

БЕЗРУЧКО Максим Вікторович,  
аспірант ДРІДУ НАДУ, заст. нач. відділу  
з питань банкрутства головного територіального управління  
у Дніпропетровській області

## **МОНІТОРИНГ І КОНТРОЛЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: ДЕФІНІТИВНА ХАРАКТЕРИСТИКА**

Розглядаються поняття «правова держава», «моніторинг» і «контроль». Аналізується зміст місцевого самоврядування та надається дефінітивна характеристика моніторингу і контролю на місцевому рівні.

Ключові слова: моніторинг, контроль, правова держава, місцеве самоврядування.

### ***Bezruchko M. V. Monitoring and control at the local level in the context of formation of constitutional state: definitive description***

The concepts of the constitutional state, monitoring and control are considered. The content of local self-government and provides definite characteristic of monitoring and control at the local level is analyzed.

Key words: monitoring, control, legal state, local government.

**Постановка проблеми.** В умовах становлення правової держави в Україні надзвичайно важливим є формування дієвої системи моніторингу і контролю на місцевому рівні. У країні побудовано систему контролю, яка реалізується через державні органи, установи, відомства з певними функціями та повноваженнями, які нерідко дублюються. Проте їх наявність не забезпечує ефективного механізму контролю влади з боку суспільства, а отже, на сучасному етапі становлення та розвитку української державності важливим завданням є створення нового

ефективного механізму моніторингу і контролю на місцевому рівні з боку суспільства для формування дійсно правової держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням моніторингу і контролю у сфері державного управління та місцевого самоврядування присвячені праці Г. Абасова, О. Алшутіна, О. Андрійко, Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, О. Батанова, Д. Бахраха, І. Бачило, І. Видріна, В. Горшеньова, Б. Єлісеєва, С. Клімової, Б. Лазарева, П. Матвієнка, О. Машкова, В. Міщенко, С. Мосова, І. Недова, Н. Нижника, Т. Новікова, Г. Одінцової, О. Полінця, Г. Попова, В. Портнова, Л. Потарикіної, Н. Саліщевої, Б. Смірнова, М. Сміртюкова, М. Студенікіної, В. Супова, О. Сушинського, В. Тісногуз, Ю. Тіхомірова, В. Чіркїна, Т. Шолкова, К. Шорїної, Ц. Ямпольської та ін. Проте, незважаючи на наявність значної кількості наукових досліджень щодо моніторингу і контролю, недостатньо обґрунтованими залишаються питання забезпечення системи моніторингу і контролю на місцевому рівні з боку суспільства, а тому означена тема потребує додаткового наукового вивчення та осмислення.

**Метою статті** є теоретичне обґрунтування забезпечення моніторингу і контролю на місцевому рівні у контексті формування правової держави.

**Виклад основного матеріалу.** Україна не лише проголосила свій намір стати правовою державою, а й закріпила в ст. 1 Конституції України положення про свій статус правової держави. Проте без чіткого розуміння того, що являє собою права держава, неможливо розв'язати основні завдання для її фактичного становлення.

Права держава розглядається як ідеальний тип держави, уся діяльність якої підпорядкована праву. Головним призначенням правової держави є максимально повне забезпечення юридичними засобами охорони і захисту прав людини і громадянина. Характер відносин між громадянином і державою є ключовим питанням доктрини правової держави. У такій державі досягається юридична рівність між нею і громадянами, а засобами такої рівності є право.

До головних ознак правової держави, зокрема, належать: конституційне закріплення основних прав і свобод людини та громадянина; наявність розвиненої системи законодавства і законів, які виражають волю більшості або всього населення країни, втілюють загальнолюдські цінності та ідеали; верховенство конституції щодо інших законів і підзаконних актів; розподіл влади; наявність розвинених механізмів

забезпечення законності, зокрема незалежності суду; пріоритет норм міжнародного права над нормами національного законодавства; висока правова культура і правосвідомість населення і посадових осіб [3].

Згідно із сучасною концепцією правової держави, їй притаманні певні загальні ознаки як соціально-змістового (матеріального), так і формального характеру. Серед них, зокрема, слід виділити: взаємовідповідальність особи і держави; обов'язкове дотримання законів і підзаконних нормативних актів усіма учасниками суспільного життя, насамперед державними та громадськими органами (здійснення принципу законності). Правова держава регламентує основні свободи людини, тобто встановлює правила, механізми їх реалізації. Порушення останніх має каратися правовими засобами й громадською думкою [4].

Відповідно до ст. 21 Загальної декларації прав людини кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Це право закріплено також у ст. 5, 38, 39, 40, 69 Конституції України, а також деталізовано нормативно-правовими актами, але незважаючи на це, право участі громадян в управлінні своєю країною залишається малоефективним, а можливо, навіть декларативним.

Для правової держави вирішального значення набуває не визначення прав та закріплення їх у законодавстві, а саме механізм їх забезпечення та реалізації. Тобто встановлення прав і свобод людини та громадянина в акті найвищої юридичної сили ще не є показником їх реалізації.

У правовій державі повинна забезпечуватися широка й активна участь громадян в управлінні справами держави і суспільства, а також створюватись найсприятливіші умови для надання всієї повноти влади народу для його участі у виробленні та прийнятті найважливіших для суспільства рішень та контролі за їх виконанням.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування [7]. Проте в Україні так і не вдалося створити дієвий правовий механізм, що гарантуватиме повну підконтрольність влади та їх органів народу, забезпечить його реальну участь в управлінні суспільними і

державними справами.

Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні обговорюються на всіх рівнях майже 17 років, однак спроби його здійснити до цього часу не були успішними. Сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюють більш ніж 3 тис. нормативно-правових актів, частина з яких містить норми, що породжують колізії як усередині цих правових актів, так і між самими актами [6].

Місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Також місцеве самоврядування визначається як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування).

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, установленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України).

Забезпечення своєчасного та публічного реагування органів влади на пропозиції громадськості, врахування громадської думки щодо важливих державних рішень, контролю органів влади та оцінювання їх роботи неможливе без ефективного механізму моніторингу. Поняття моніторингу широко застосовується в науці, однак

єдиного розуміння його змісту немає. Водночас моніторинг має велике практичне значення, слугуючи основою для прийняття ефективних управлінських рішень за рахунок надання необхідної та своєчасної інформації.

Моніторинг є регулярним спостереженням за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінювання, контролю та прогнозування. Здійснюються за допомогою електронних та інших технічних засобів з наземних, морських і космічних станцій. Розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Порядок проведення моніторингу регулюється відповідними правилами. Інформація, отримана за допомогою моніторингу, кладеться в основу рішень, що приймаються державними органами, політичними партіями, громадськими організаціями тощо [9].

Моніторинг є постійним спостереженням за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату чи попереднім припущенням. Основною метою моніторингу є отримання інформації з метою усунення невизначеності відносно цільових процесів та систем. Потреба в проведенні моніторингу виникає у зв'язку з необхідністю інформаційної підтримки процесу прийняття управлінських рішень, що вказує на нерозривний його зв'язок з управлінням. Перевірка відповідності фактичного стану досліджуваних процесів очікуваному, яка відбувається в процесі проведення моніторингу, також споріднює його з функцією контролю. Останнім часом функціональні завдання моніторингу розширюються, відбувається його змістове збагачення порівняно з початковою формою – спостереженням – процесом фіксації фактичних даних про зміни в часі та просторі певних показників досліджуваних процесів.

Моніторинг широко використовується в різних галузях діяльності. Так, серед об'єктних сфер, де застосовується моніторинг, слід виокремити: економіку, охорону довкілля, соціологію, сферу освіти, фондовий ринок, банківську сферу, державне управління, місцеве самоврядування тощо. Наприклад, використання моніторингу в управлінні розвитком регіону (міста) спрямовується на вирішення таких завдань, як: контроль виконання програм за контрольними датами загалом і за окремими заходами; оцінювання ступеня досягнення головної мети і цілей стратегічного плану, розподілу ресурсів; уточнення і коригування переліку передбачуваних заходів; аналіз зовнішнього середовища розвитку регіону (міста); аналіз ефективності реалізації

запланованих заходів; оцінювання виконання бюджету і забезпеченості фінансовими та іншими видами ресурсів тощо [3].

Створюючи правову державу, необхідно враховувати її основне призначення – захищати права і свободи своїх громадян. Для цього необхідні відповідні механізми стримувань і противаг, які не лише слугуватимуть засобом захисту прав і свобод громадян, а й впливатимуть на владу, скеровуючи її дії на виконання поставлених завдань. Тому моніторинг і контроль на місцевому рівні, як засоби стримувань та противаг у діяльності державної влади, мають забезпечити формування правової держави. Тобто для формування правової держави є потреба в тому, щоб влада забезпечувала вираження волі народу в управлінських рішеннях за безпосередньої участі народу в прийнятті та реалізації таких рішень, а це можна здійснити лише за допомогою дієвого контролю влади з боку суспільства.

На відміну від моніторингу, контроль є перевіркою виконання законів, рішень тощо, будучи однією з найважливіших функцій державного управління [1]. Контроль у сфері державного управління визначається як важлива функція державної влади та управління, що дає змогу не лише виявляти, а й запобігати помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості [2]. За об'єктами, суб'єктами і сферами він поділяється на державний, відомчий, надвідомчий та ін. [1].

Термін «контроль» досить часто застосовується як у державному управлінні, у житті кожної людини, так і в науковій діяльності. Однак контроль влади з боку суспільства та механізм його реалізації є не настільки очевидними, перш за все тому, що контроль так чи інакше пов'язується із застосуванням «влада – підпорядкування – народ», здійснюваного державою як пануючим суб'єктом щодо суспільства, а не у зворотному зв'язку. Контроль суспільства над владою, участь громадян в економічному, правовому, політичному, культурному житті неможливі без розширеної участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Отже, для побудови дійсно правової держави необхідно побудувати досконалий механізм моніторингу і контролю суспільства над владою на місцевому рівні.

До контрольної діяльності висувається низка вимог, згідно з якими вона повинна бути: підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в межах конкретних нормативних розпоряджень; систематичною, тобто регулярно;

своєчасною, тобто проводиться своєчасно, що значно підвищує його ефективність; усебічною, тобто охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати; гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю; результативною (дієвою) [3].

Також для ефективного механізму контролю на місцевому рівні для формування правової держави необхідно запровадити одну з форм участі населення в місцевому самоврядуванні – інститут «народне вето». Суть цього інституту полягає у праві громадян шляхом референдуму скасовувати прийняті представницькими органами місцевого самоврядування нормативно-правові акти чи їх окремі положення [5]. Але для цього необхідно впровадити досконалий правовий механізм призначення референдуму щодо народного вето.

Система контролю має включати контроль суспільства над владою, за державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Своє право контролю суспільства над владою громадяни реалізують передусім за допомогою різноманітних громадських об'єднань – добровільних громадських формувань. Ці організації здійснюють моніторинг і контроль за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування з метою оцінювання їхньої діяльності, контролю, прогнозування та інформування суспільства про проблемні рішення органів публічної влади. Водночас Конституцією і законами України передбачено форми безпосереднього волевиявлення народу, зокрема через вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, звернення, народні обговорення тощо.

Проте таких форм контролю, як ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, спостереження, рейди та огляди, контроль за заміщенням вакантних посад та координації діяльності контролюючих державних органів, які провадилися б громадськими організаціями, немає.

Влада народу є публічною владою, метою якої є здійснення суспільного блага; вона звернена до всього суспільства, до кожного його члена, усім доступна, бо кожна людина має право брати участь у реалізації тих або інших функцій і форм влади, здійснювати над нею контроль. Саме цей контроль населення щодо створення та

здійснення рішень органів публічної влади підвищує стабільність у суспільстві, запобігає фатальним помилкам в управлінській діяльності [8]. Лише за умови розвиненого місцевого самоврядування з дієвою системою моніторингу і контролю з боку громади, яка на правовій основі контролюватиме державну владу, суспільство матиме змогу як обмежувати, так і самообмежувати державні адміністративно-командні прагнення.

**Висновки.** Таким чином, для дійсного самоврядування є потреба в тому, щоб влада забезпечувала вираження волі народу в управлінських рішеннях за безпосередньої участі народу в прийнятті та реалізації таких рішень, а це можна здійснити лише шляхом дієвого контролю народу за діяльністю органів місцевого самоврядування як єдиного носія влади.

Отже, необхідно застосовувати всі правові механізми моніторингу і контролю з урахуванням об'єкта та суб'єкта контролю за владою, а також законодавчого закріплення чіткої процедури забезпечення в єдиному акті з чітко визначеним механізмом застосування системи моніторингу і контролю, а також вироблення основних принципів взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування та народом.

Результатами реформування місцевого самоврядування в Україні повинно стати: посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; впровадження механізму здійснення населенням контролю за органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень.

### **Список використаних джерел**

1. **Андрійко О. Ф.** Контроль / О. Ф. Андрійко // Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3 : К – М. – С. 323.



2. **Державне** управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.) [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

3. **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.

4. **Коломоєць Т. О.** Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : монографія / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко. – Запоріжжя : Запорізьк. нац. ун-т, 2011. – 256 с.

5. **Любченко П.** Проблема реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні / П. Любченко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 1(56). – С. 124 – 133.

6. **Місьцеве** самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

7. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

8. **Розвиток** місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики Європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Держава та регіони. – 2012. – № 3. – С. 123 – 128. – (Сер. Держ. упр).

9. **Шемшученко Ю. С.** Моніторинг / Ю. С. Шемшученко // Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3 : К – М. – С. 764.

### **List of references**

1. **Andriiko O. F.** Kontrol / O. F. Andriiko // Yuryd. entsykl. : v 6 t. / redkol. : Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) [ta in.]. – K. : Ukr. entsykl., 2001. – T. 3 : K – M. – S. 323.

2. **Derzhavne** upravlinnia : slovnyk-dovidnyk / uklad. : V. D. Bakumenko (ker. tvorch. kol.) [ta in.] ; za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. – K. : Vyd-vo UADU, 2002. – 228 s.

3. **Entsyklopediia** derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. – K. : NADU, 2011.

4. **Kolomoiets T. O.** Kontrol za diialnistiu orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak subiektiv administratyvnoho prava Ukrainy : monohrafiia / T. O. Kolomoiets, Y. D. Matviienko. – Zaporizhzhia : Zaporizk. nats. un-t, 2011. – 256 s.

5. **Liubchenko P.** Problema realizatsii prava hromadian na uchast u mistsevomu samovriaduvanni / P. Liubchenko // Visn. Akad. prav. nauk Ukrainy. – 2009. – № 1(56). – S. 124 – 133.

6. **Mistseve** samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii : nauk. dop. / [redkol. : Yu. V. Kovbasiuk ta in.] ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. – K. : NADU, 2014. – 128 s.

7. **Pro skhvalennia** Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. – Rezhym dostupu : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

8. **Rozvytok** mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini v konteksti realizatsii polityky Yevropeiskoi intehratsii / V. V. Tolkovanov // Derzhava ta rehiony. – 2012. – № 3. – S. 123 – 128. – (Ser. Derzh. upr).

9. **Shemshuchenko Yu. S.** Monitorynh / Yu. S. Shemshuchenko // Yuryd. entsykl. : v 6 t. / redkol. : Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) [ta in.]. – K. : Ukr. entsykl., 2001. – T. 3 : K – M. – S. 764.