

# РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.071

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Боклаг В. А.,**

*д. держ. упр., доц., професор кафедри публічного управління та землеустрою,  
Класичний приватний університет;*

**Павленко А. О.,**

*аспірант, Класичний приватний університет,  
м. Запоріжжя*

Визначено роль та особливе значення громадського контролю як системи контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано необхідність створення громадських рад як координаційного органу здійснення громадського контролю. Наголошено на важливості проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

**Ключові слова:** міське самоврядування; державний контроль; громадський контроль; територіальні громади; децентралізація.

**Boklah V. A.,**

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,  
Professor of Public Administration and Cadastre Department, Classic Private University;*

**Pavlenko A. O.,**

*Postgraduate student, Classic Private University,  
Zaporizhia*

## SOCIAL CONTROL IN THE CONTEXT OF THE ASSOCIATION OF LOCAL COMMUNITIES AND DECENTRALIZATION IN UKRAINE

The article deals with the role and special importance of public scrutiny as a system of control over the state apparatus and local government bodies. It substantiates the need to establish public councils as a coordination body to exercise public control. The article highlights the importance of holding general meetings and public hearings as an efficient mechanism of monitoring the activities of local government and executive bodies.

**Key words:** local government; state control, public scrutiny; local communities; decentralization.

**Постановка проблеми.** В умовах децентралізації державної влади, тобто передачі функцій управління від центральної до місцевої влади, точніше органам місцевого самоврядування, яка розглядається світовою спільнотою як один із ключових елементів усесторонньої реформи системи державного управління в Україні, зростає роль як централізованого, так і децентралізованого контролю в державному управлінні. Крім того, сьогодні активно ведеться процес об'єднання територіальних громад, що також потребує певного контролю, особливо з боку громади над державним апаратом й органами місцевого самоврядування, що передбачає громадський контроль. Тобто участь територіальних громад у житті суспільства шляхом впровадження нових, раціональних форм активності громадян стимулює активну державотворчу позицію громадян.

© Боклаг В. А., Павленко А. О., 2017

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Низка вчених досліджують питання державного управління через призму громадської участі, зокрема громадського контролю, серед яких М. Іжа, А. Крупник, В. Латишева, Т. Наливайко, О. Полтораков, О. Радченко та ін. Незважаючи на вагомі здобутки, питання дослідження громадського контролю в умовах децентралізації влади є незавершеним. Крім того, недостатньо дослідженими є теоретичні положення щодо контролю за діями органів місцевого самоуправління з боку громади в умовах їх об'єднання.

**Мета статті** – визначити роль та значення громадського контролю як системи контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування, обґрунтувати необхідність створення громадських рад як координаційного органу здійснення громадського контролю, виділити важливість проведення загальних зборів і громадських слухань як ефективного механізму контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

**Виклад основного матеріалу.** Вдосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є важливою функцією держави, тобто держава у притаманних їй формах, застосовуючи необхідні для цього прийоми і методи, контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин як у суспільстві в цілому, так і окремо в галузі державного управління. Контроль – це процес, який повинен забезпечити відповідність функціонування керованого об'єкта ухваленого управлінським рішенням і спрямований на успішне та ефективне здійснення поставлених цілей. На думку В. Гаращук, контроль – це особлива функція державного управління, "... перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь". Отже, сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю – виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань їхнього виконання. За допомогою контролю забезпечуються нормальні умови для функціонування системи державного управління [1].

Можемо стверджувати, що на сьогодні в системі державного управління переважає централізований контроль, який полягає в наявності спеціалізованих контрольних служб; використанні суворих правил, інструкцій, жорстких нормативів; впливі "зверху донизу"; закритості інформації про контроль тощо. На нашу думку, актуальним в умовах реформування системи державного управління є активізація децентралізованого виду контролю як різновиду контролю, який базується на соціальних нормах, цінностях, традиціях і корпоративній культурі; акцентуванні уваги на самоконтролі та внутрішньогруповому контролі, що здійснюється на засадах соціальної взаємодії; прозорості інформації про цілі, засоби, терміни проведення контролю; забезпеченні двостороннього впливу тощо.

На сьогодні, зважаючи на прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", особливого значення набуває громадський контроль як система контролю над державним апаратом і органами місцевого самоврядування. Громадський контроль у сфері державного управління – досить нове надбання суспільства, яке знайшло своє нормативне закріплення лише на початку ХХ ст. Такий контроль за діяльністю органів державного управління і місцевого самоврядування є важливою формою реалізації демократії та способом залучення громадян до управління суспільством та державою [6].

В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. Конституція України (ст. 38) передбачає, що “громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”. По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу.

Об’єктом громадського контролю є діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій тощо. Громадяни своє право контролю над державними інституціями реалізують через різноманітні громадські об’єднання (рух, конгрес, асоціація, фонд, спілка тощо), яке відповідно до Закону України “Про об’єднання громадян” визнається політичною партією або громадською організацією.

Світова практика показала, що громадський контроль є невід’ємною частиною громадянського суспільства, а його відсутність чи мінімальний вплив вказують на безправність основної маси населення перед свавіллям владних структур. Через здійснення контролю населення отримує впевненість щодо захисту власних інтересів, переконання у законності, ефективності та результативності використання державних ресурсів [3]. Отже, від створення дієвої системи контролю, за чиновниками всіх рівнів, за процесом реалізації державних програм, витрачанням бюджетних коштів тощо, залежить ефективне функціонування системи державного управління в Україні.

За співвідношенням державного і громадського контролю, їх взаємозв’язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний [9]. Зважаючи на це, можемо констатувати, що наша держава має авторитарний режим управління, що є не сприяє розвитку демократичного суспільства, до чого відповідно прагне соціум. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень і має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень, що є необхідною умовою їхнього реального виконання. Такий контроль забезпечується органами державної влади – законодавчою, виконавчою і судовою, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю [6].

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об’єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об’єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [4].

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [1]. 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) [8]. Таким чином, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства.

Громадський контроль може бути направлений на органи державної і виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, направлених задоволення потреб та інтересів громадян.

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатися як цілеспрямований і дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним з яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства.

Зважаючи на процес децентралізації влади в країні зростає роль самоорганізації та організації суспільства, як важливих процесів структуризації суспільних відносин. 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.

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 лобюванні своїх позицій [7].

Серед форм здійснення громадського контролю спеціалісти називають соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проєктів, публікації в 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]. Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції [3].

Одним із напрямків діяльності громадських рад і дорадчих органів при органах публічної влади є: обговорення значущих соціально-економічних питань; участь у розробці проєктів рішень органів публічної влади; експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади; виконання проєктів на замовлення органів публічної влади [3].

Інструментальним чинником демократичного державотворення та засобом громадського контролю за діяльністю органів публічної влади є загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та організаційна форма діяльності громадських організацій.

Загальні збори проводяться на рівні “мікроромад”, у межах окремих частин сіл, селищ, міст, а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Учасники зборів одночасно в одному місці приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Рішення загальних зборів можуть носити імперативний або консультативний характер, залежно від суті обговорюваного питання [6]. Слід зауважити, що збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками збори певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням рішення зборів. Нарешті, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [9]. Окрім функції контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, а значить і громадського контролю слід виділити громадські слухання, які, на нашу думку, могли б стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що й було закладено ч. 1. ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме: “...зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, де члени територіальної громади можуть заслуговувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування” [2], тобто здійснювати громадський контроль. Та саме до такого виду контролю та відповідальності за власні дії не звикли органи місцевого самоврядування та державні органи. Разом із тим в Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових досить ефективного механізму контролю за якістю управлінських послуг.

Важливим є питання компетенції слухань. Як правило, у статутах територіальних громад до компетенції громадських слухань відносять такі питання:

- звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- розгляд місцевих ініціатив;
- обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Причому деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Питання житлово-комунального господарства – це переважно питання отримання якісних послуг громадянами. Оскільки саме проблеми контролю за їх якістю найбільше турбують споживачів, було б доцільно запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад. Більше того, дану норму необхідно зробити універсальною, тобто вона має поширюватися не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді. Потребує доопрацювання і така норма як порядок врахування рішень громадських слухань. Зазвичай рішення громадських слухань розглядаються на засіданні виконавчого комітету міської чи обласної ради чи на сесійному засіданні відповідної ради [5]. Принциповими є також

вироблення механізму впровадження в життя пропозицій громадських слухань. Очевидно, 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 та розглянуті в ході заходів в органах публічної влади.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, громадський контроль в сучасних умовах об'єднання територіальних громад, є потужним фактором залучення громадських активістів до процесів демократичного державотворення. Громадський контроль повинен забезпечити реалізацію демократії та залучення громадян до управління суспільством та державою. Таким чином, саме такому контролю з боку громади належить значна роль у підвищенні відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування перед суспільством і громадянами за ухвалення і шляхи реалізації рішень, отримані наслідки.

Слід відзначити, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах влади взагалі нададуть впевненості громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів. При чому процедуру здійснення громадського контролю слід прописувати у статутах територіальних громад. Результати громадського контролю повинні регулярно оприлюднюватися в мас-медіа. Доцільно у майбутньому продовжувати розгляд цієї тематики, з метою поглиблення та розширення теорії державотворення.

#### Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні від 21.05.1997 р. № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170–198.
3. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Державна політика*. 2012. Вип. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
4. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. On-line зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. № 1. 2007. URL: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).
5. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. № 2. 2007. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.
6. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
7. Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін.* Полтава, 2009. С. 261–276.
8. Полтораков О. Громадський контроль над "силовими" структурами в Україні: проблеми та перспективи / Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php>.
9. Семигіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. URL: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina\\_Hromadskiy%20kontrol.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/1181/1/Semyhina_Hromadskiy%20kontrol.pdf).

Надійшла до редколегії 31.03.2017 р.