

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075.1

Людмила СМОЛОВА

*Національна академія державного управління
при Президенті України*

Львівський регіональний інститут державного управління

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ДЕРЖАВОЮ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Досліджуються санкції юридичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед державою. Встановлюються основні ознаки санкцій у місцевому самоврядуванні. Аналізується механізм застосування санкцій – скасування та зупинення дії актів місцевих рад, прийнятих із порушенням Конституції або законів України. Аргументується необхідність введення нової санкції – розпуск представницького органу місцевого самоврядування державою, пропонуються шляхи реалізації та зазначаються відмінності від схожої санкції – дострокове припинення повноважень ради.

Ключові слова: представницький орган місцевого самоврядування, санкція, скасування актів, зупинення дії актів, дострокове припинення повноважень, розпуск.

Людмила Смолова. Ответственность представительных органов местного самоуправления перед государством: правовые основы и механизм обеспечения

Исследуются санкции юридической ответственности представительных органов местного самоуправления перед государством. Устанавливаются основные признаки санкций в местном самоуправлении. Анализируется механизм

© Смолова Л. М., 2014

Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 4(23)

применения санкций – отмена и приостановление действия актов местных советов, принятых с нарушением конституции или законов Украины. Аргументируется необходимость введения новой санкции – роспуск представительного органа местного самоуправления государством, предлагаются пути реализации и указываются отличия от похожей санкции – досрочное прекращение полномочий совета.

Ключевые слова: представительный орган местного самоуправления, санкция, отмена актов, приостановление действия актов, досрочное прекращение полномочий, роспуск.

Liudmyla Smolova. Responsible representative bodies of local self-government to the state: the legal framework and mechanism to ensure

The sanctions of local representative bodies' legal liability to the state are investigated. The basic characteristics of sanctions in local self-government have been determined. The mechanism of sanctions application – abolition of acts and suspension of the local council's acts validity, which have been passed in the way that violate the Constitution or laws of Ukraine is analyzed. The need to introduce new sanction – dissolution of local representative body by the state has been justified, the mechanism of its application has been suggested and its difference from similar sanction – early termination of powers has been noted.

Key words: local representative body, sanction, abolition of acts, suspension of acts validity, early termination of powers, dissolution.

По-справжньому ефективною може бути тільки та влада, яка провадить свою діяльність на засадах відкритості, підзвітності та відповідальності. Конституційною основою відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування (ПОМС) є насамперед ст. 19 Основного закону, яка зобов'язує органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [10]. Держава в особі компетентних органів здійснює нагляд за дотриманням принципу законності в роботі ПОМС та за необхідності притягує до відповідальності шляхом застосування відповідних санкцій. Будь-яка відповідальність без механізму реалізації санкцій втрачає сенс. На жаль, національне законодавство характеризується термінологічною невизначеністю щодо наслідків використання санкцій до ПОМС державою та нечіткістю механізму їх застосування, що є однією з причин породження безвідповідальності місцевих рад, зниження ефективності їх роботи та загального рівня довіри виборців до своїх обранців. У зв'язку з цим виникає практична необхідність дослідження та вдосконалення санкцій, які б стали підґрунтям для інституту відповідальності ПОМС перед державою, територіальними громадами, фізичними і юридичними особами.

Аналіз останніх досліджень свідчить, що питання санкцій органів і посадових осіб місцевого самоврядування неодноразово привертало увагу дослідників. Серед вітчизняних учених необхідно насамперед

відзначити розвідки О. Батанова, П. Любченка, В. Погорілка. Щодо зарубіжних дослідників нам відомі роботи К. Заболотських, І. Алексеева, В. Виноградова, Н. Колосової та ін. Однак до сьогодні відсутнє комплексне дослідження санкцій саме ПОМС, що актуалізує розгляд цього питання з огляду на сучасну концепцію реформування місцевого самоврядування.

Відповідно до цього метою статті є на основі чинного законодавства України дослідити заходи, які можна вважати санкціями відповідальності ПОМС перед державою, запропонувати шляхи їх удосконалення та обґрунтувати необхідність розширення переліку санкцій, що можуть бути застосовані до ПОМС державою.

Відповідно до ст. 76 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ПОМС несуть відповідальність перед державою, яка настає за умови порушення ними Конституції чи законів України [17]. Держава в особі компетентних органів має право визнати незаконними в судовому порядку акти ради з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України, зупинити дію акта з одночасним зверненням до суду. Верховна Рада України на вимогу сільського, селищного, міського голови, голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації може призначити позачергові вибори місцевої ради. Місцева держадміністрація має право в тримісячний термін надіслати повідомлення ПОМС про невідповідність законодавству прийнятого ним акта з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади [16]. Питання, які із цих заходів можна вважати санкціями відповідальності ПОМС, є доволі дискусійним як серед практиків, так і серед теоретиків, що зумовлено такими факторами. По-перше, відсутністю єдності думок про наявність власних санкцій у місцевому самоврядуванні [1 ; 11, 26]. По-друге, окремі науковці висловлюють думку про те, що до представницьких органів як до колегіальних санкції не можуть застосовуватися, оскільки це суперечить вимогам справедливості і правосуддя; у такому випадку санкції застосовуються як проти винних у правопорушенні, так і проти невинних [14]. По-третє, по-різному тлумачиться сам термін «санкція» в теорії відповідальності, а у вітчизняному законодавстві він узагалі відсутній. Досліджуючи санкції безпосередньо в місцевому самоврядуванні, учені розглядають їх:

- 1) як можливість настання негативних наслідків через застосування законодавчого примусу до суб'єкта права [9, с. 110; 26];
- 2) закріплена нормою права можливість (загроза) примусу, настання невігідних наслідків у разі порушення правила [13, с. 341].
- 3) захід державного (або рівного йому суспільного) впливу [5];
- 4) передбачені законом заходи державного примусу, що

спричиняють настання негативних наслідків морального і матеріального характеру для правопорушника [2].

Таким чином, аби певний захід був визнаний санкцією відповідальності ПОМС, необхідна наявність заходів публічного примусу та негативних наслідків для порушника. З огляду на зазначене вище, захід, який сформульовано в профільному законі про місцеве самоврядування як «визнання актів ради незаконними» за рішенням суду, не можна визнати санкцією, оскільки він не несе жодних негативних наслідків для правопорушника. Суд лише фіксує суперечності, закладені в прийнятому акті. Звичайна констатація факту протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не може вважатися способом захисту права особи, адже з констатацією такого факту не пов'язуються жодні правові наслідки рішення, яке заперечується [3]. Із цієї самої причини не можна вважати санкцією і дії місцевих держадміністрацій, які мають право в тримісячний термін надсилати повідомлення ПОМС про невідповідність законодавству прийнятого радою акта з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Аналіз законодавства інших галузей права дозволив виявити можливість застосування до ПОМС санкції скасування актів судами загальної юрисдикції. Важливо, аби вона була відображена і в профільному законі про місцеве самоврядування, оскільки нечіткість її законодавчого регулювання та бланкетний характер застосування можуть зумовлювати різнотлумачення змісту одного й того самого поняття протилежними сторонами в судовій справі та слугувати підставою для зловживань з обох сторін. Також це дозволило б уникнути термінологічної невизначеності щодо наслідків визнання рішення ради незаконним.

Серед теоретиків і практиків на сьогодні немає єдиної думки щодо визнання чи невизнання скасування незаконних актів санкцією відповідальності ПОМС. На думку професора М. Вітрука, відміна неконституційного або незаконного правового нормативного акта означає усунення помилки в законотворчості, а за юридичною природою є засобом захисту, відновлення конституційного правопорядку [6]. Таку позицію підтримують М. Краснов, Д. Шон, Д. Лук'янець. Г. Василевич вважає, що санкцією вважається та відміна акта, яка зроблена лише з мотивів його недоцільності [4]. Їм опонує значна кількість науковців: В. Погорілко, Г. Барабашев, Є. Колюшин, Н. Колосова та ін. Д. Карпов, присвятивши своє дослідження питанню конституційно-правової відповідальності суддів, переконаний, що відміна неправосудних актів є санкцією конституційно-правової відповідальності, оскільки спричиняє зниження авторитету та ділової репутації судді, а систематична відміна таких рішень може стати

підставою для припинення суддівських повноважень [8]. Це твердження може стосуватися і ПОМС, рішення якого відміняється. Ми погоджуємося з думкою про те, що за умови відміни незаконного акта негативні наслідки відповідальності полягають у применшенні авторитету, престижу, поваги винного органу, а неодноразове скасування таких рішень повинно стати однією з підстав для розпуску представницького органу місцевого самоврядування державою як такого, що не здатен ефективно здійснювати місцеву публічну владу. На нашу думку, застосовувати цю санкцію до ПОМС має право лише держава, тому що, по-перше, однією з основних функцій держави є охорона правопорядку, по-друге, визнання акта таким, що суперечить правовій нормі, потребує спеціальної юридичної кваліфікації. Таке виняткове право на застосування даної санкції державою не позбавляє права інших суб'єктів на її ініціювання. Якщо ПОМС прийняв рішення всупереч Конституції або законам України, тим самим здійснивши протиправну дію та порушивши правову норму (і суд це підтвердив у своєму рішенні), він повинен понести відповідальність, яка настає для нього шляхом застосування санкції у вигляді відміни незаконного акта, яка в даному випадку є санкцією юридичної відповідальності, тому що:

- 1) має місце застосування заходів державного (публічного) примусу;
- 2) настає за правопорушення;
- 3) має негативні наслідки для порушника;
- 4) реалізується у визначеному законом порядку.

Зауважимо, що деякі вчені, зокрема І. Самощенко, М. Фарукшин, Л. Красовська, М. Акуєв, вважають відміну акта окремим видом відповідальності. Таким чином, пропонуємо внести зміни в закон «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши його таким змістом:

1. Акти ради з питань здійснення власних та делегованих повноважень, прийняті з порушенням Конституції і законів України або такі, що прийняті з перевищенням повноважень, визнаються незаконними в судовому порядку і скасовуються.

2. Рішення суду про скасування незаконного акта скеровується зацікавленим сторонам у перший робочий день, що настає після його прийняття.

3. Представницький орган місцевого самоврядування має право оскаржити рішення суду щодо незаконності прийнятого ним рішення протягом десяти робочих днів.

Судовий порядок розгляду актів ради на предмет їх відповідності законодавству, наявності рішення суду про скасування таких актів, можливість оскарження судового рішення радами є обов'язковими, оскільки служать гарантією прав ПОМС, пов'язаних зі здійсненням

місцевого самоврядування при прийнятті таких рішень.

Потребують уточнень положення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» [16]. По-перше, на нашу думку, місцевим адміністраціям дається необґрунтовано великий термін (3 місяці) для виявлення незаконних рішень, прийнятих представницьким органом з питань здійснення ними делегованих повноважень, який може бути скорочений до десяти днів. По-друге, п. 6 документа після слів: «надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта» необхідно доповнити таким змістом: «та звертається з вимогою до суду про його скасування».

Санкція – зупинення дії акта, прийнятого радою, з одночасним зверненням до суду, що означає тимчасове, неостаточне переривання його темпоральної дії, яке обумовлюється певними обставинами і здійснюється в порядку, передбаченому законодавством [7]. В. Лучин відміну та призупинення дії акта відніс до однієї групи санкцій, які покликані усунути конституційне порушення [12, с. 359 – 360]. Його підтримують такі науковці, як В. Виноградов, А. Кондрашов. Але більш конструктивно нам видається думка Н. Колосової, яка вважає, що відміна акта – це правовідновлююча санкція, а призупинення дії акта – санкція, яка використовується з метою уникнення (присічення) правопорушення [9, с. 119].

Відповідно до п. 4 ст. 59 закону про місцеве самоврядування, сільський, селищний, міський голова у п'ятиденний строк з моменту прийняття рішення може зупинити його дію. Рада може відхилити вето голови двома третинами голосів від загального складу ради. Таким чином, жодних негативних наслідків, окрім відтягування терміну набрання чинності акта, цей захід не несе, а тому не може вважатися санкцією. Конституційний Суд України висловив свою позицію щодо застосування цього заходу до ПОМС прокурором, який має право зупиняти рішення ради з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Вважаємо захід, який передбачає зупинку рішення ради з одночасним зверненням до суду, можна розглядати як санкцію відповідальності представницького органу, яка потребує законодавчого закріплення в законі «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому випадку зупинення дії акта, прийнятого радою, як і скасування, є санкцією юридичної відповідальності: у наявності є правопорушення, державний примус, негативний наслідок для правопорушника, визначений порядок реалізації.

Базовий закон про місцеве самоврядування передбачає призначення Верховною Радою України позачергових виборів

місцевої ради. Цей захід не можна вважати санкцією, оскільки призначення позачергових виборів не несе жодних негативних наслідків для ПОМС, він і надалі залишається легітимним. За умови, коли призначення дострокових виборів супроводжувалося б автоматичним припиненням повноважень ради та регулювалося законом, ми мали б підстави розглядати цей захід як санкцію. Виникають сумніви і щодо Верховної Ради України як суб'єкта призначення позачергових виборів місцевих рад. Адже в Україні є орган – Центральна виборча комісія, який наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів, а тому залучати до організації позачергових виборів місцевих рад ще одного суб'єкта, у даному випадку Верховну Раду України, немає необхідності.

Відповідно до чинного законодавства України повноваження місцевих рад можуть бути припинені достроково тільки за рішенням місцевого референдуму. Вважаємо, що події, які розгорнулися на сході України в кінці 2013 р. та призвели до воєнного конфлікту, свідчать про необхідність застосування схожої санкції до ПОМС з боку держави. ПОМС як публічний орган місцевої влади має безпосередній вплив на виборців та несе відповідальність за стан справ на своїй території його дії. Від рішень, які приймаються ним колегіально, залежить життєдіяльність усієї громади та подальший розвиток території, на яку поширюється його компетенція. Водночас діяльність ПОМС не може шкодити інтересам держави, вестися поза межами правового поля країни, становити реальну загрозу для суверенітету та цілісності України. У кінці 2013 – на початку 2014 рр. представницькими органами місцевих рад східних регіонів України приймалися звернення до своїх виборців, Верховної Ради України із закликами підтримати політику В. Януковича щодо непідписання угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, вимоги щодо федералізації країни, надання російській мові статусу другої державної мови в Україні та ін. Наслідком такої діяльності ПОМС стало проголошення так званих Донецької та Луганської народних республік, анексія Криму, затяжний військовий конфлікт на сході України. Вважаємо, така діяльність ПОМС є антиконституційною, оскільки спрямована на порушення адміністративно-територіального устрою нашої держави, знищення української нації, руйнацію Україну як самостійної незалежної держави. Конституційний Суд України повинен був відразу дати належну оцінку таким діям та прийняти відповідне рішення, яке стало б підставою для застосування державою до ПОМС радикальної санкції – розпуску. Ми пропонуємо узаконити за державою саме право розпуску місцевих рад, а не дострокове припинення їх повноважень, оскільки, на нашу думку, це схожі, але неоднакові санкції. Процедура дострокового припинення повноважень

передбачає, що повноваження місцевої ради припиняються не відразу з дня прийняття рішення про дострокове припинення її повноважень, а в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних (чергових або позачергових) виборах. Тобто дострокове припинення повноважень ради на практиці означає лише призначення позачергових виборів, але не розпуск. Розпуск ради означає припинення її легіслатури і повноважень з дня прийняття такого рішення, а також фактичний її розпуск. Розпуск передбачає призначення особи, уповноваженої виконувати обов'язки ради, тоді як при достроковому припиненні повноважень у цьому немає необхідності. Таким чином, пропонуємо внести зміни в закон «Про місцеве самоврядування в Україні», які надавали б право Президенту України розпустити ПОМС на підставі рішення Конституційного Суду України. Ініціатором розпуску ПОМС повинен бути прем'єр-міністр України, до обов'язків якого входила б підготовка доповіді Президенту України та Верховній Раді України щодо причин розпуску ПОМС. У законі необхідно також передбачити призначення представника президента указом Президента України за поданням прем'єр-міністра України, який би виконував повноваження ради до обрання нового складу ради на наступних, чергових, виборах.

Розпуск ради є складною санкцією юридичної відповідальності ПОМС перед державою, яка передбачає два заходи – розпуск і призначення уповноваженого на виконання обов'язків ради (представника президента), щодо якої було прийнято рішення про розпуск. На те, що це санкція юридичної відповідальності, вказує наявність державного примусу, негативні наслідки для правопорушника, підстава – порушення правових норм, визначений спосіб реалізації.

Питання відповідальності ПОМС повинні регулюватися на конституційному рівні, як це зроблено в багатьох країнах: Польщі, Італії, Угорщині, Литві, Грузії та ін. У зв'язку з цим відповідні зміни повинні бути внесені у ст. 106, 144 Конституції України.

Отже, з огляду на зазначене вище можна зробити висновок про те, що санкціями юридичної відповідальності ПОМС перед державою є: скасування незаконних актів місцевих рад, зупинення дії актів, розпуск ради, який передбачає призначення військового коменданта. Механізм застосування санкцій повинен бути чітко відображений у профільному законі про місцеве самоврядування. Вважаємо, що це позитивно вплине на ефективність роботи виборних органів місцевих рад, сприятиме підвищенню рівня відповідальності ПОМС перед державою, слугуватиме об'єднанню всіх гілок публічної влади в Україні заради спільної мети – підвищення рівня та якості життя українців.

Перспективним у подальших розвідках вважаємо подальшу розробку

пропозицій щодо вдосконалення санкцій відповідальності ПОМС перед територіальними громадами та фізичними і юридичними особами.

Список використаних джерел

1. **Авакьян С. А.** Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С. А. Авакьян // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 9 – 32.

2. **Авдеенкова М. П.** Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность / М. П. Авдеенкова // Государство и право. – 2005. – № 7. – С. 85 – 89.

3. **Бойко М.** Член РСАС Андрій Волков: «звичайна констатація факту протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень не може вважатися способом захисту прав особи» // Закон і бізнес. – 2012. – № 42 (1081). – 20 – 26 жовт.

4. **Василевич Г. А.** Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности / Г. А. Василевич // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. — М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 42 – 53.

5. **Виноградов В. А.** Конституционно-правовые санкции / В. А. Виноградов // Законодательство. – 2001. – № 12. – С. 14 – 20.

6. **Витрук Н. В.** Конституционная ответственность: вопросы теории и практики / Н. В. Витрук // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 33 – 42.

7. **Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка [та ін.].** – Х. : Право, 2002. – Режим доступу : radnuk.info/pidrychnuku/38-tsvik.

8. **Карпов Д. В.** Конституционно-правовая ответственность судей / Д. В. Карпов // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 351 – 355.

9. **Колосова Н. М.** Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н. М. Колосова. – М. : Городец, 2000. – 192 с.

10. **Конституція України** // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

11. **Кравченко В. В.** Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

12. **Лучин В. О.** Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

13. **Любченко П. М.** Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.

14. **Остром В.** Смысл американского федерализма. Что такое

самоуправляющееся общество : пер. с англ. / Винсент Остром. – М. : Арена, 1993. – 318 с.

15. **Погорілко В. Ф.** Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко. – Режим доступу : pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsiyi_munitsipalno-pravovoyi_vidpovidalnosti#601.

16. **Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади :** Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF.

17. **Про місцеве самоврядування в Україні :** Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 24. – С. 170.

List of references

1. **Avakyan S. A.** Aktualnyie problemyi konstitutsionno-pravovoy otvetstvennosti / S. A. Avakyan // Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: problemyi Rossii, opyt zarubezhnyih stran / pod red. S. A. Avakyana. – М. : Izd-vo MGU, 2001. – S. 9 – 32.

2. **Avdeenkova M. P.** Konstitutsionno-pravovyye sanktsii i konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost / M. P. Avdeenkova // Gosudarstvo i pravo. – 2005. – № 7. – S. 85 – 89.

3. **Boiko M.** Chlen RSAS Andrii Volkov: «zvychaina konstatatsiia faktu protypravnosti rishennia, dii chy bezdiialnosti subiekta vladnykh povnovazhen ne mozhe vvazhatysia sposobom zakhystu prav osoby» // Zakon i biznes. – 2012. – № 42 (1081). – 20 – 26 zhovt.

4. **Vasilevich G. A.** Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost – osobyiy vid yuridicheskoy otvetstvennosti / G. A. Vasilevich // Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: problemyi Rossii, opyt zarubezhnyih stran / pod red. S. A. Avakyana. — М. : Izd-vo MGU, 2001. – S. 42 – 53.

5. **Vinogradov V. A.** Konstitutsionno-pravovyye sanktsii / V. A. Vinogradov // Zakonodatelstvo. – 2001. – № 12. – S. 14 – 20.

6. **Vitruk N. V.** Konstitutsionnaya otvetstvennost: voprosy teorii i praktiki / N. V. Vitruk // Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: problemyi Rossii, opyt zarubezhnyih stran / pod red. S. A. Avakyana. – М. : Izd-vo MGU, 2001. – S. 33 – 42.

7. **Zahalna teoriia derzhavy i prava / za red. M. V. Tsvika [ta in.].** – Kh. : Pravo, 2002. – Rezhym dostupu : radnuk.info/pidrychnuku/38-tsvik.

8. **Karpov D. V.** Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost sudey / D. V. Karpov // Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost: problemyi Rossii, opyt zarubezhnyih stran / pod red. S. A. Avakyana. – М. : Izd-vo MGU, 2001. – S. 351 – 355.

9. **Kolosova N. M.** Konstitutsionnaya otvetstvennost v Rossiyskoy Federatsii: otvetstvennost organov gosudarstvennoy vlasti i inyih sub'ektov prava za narushenie konstitutsionnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii / N. M. Kolosova. – М. : Gorodets, 2000. – 192 s.

10. **Konstytutsiia Ukrainy** // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – S. 141.

11. **Kravchenko V. V.** Munitsypalne pravo Ukrainy : navch. posib. / V. V. Kravchenko, M. V. Pittsyk. – K. : Atika, 2003. – 672 s.
12. **Luchin V. O.** Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Problemy realizatsii / V. O. Luchin. – M. : YuNITI-DANA, 2002. – 687 s.
13. **Liubchenko P. M.** Munitsypalne pravo Ukrainy : navch. posib. / P. M. Liubchenko. – Kh. : FINN, 2012. – 496 s.
14. **Ostrom V.** Smyisl amerikanskogo federalizma. Chto takoe samoupravlyayusheesya obschestvo : per. s angl. / Vinsent Ostrom. – M. : Arena, 1993. – 318 s.
15. **Pohorilko V. F.** Munitsypalne pravo Ukrainy : pidruchnyk / V. F. Pohorilko. – Rezhym dostupu : pidruchniki.ws/17280924/pravo/sanktsiyi_munitsypalno-pravovoyi_vidpovidalnosti#601.
16. **Pro zatverdzhennia** Poriadku kontroliu za zdiisnenniam orhanamy mistsevoho samovriadvannia delehovanykh povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 berez. 1999 r. № 339. – Rezhym dostupu : zakon4.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF.
17. **Promistseve** samovriadvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 24. – S. 170.

Надійшла до редколегії 04.11.14

УДК 35

Дмитро СУХІНІН

Обласна газета «Правозахисник Запорізького краю»

РОЗРОБКА МОДЕЛІ ПРОЦЕСУ «МОНІТОРИНГ-КОНТРОЛЬ» У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ

Описується авторський підхід до розробки моделі організації процесу «моніторинг-контроль» у сфері забезпечення якості муніципальних послуг з використанням методології проектного підходу, що забезпечує виведення процесу на типовий рівень і розроблення відповідного регламенту для органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: якість муніципальних послуг, моніторинг, контроль, концепція процесу, розробка й планування процесу, реалізація процесу, фаза завершення і реалізація поточних змін, описативна методико-технологічна модель процесу.

Дмитрий Сухинин. Разработка модели процесса «мониторинг-

© Сухинін Д. В., 2014

контроль» в сфере обеспечения качества муниципальных услуг: использование методологии проектного подхода

Описывается авторский подход к разработке модели организации процесса «мониторинг-контроль» в сфере обеспечения качества муниципальных услуг с использованием методологии проектного подхода, который обеспечивает выведение процесса на типичный уровень и разработку соответствующего регламента для органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: качество муниципальных услуг, мониторинг, контроль, концепция процесса, разработка и планирование процесса, реализация процесса, фаза завершения и реализация текущих изменений, описательная методико-технологическая модель процесса.

Dmytro Suhinin. Development of the model of «monitoring-control» process in the sphere of municipal services quality providing: application of the project approach methodology

The author's approach to development of the model of «monitoring-control» process in the sphere of municipal services quality providing on the base of the project approach methodology that ensures bringing out the process on the typical level and working out the appropriate regulations for local self-government in Ukraine is described.

Key words: municipal services quality, monitoring, control, process concept, process development and planning, process implementation, phase of completion and implementation of the current changes, descriptive methodical and technological model of the process.

Дослідження проблеми застосування моніторингу в діяльності органів місцевої влади в Україні демонструє системний характер існуючих недоліків. Це відбувається, зокрема, через відсутність регламентів (стандартів) проведення моніторингу якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід застосування моніторингу у сфері надання послуг населенню доводить, що всі розвинені демократичні країни мають чітко визначені та нормативно закріплені регламенти проведення муніципального моніторингу, у межах якого здійснюється і процес моніторингу якості муніципальних послуг. Це висуває на порядок денний вітчизняної практики необхідність розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть системне та якісне застосування різноманітних технологій моніторингу в діяльності органів місцевого самоврядування країни. Підставою для цього має бути відповідна модель організації процесів забезпечення якості муніципальних послуг.

Сьогодні питанням моніторингу та контролю у сфері реалізації публічної управлінської діяльності приділяється значна увага науковців та практиків. Але, як слушно зазначають такі вітчизняні науковці, як О. Берданова, І. Валентюк, Н. Гринчук, С. Ралдугін, Т. Крушельницька та інші, моніторинг, його основні підходи та принципи ще не повною