян, сприяє утвердженню громадянського суспільства. Громадський контроль може бути направлений на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи й організації, на окремих посадових осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів громадян. На думку О. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [9].

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [1, с. 113; 4, с. 3].

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 75]. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання. Разом з тим,

змушені констатувати, що ефективність громадського контролю є недостатньо високою через низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб вимагає від членів територіальної громади певних витрат, необов'язково грошові кошти, це може бути особиста участь, вільний час тощо. Чи є вигоди, які б компенсували окремому громадянину витрати, пов'язані зі здійсненням контролю? Звісно є, це й безпечне довкілля, розвинуті в економічному, соціальному і культурному аспекті села, селища, міста, справедливий розподіл публічних ресурсів тощо. Однак ці блага загального характеру, зазвичай направлені на задоволення колективних потреб. Мотивація ж здійснення контролю громадян за діями органів місцевого самоврядування заснована на позитивному співвідношенні індивідуальної вигоди і індивідуальних витрат, як правило, відсутня. Суб'єктивна заінтересованість у окремого громадянина виникає лише тоді, коли вигоди від виконання певної діяльності, у тому числі у сфері контролю, для нього будуть значнішими, ніж витрати.

Результатом діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб є колективні блага (майно, послуги, дороги, освітлення вулиць тощо), які мають важливе значення для усієї територіальної громади. Однак, по-перше, якщо це колективне благо, то і користуватися ним мають право всі, незалежно від того, чи несли вони якісь витрати (наприклад, здійснюючи контроль) для його створення чи ні. Тому, як правило, член громади, діючи раціонально, уникає додаткових витрат, адже доступ до колективних благ він отримує і так. По-друге, вплив окремого громадянина на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування дуже незначний, майже нульовий. По-третє, відсутня зовнішня сила (звичаї, традиції, громадська думка тощо), яка б спонукала, заохочувала громадян до контрольної діяльності. Таким чином, у силу вказаних причин суб'єктивна зацікавленість окремого громадянина у здійсненні контролю за органами і посадовими особами місцевого самоврядування відсутня або в кращому випадку суттєво ослаблена.

Наступний чинник, від якого залежить вплив членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування – можливість отримання об'єктивної інформації про результати їх діяльності і її оцінка. У цьому напрямку також є декілька перешкод: по-перше, якості колективного блага можуть проявлятися впродовж тривалого часу; по-друге, оцінка колективного блага вимагає відповідної кваліфікації і рівня знань спеціаліста (в окремих випадках експерта), по-третє, існують складності з оцінкою альтернативних можливостей (тобто, якби діяли по-іншому, то отримали б кращі результати), така робота вимагає спеціальної аналітичної роботи, для окремого громадянина це складно і дорого; по-четверте, отримання об'єктивної, повної інформації часто вимагає додаткових витрат, які громадяни, як правило не погоджуються нести, тому головним джерелом інформації про діяльність владних суб'єктів для них є безпосередньо орган чи посадова особа, які не завжди зацікавлені надати достовірну інформацію про результати своєї діяльності; по-п'яте, так

як колективне благо є результатом роботи системи органів місцевого самоврядування, то часто складно оцінити вклад окремого органу, посадової особи у його створення.

Із наведеного вище видно, що сподіватись на різку активізацію індивідуального контролю членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування марно. Насправді це під силу лише об'єднанням громадян, іншим інститутам громадянського суспільства. При цьому у кожного із них може бути своя заінтересованість у здійсненні контролю у сфері місцевого самоврядування і готовність нести відповідні витрати, пов'язані з нею.

Політичні партії готові займати активну позицію, контролювати органи влади й нести відповідні витрати, щоб на наступних виборах отримати голоси виборців, а також для недопущення незаконного збагачення й посилення конкурентів. Громадські організації, здійснюючи контроль у сфері місцевого самоврядування, у разі неефективного використання коштів чи нерезультативних дій владних суб'єктів можуть апелювати до громади, що змусить органи й посадові особи місцевого самоврядування в майбутньому консультуватися з ними. Таким чином, громадські організації мають можливість впливати на формування місцевої політики в тій чи іншій сфері.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, у тому числі й в аспекті здійснення громадського контролю, слід назвати з'їзди і конференції громадських організацій, громадські форуми і зльоти, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте більше на громадський контроль орієнтований інший різновид зборів громадян – мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення [6, с. 271].

Отже, громадський контроль у сфері місцевого самоврядування може бути ефективним за таких умов: а) суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю (вигоди від контролю повинні перевищувати витрати, пов'язані із його здійсненням); б) наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції (таку спроможність мають навіть не всі об'єднання громадян); в) можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування і її об'єктивна оцінка.

До форм здійснення громадського контролю фахівці відносять соціологічні і статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проєктів, публікації у пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [1, с. 114]. Названі форми мають важливе значення для

організації громадського контролю, однак вони передусім направлені на збір інформації та її оцінку, що само по собі ще не є повноцінним контролем.

Становлення й розвиток громадського контролю значною мірою залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування за результатами контрольної діяльності. Адже якщо відсутня реакція щодо виявлених недоліків, навіть у найбільш завзятих опускаються руки. Вплив суб'єктів громадського контролю на органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: а) громадська думка; б) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; в) здатність до індивідуальних чи колективних дій протестного характеру з метою захисту власних інтересів; г) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради. На жаль, жодна з названих форм у сучасних умовах розвитку нашої державності не є дієвою і самодостатньою, а тому реальний результат можливий лише за умови їх поєднання.

З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин [7, с. 9]. Для прикладу, з метою забезпечення контролю за використанням та охороною земель територіальної громади міста Хмельника, у зв'язку зі змінами в законодавстві щодо процедури його проведення, необхідністю визначення повноважень самоврядного контролю у галузі земельних відносин, керуючись ст. 3 Закону України «Про землеустрій», ст. 189 Земельного кодексу України, Законом України «Про охорону земель», статтями 26 та 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада рішенням від 21.02.2013 р. затвердила Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у місті Хмельнику. Основними завданнями самоврядного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання фізичними і юридичними особами вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель;

- вжиття разом з іншими уповноваженими органами відповідно до закону заходів, спрямованих на раціональне використання земель, розташованих в межах території міста Хмельника, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного фонду;

- запобігання порушень законодавства України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроєктованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою;

- забезпечення контролю за усуненням порушень при використанні земельної ділянки без оформлення правовстановлюючих документів;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів.

Така практика безперечно заслуговує на підтримку і поширення. Разом з тим, аналіз рішення про склад комісії з самоврядного контролю за використанням та охороною земель у місті Хмільнику свідчить, що до неї включені лише депутати та посадові особи органів влади, а представників громадськості, об'єднань громадян і суб'єктів господарювання у її складі немає, хоч включення їх до комісії передбачено вищевказаним положенням.

На думку науковців, важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості, як громадські ради, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції [8, с. 276]. Дійсно, переважна більшість органів публічної влади створюють такі органи, і це не лише громадські ради, координаційні комітети, а й студентські, дитячі ради тощо. Основними напрямками їх діяльності є: обговорення значущих соціально-економічних питань; участь у розробці або підготовка проектів рішень органів публічної влади; експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади. Разом з тим, на нашу думку, їх роль у здійсненні громадського контролю значно перебільшується. По-перше, вони переважно здійснюють консультативні та дорадчі функції, тобто діяльність допоміжного характеру. По-друге, створюються такі консультативно-дорадчі органи за рішенням керівників відповідних органів публічної влади, які намагаються включити до їх складу більш-менш конформістськи налаштованих осіб. По-третє, на засідання таких органів зазвичай не виносяться питання, які можуть викликати критичну оцінку діяльності органів та посадових осіб публічної влади, чи в подальшому стати основою для громадських розслідувань.

У сфері місцевого самоврядування достатньо ефективними в процесі організації громадського контролю можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори є формою безпосередньої участі членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками таких зборів певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень. Учасники зборів приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання, що можуть мати не лише консультативний, а й імперативний характер. Окрім цього, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [10, с. 96]. Поряд із функцією контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо [3, с. 77].

Важливу роль у механізмі контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування відіграють громадські слухання. Відповідно до ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [2]. В Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є перелік питань, які можуть вноситися на громадські слухання. У статутах територіальних громад, як правило, закріплюють такі питання: а) звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування; б) обговорення найважливіших проблем місцевого значення; в) розгляд місцевих ініціатив; г) обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Оскільки саме проблеми контролю за якістю послуг найбільше турбують споживачів, фахівці пропонують запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад, більше того, дану норму зробити універсальною, щоб вона поширювалася не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді [3, с. 78]. Для підвищення ефективності громадського контролю потребує удосконалення порядок реалізації пропозицій громадських слухань. Зазвичай, їх розглядають на засіданні виконавчого комітету чи на пленарному засіданні відповідної ради. В. В. Латишева слушно вказує, що пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в мас-медіа і розглянуті в ході заходів в органах публічної влади [5].

Громадський контроль у демократичному суспільстві має розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів. Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і в цілому – відповідності стратегічним національним інтересам [3, с. 77]. Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобіюванні своїх позицій [9].

Спираючись на наведені вище аргументи, можна зробити висновки, що громадський контроль є не тільки обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, але й формою функціонування громадянського суспільства. Для успішного функціонування і розвитку місцева влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які відстоює населення як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. Громадський контроль є потужним фактором залучення людей до суспільної діяльності, що дозволяє їм набувати цінного досвіду і навичок самоорганізації та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади.

З метою посилення суспільної значущості й ефективності громадського контролю необхідно удосконалювати чинне законодавство, зокрема в частині спрощення процедури отримання інформації про діяльність органів публічної влади, посилення відповідальності за не реагування або неналежне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на звернення суб'єктів громадського контролю. Вважаємо за доцільне доповнити законодавство, що діє у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми та способи здійснення громадського контролю.

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

Напрямами подальшого дослідження має бути аналіз зацікавленості органів та посадових осіб місцевого самоврядування у розвитку громадського контролю, оцінка ефективності форм і методів громадського контролю для вдосконалення правового регулювання механізмів його здійснення, вивчення основних шляхів оновлення правових та організаційних засад підвищення професійного рівня, спеціалізації громадських контролерів та запровадження дієвих механізмів запобігання корупції у цьому середовищі.

Список літератури: 1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. 2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 4(12). – С. 74-79. 4. Крушник А. Громадський контроль : сут-

ність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua. **5.** Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] / В. В. Латишева // Державне будівництво. – № 2. – 2007. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>. **6.** Муниципальное право Российской Федерации : учебник / Борисова Н. Е., Дмитриев Ю. А., Комарова В. В., Пылин В. В., Шапкин М. А., Шевелева Н. А. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Изд-во МЦУПЛ, 1999. – 512 с. **7.** Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень / Т. В. Наливайко. – Львів, 2010. – 18 с. **8.** Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т. В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – С. 261-276. **9.** Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні : проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. – Режим доступу: <http://www.niisr.org.ua/default-38.php>. **10.** Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посібник] / О. В. Прієшкіна. – К.: Кондор, 2004. – 336 с.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Смоляр А. А.

В статье в систематизированном виде дается анализ теоретических и практических аспектов общественного контроля в сфере местного самоуправления, исследуются проблемы осуществления контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, предлагаются направления совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере

Ключевые слова: общественный контроль, объединение граждан, местное самоуправление, должностные лица, публичная власть.

CIVIL CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT: THEORY AND PRACTICE

Smolar O. A.

This article discovering in systematic way analysis of the theoretical and practical aspects of civil control in local government, the problems of monitoring the activities of agencies and local government officials, also author proposed areas of improvement of legal regulation of relations in this area.

Key words: social control, association of citizens, local government, officials, public authority.

Надійшла до редакції 14.03.2014 р.