

files/bueros/ukraine/16594.pdf

3. Моргацький В. Україна і держави Центральної Азії в нових геополітичних реаліях: гео економічний та геостратегічний аспекти. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія Географія. 2017. Вип. 68–69. С. 180–187.

4. Центральна Азія. URL: http://fpp.com.ua/zagalna_info/tsentralna-aziya/

5. Україна та Республіка Казахстан. Посольство України в Республіці Казахстан. URL: <https://kazakhstan.mfa.gov.ua/ukrayinatarak>

6. Україна та Узбекистан. Посольство України в Республіці Узбекистан. URL: <https://uzbekistan.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo>

7. Українсько-таджицькі відносини. Посольство України в Республіці Таджикистан. URL: <https://tajikistan.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo>

Євгенія МІНАКОВА

доцент кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, Україна),
кандидат юридичних наук

ВИДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРАВОВІЙ ДЕРЖАВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Наукова класифікація видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має важливе значення для з'ясування специфіки його здійснення та організації у правовій державі. Це питання отримує актуальність у контексті проведення децентралізації влади з метою досягнення верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування.

Правові держави світу обережно підходять до інституціоналізації контролю за демократичними, виборними інституціями, якими є органи місцевого самоврядування. В Україні така потреба актуалізувалась у зв'язку з демократизацією держави та посиленні спроможності муніципальних органів.

Типологія такого контролю через застосування обґрунтованих класифікаційних критеріїв дозволить сформулювати його цілісне бачення в умовах правової держави.

Науковці виділяють різні класифікаційні критерії та види контролю у державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Так, О. Сушинський пропонує класифікувати види контролю за обсягом контрольних повноважень; ознакою суб'єктів контрольної діяльності; суб'єктами, що

здійснюють контроль; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; часом проведення контролю тощо [1, с. 33]. О. Смоляр пропонує поділяти контроль за характером стосунків суб'єкта та об'єкта контролю на внутрішній (відомчий) та зовнішній (позавідомчий). При внутрішньому контролі суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при зовнішньому – відокремлений суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта [2, с. 22]. С. Косінов за стадіями правового регулювання виділяє такі види контролю: за нормотворчою діяльністю; за виконавчо-розпорядчою діяльністю; за юрисдикційною діяльністю тощо [3, с. 198]. Принагідно зазначимо, що дослідники формують по-різному перелік класифікаційних критеріїв, але завжди акцентують увагу на його невичерпному характері.

В. Шестак державний контроль класифікує на види за наступними критеріями: за суб'єктом контрольної діяльності; за правовою кваліфікацією (правомірний і неправомірний); за ступенем значущості (ординарний, актуальний, екстраординарний); за способом реалізації контрольних повноважень (безпосередній і опосередкований); за кількісним складом суб'єктів (одноособовий, сумісний); за приналежністю контрольних повноважень (власні і делеговані); за відношенням до контрольної діяльності суб'єкта (реальний і формальний); за територією розповсюдження контрольних повноважень (загальнодержавний і місцевий); за часом здійснення (попередній, поточний і наступний); за результатом оцінки об'єкта (позитивний і негативний); за стадією дослідження об'єкта (первинний, проміжний, кінцевий); за обсягом охоплення об'єкта дослідженням (загальний або частковий) [4, с. 120]. Вказані класифікаційні критерії є актуальними і у контексті дослідження видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Увагу заслуговує узагальнення О. Смоляра, який пропонує контроль у сфері місцевого самоврядування класифікувати за такими критеріями: за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян); за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами); за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий/позавідомчий контроль); за предметною сферою діяльності (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо); за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний) [5, с. 62]. Вказаний перелік, попри його повноту і цілісність можна продовжити.

Пропонуємо класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за наступними критеріями:

– за рівнями контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

1) міжнародний (наднаціональний) – непрямий контроль, що здійснюється через міжнародно-правову регламентацію стандартів діяльності органів

місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянським суспільством та державою; 2) національний – непрямий контроль, що через свою нормотворчу діяльність здійснюють вищі центральні органи державної влади, а також прямий контроль національних правозахисних і контрольно-наглядових інституції, загальнонаціональних інститутів громадянського суспільства; 3) регіональний – прямий контроль, що здійснюють суб'єкти контролю регіонального рівня; 4) місцевий – контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно місцевими інституціями.

– *за призначенням контролю*: загальний – його предмет охоплює всю діяльність органу місцевого самоврядування загалом; цільовий – його предмет включає окремий напрям роботи чи окрему функцію органу місцевого самоврядування.

– *за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю*: фінансовий та бюджетний; антикорупційний; антидискримінаційний; за виконанням рішень; за роботою зі зверненнями громадян; за реалізацією програм і планів; за якістю надання адміністративних послуг і багато ін.

– *за типом повноважень, що становлять предмет контролю*: контроль за реалізацією власних повноважень – віднесених до компетенції органу місцевого самоврядування чинним законодавством; контроль за реалізацією делегованих повноважень – переданих органам місцевого самоврядування від органів державної виконавчої влади.

– *залежно від часу проведення контролю*: попередній (перспективний) – спрямований на запобігання можливих порушень органами місцевого самоврядування вимог чинного законодавства; поточний – спрямований на перевірку та коригування діяльності органів місцевого самоврядування безпосередньо під час її здійснення; підсумковий – спрямований на перевірку результатів вже проведеної діяльності, її відповідності законодавству, запланованій меті тощо.

– *за організаційно-правовими формами проведення контролю*: моніторинг, аудит, ревізія, інспектування, перевірка, експертиза, слухання, звернення, опитування, ініціювання тощо.

– *за справжністю контролю*: реальний – результативний, впливовий і цілеспрямований контроль, що ініціюється та проводиться відповідно до законодавства і здатний досягти своєї мети; формальний – контроль, що не спрямований на реальне досягнення мети, проводиться для видимості та має фіктивний результат.

– *за ступенем правового закріплення підстав проведення контролю*: прямо закріплений у законодавстві; випливає зі змісту законодавства; не передбачений законодавством.

– *за способом впливу на органи місцевого самоврядування*: прямий (безпосередній); непрямий (опосередкований) контроль.

– за підставами проведення контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: обов'язковий (плановий, позаплановий); ініційований (зовнішньо ініційований, внутрішньо ініційований).

– за суб'єктом, на діяльність якого спрямовано контроль: контроль за діяльністю сільських, селищних, міських рад; контроль за діяльністю сільських, селищних, міських голів; контроль за діяльністю старост; контроль за діяльністю виконавчих органів сільської, селищної, міської ради; контроль за діяльністю районних та обласних рад; контроль за діяльністю органів самоорганізації населення.

– за суб'єктом, який здійснює контроль: контроль державних органів; контроль інститутів громадянського суспільства, організованої громадськості, окремих осіб; контроль органів місцевого самоврядування; контроль міжнародних інституцій.

– за кваліфікацією суб'єкта, який проводить контроль: професійний – проводиться за участю компетентних, досвідчених фахівців (експертів); непрофесійний – проводиться особами, які не володіють відповідними компетентностями та досвідом.

– залежно від спрямування контролю та характеру взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування: зовнішній та внутрішній.

В органах державного управління та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю. Саме ці підсистеми у комплексі забезпечують безперервність, всеохопність та всебічність контролю [6]. Отож, цей критерій є ключовим у контексті нашого дослідження та заслуговує детальної уваги. Внутрішній контроль є елементом системи внутрішнього забезпечення якості діяльності органів місцевого самоврядування. Його належна організація дозволяє отримувати інформацію про якість та ефективність роботи органу місцевого самоврядування, а також коригувати свою роботу для досягнення її результативності.

Зовнішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знайшов ширшу правову регламентацію та наукове обґрунтування вчених-правників. Залежно від суб'єкта проведення зовнішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування поділяється на державний та громадський.

Характеризуючи контроль у державі, доцільно зауважити, що державний контроль наразі займає домінуюче положення, оскільки його нормативна регламентація є більш опрацьованою, а коло завдань, які він виконує – розширене. Соціальний розвиток поступово призводить до мінімізації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, витісняючи його на користь громадського. Держава, претендуючи на управління найбільш важливими сферами життєдіяльності суспільства, цілеспрямовано зберігає свій контроль в таких сферах, тому має бути

зацікавленою у дієвому та автономному місцевому самоврядуванні.

Громадський контроль є потенційно ефективним механізмом, який дає можливість громадянському суспільству та його інституціям вирішити ряд завдань з метою розбудови громадянського суспільства. Серед них: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зловживань у службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль за дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників тощо [7, с. 32]. До форм громадського контролю необхідно віднести звітування органів державної влади про результати роботи перед громадськістю, громадські слухання, громадський моніторинг, громадську експертизу, громадські перевірки, звернення громадян та інші.

Ще одним видом зовнішнього контролю, який заслуговує на увагу, є міжнародний (наднаціональний) контроль за функціонуванням муніципальної влади загалом. Оскільки він здійснюється винятково через міжнародно-правову стандартизацію діяльності органів місцевого самоврядування, а також контролю у цій сфері, його дослідження раціонально проводити у контексті аналізу відповідних стандартів.

Запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за наступними критеріями: за рівнями контролю; за призначенням контролю; за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, що становлять предмет контролю; залежно від часу проведення контролю; за організаційно-правовими формами контролю; за справжністю контролю; за ступенем правового закріплення проведення контролю; за способом впливу на органи місцевого самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктами, на діяльність яких спрямовано контроль; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за кваліфікацією суб'єктів, які проводять контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування.

1. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

2. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль сфері місцевого самоврядування. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 227 с.

3. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.

4. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 16. С. 119–122.

5. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. *Проблеми законності*. 2015. № 129. С. 59–68.

6. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. URL: www.library.oridu.odessa.ua.

7. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку: дис. ... канд. наук з держ. Одеса, 2011. 203 с.