

Олексій Скороход,
аспірант відділу стратегій управління
регіональним розвитком
Національного інституту стратегічних досліджень

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування

У статті розкрито зміст та сутність поняття громадського контролю. Визначено основні форми громадського контролю, що застосовуються в Україні. Проаналізовано базові документи Ради Європи в частині розвитку та здійснення громадського контролю в країнах-членах Євросоюзу. Запропоновано механізм удосконалення форм та методів громадського контролю в Україні.
Ключові слова: громадський контроль, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування.

Maintenance and essence of concept of public inspection is exposed in the article. Basic forms of public control used in Ukraine are determined. The main documents of the Council of Europe are analysed in part of development and realization of public control in countries - EU statemembers. The mechanism of forms and methods improvement of public control in Ukraine is offered.

Key words: public control, local government, local government officials.

Постановка проблеми. Демократичний розвиток держави передбачає вдосконалення форм та методів співпраці органів державної влади й місцевого самоврядування з громадськістю, налагодження нових дієвих механізмів зворотного зв'язку, посилення громадського контролю за діяльністю посадових осіб органів влади та підвищення відповідальності останніх. Особливе значення це має на місцевому рівні, тому що саме там влада найбільш наближена до населення, з яким повинна тісно та плідно співпрацювати, створювати гідні умови для життя громадян та надавати якісні послуги.

За умов правової невизначеності місця та ролі органів місцевого самоврядування в системі публічної влади країни, постійних, часто радикальних реформ, що перманентно відбуваються в Україні, виникають стимули до бюрократизації управлінського апарату, поширюються явища корупції та непрозорості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі вирішення місцевих справ. Це призводить до відчуження місцевого самоврядування від інтересів громади та пересічної людини. У цьому контексті

розвиток форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має велике значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасних наукових дослідженнях вітчизняних фахівців у галузі права та державного управління проблеми визначення змісту і складових громадського контролю досі не набули достатнього ступеня вивченості. Переважно предмет наукового пошуку становили загальні проблеми громадського контролю, а також питання його здійснення в різних сферах суспільно-політичного життя. Питання визначення сутності та змісту громадського контролю побічно вивчались у наукових дослідженнях, присвячених формуванню громадянського суспільства.

Так, дослідженню контролю як функції управління присвячені праці: В.Авер'янова, В.Копейчикова, В.Малиновського, А.Мельника, В.Погорілка та ін. Зокрема, А.Мельник вважає, що "громадський контроль як один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою" [4, с. 149]. В.Малиновський під громадським контролем розуміє засіб забезпечення законності в діяльності виконавчо-розпорядчих органів, який суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю. Всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави, тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, а рішення за результатами перевірок мають рекомендаційний характер [3, с. 37]. Узагальнюючи наведені вище твердження, можна зазначити, що громадський контроль, визначаючи, оцінюючи та поширюючи інформацію про відхилення від поставлених цілей, є інструментом демократичного управління, що дає змогу забезпечити додержання вимог законодавства, попередити та виявити порушення законодавства.

Аналіз наукової літератури із зазначеної тематики дозволяє зробити висновки про наявність певних проблем, дослідженню яких було приділено недостатньо уваги. Зокрема, вітчизняні дослідники залишають поза увагою питання ефективності форм та методів громадського контролю, що є необхідною

передумовою для вироблення пропозицій відносно їх удосконалення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є дослідження найбільш ефективних форм та методів громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; вивчення позитивного європейського досвіду; вироблення рекомендацій щодо вдосконалення механізмів громадського контролю в Україні.

Розв'язання цієї наукової проблеми досягається за рахунок вирішення таких завдань: дослідити форми громадського контролю, що використовуються в Україні; проаналізувати базові документи Ради Європи в частині розвитку та здійснення громадського контролю в країнах-членах Євросоюзу; запропонувати механізми удосконалення форм та методів громадського контролю в Україні.

Вклад основного матеріалу дослідження. Ефективність роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування, своєчасне та якісне виконання доручень громади, надання її членам доступних та якісних публічних послуг значною мірою залежать від наявності дієвого громадського контролю. Як свідчить досвід розвинутих країн світу, громадський контроль забезпечує реальну відповідальність органів місцевого самоврядування за покладені на них обов'язки.

Громадський контроль є однією з найбільш важливих форм реалізації демократії, способом залучення населення до управління суспільними справами місцевого значення. Право на здійснення контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб громадяни реалізують через різноманітні громадські об'єднання, політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання [2, с. 228].

Метою громадського контролю є запобігання порушенням у діяльності органів місцевого самоврядування. Відповідно до положень Закону України "Про об'єднання громадян" громадські об'єднання можуть здійснювати перевірку виконання норм Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, прийнятих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, за результатами яких та на підставі складених при цьому протоколів та актів інформують про

виявлені порушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності.

Першою за часом упровадження в Україні формою громадського контролю є звернення громадян, за допомогою яких громадяни в режимі зворотного зв'язку повідомляють органи державної влади та місцевого самоврядування про виконання, невиконання або неналежне виконання останніми або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій та вимагають вжиття відповідних заходів.

Найбільш поширеною та розвиненою формою громадського контролю в Україні є громадські ради. Їх, без сумніву, вважають одним із дієвих механізмів громадської участі, зокрема механізмом громадського контролю у розвинених країнах світу. Громадські ради являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи органів державної влади та місцевого самоврядування [5, с. 4]. На виконання Указу Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" при центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також при органах місцевого самоврядування в Україні були утворені консультативно-дорадчі органи - громадські ради. Головним завданням цих рад є участь громадськості в управлінні державними та місцевими справами, а також безпосередній контроль за діяльністю органів влади, при яких вони утворені.

Ефективною формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є громадські експертизи нормативно-правових актів, ухвалених органами самоврядування. "Громадська експертиза є механізмом громадської експертної діяльності з аналізу й оцінки впливу нормативних та інших управлінських рішень влади всіх рівнів на умови життя і реалізацію прав та законних інтересів широких верств громадян і конкретних соціальних груп" [7, с. 67]. Залежно від предмета дослідження експертиза може бути: 1) нормативно-правових актів; 2) програм перспективного розвитку певних напрямів; 3) інших значущих рішень органів місцевого самоврядування. Причому громадська експертиза може

здійснюватися як стосовно проектів указаних видів актів, так і тих, що набрали чинності. Громадська експертиза дозволяє громадськості і владі ефективно взаємодіяти, переходячи від взаємних звинувачень до конструктивного діалогу.

Законодавство України з питань місцевого самоврядування (ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") передбачає проведення громадських слухань з актуальних питань місцевого розвитку як механізму громадської участі та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Проте механізм організації, проведення та врахування результатів громадських слухань у законі не визначено. Це спотворює згаданий механізм, а у деяких випадках перетворює його на засіб легітимації окремих (часто не корисних для громади) рішень органів місцевого самоврядування. Натомість, у розвинених демократичних країнах громадські слухання з питань місцевого розвитку є звичайною справою. Це як забезпечує долучення громадян до процесу управління місцевими справами, так і гарантує ефективний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Неабиякий інтерес для України становить європейська політика у сфері громадського контролю. Зокрема, Рада Європи як основний носій демократичних принципів на континенті приділяє достатньо уваги поширенню цієї форми участі громадян в управлінні. Так, відповідно до Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи "Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг" усі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, слід піддавати періодичному оцінюванню з погляду задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання. Водночас Європейська хартія місцевого самоврядування, яку було ратифіковано Україною у липні 1997 р., від імені держав-членів Ради Європи встановлює, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи. Останні ж переконані в тому, що це право може здійснюватися саме на місцевому рівні [1].

У "Білій книзі європейського врядування" [8] визначено основні напрями поліпшення роботи європейських інституцій, зокрема шляхом залучення громадськості до контролю їх роботи. У своїй діяльності європейські інституції державного та

локального рівнів спираються на такі принципи доброго демократичного врядування (good governance), як участь, відкритість, підзвітність, ефективність, узгодженість.

Одним із дієвих механізмів громадського контролю в європейській спільноті є інститут місцевих уповноважених з прав людини. Досвіду його застосування присвячена Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) [6, с. 71-72]. За умов зростаючої складності адміністративних систем та завантаженості адміністративних судів Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів. Досвід свідчить, що це допомагає уникнути занадто тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їх кількість та відстань між громадянами й органами влади, а також сприяє кращому захисту прав людей та врахуванню потреб громадян; прозорості та ефективності державного управління. Виходячи з цього Конгрес рекомендує урядам держав-членів Ради Європи, де на національному рівні вже створено інститут уповноваженого з прав людини, керуючись принципами, ухваленими в Резолюції Ради Європи № 80 (1999), сприяти запровадженню відповідних інститутів на місцевому й регіональному рівнях і належним чином інформувати громадян про завдання й можливості таких інститутів [6, с. 72].

Європейський досвід організації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування свідчить, що успішною і результативною ця форма участі громадян в управлінні може бути за таких умов:

усвідомлення органами публічної влади та посадовими особами всіх рівнів необхідності існування громадського контролю як невід'ємної складової системи публічного управління (як зворотний зв'язок та зовнішнє оцінювання);

усвідомлення громадянами, громадськими об'єднаннями, територіальними громадами своєї відповідальності за стан справ на власній території, що має спонукати найбільш активних та небайдужих членів співтовариства добровільно брати участь у здійсненні громадського контролю;

наявність розвиненої законодавчої бази, що передбачає обов'язковість для органів влади залучати представників

громадськості до вироблення та реалізації публічної політики на всіх стадіях підготовки, ухвалення та виконання управлінських рішень, а також містить дієздатні механізми громадського контролю;

наявність постійно діючої системи навчання та підвищення кваліфікації осіб - громадських експертів, які беруть участь у здійсненні громадського контролю, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами [1].

Висновки. Отже, удосконалення механізмів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має неабияке значення в процесі розбудови демократичної правової соціальної Української держави та ефективної системи місцевого самоврядування. Серед найбільш актуальних та важливих напрямів удосконалення означених механізмів вбачаються:

упровадження в практику положень Резолюції Ради Європи № 80 (1999) та Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) стосовно запровадження інституту місцевих уповноважених з прав людини (місцевих та регіональних омбудсменів);

внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині унормування питань організації та проведення громадських слухань з актуальних проблем розвитку громади;

запровадження на місцевому рівні громадських експертиз нормативних актів, ухвалених органами місцевого самоврядування, та створення експертної мережі громадських організацій, органів самоорганізації населення тощо;

унормування на законодавчому рівні питання обов'язковості проведення громадських слухань та здійснення громадських експертиз щодо певних видів актів органів публічної влади;

запровадження новітніх форм та методів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб має велике значення в процесі розбудови демократичної, правової, соціальної держави, є складовою формування ефективної системи місцевого самоврядування та процесів євроінтеграції. Хоча в Україні створено законодавче підґрунтя для організації громадського контролю, механізми його реалізації й досі чітко не визначені.

Перспективи подальших досліджень. Саме визначенню механізмів реалізації громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування та інших органів влади слід присвятити *подальші наукові пошуки*. Необхідно і надалі активно вивчати й упроваджувати позитивні доробки європейської практики врядування та розвитку громадянського суспільства, особливо в частині механізмів здійснення громадського контролю.

Список використаних джерел

1. *Крупник А.* Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. Крупник // Громад. суспільство. - 2008. - № 5 (7). - Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=6032684>
2. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - Луцьк, 2000. - 558 с.
3. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. - К. : Центр сприяння інституц. розв. держ. служби, 2005. - 254 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / за ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання-Прес, 2003. - 343 с.
5. *Общественные советы как механизм участия общественности в работе государственных органов : сборник материалов // Междунар. центр некоммерч. права. - Б.м., 2004. - 160 с.*
6. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян : Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) // Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. - 2005. - № 11. С. 71-72.

7.Троицкая Т. В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы / Т. В. Троицкая // Юрид. мир. - 2006. - № 9. - С. 67.

8.European Governance. A White Paper, Comission of the EuropeanCommunities. Brussels, COM, 2001. - 428 s.