

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

СМОЛЯР ОЛЕКСАНДР АНДРІЙОВИЧ

УДК 342.9.35

**ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ
У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертація є рукописом.

Роботу виконано на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор **Любченко Павло Миколайович**,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри державного будівництва.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Серьогін Віталій Олександрович**,
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
професор кафедри конституційного і муніципального права;

кандидат юридичних наук, доцент **Остапенко Олена Геннадіївна**,
Харківський національний автомобільно-дорожній університет,
доцент кафедри економічної теорії і права.

Захист відбудеться 27 лютого 2017 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано 24 січня 2017 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. В сучасних умовах розвитку державності підвищена увага приділяється модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації влади, що зумовлює необхідність посилення контролю за їх діяльністю, вдосконалення механізму контролю, правового підґрунтя контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування, як з боку державних органів, так і з боку громадськості.

Контроль, як одна з найважливіших функцій органів публічної влади, як форма перевірки громадянами, Українським народом діяльності органів та посадових осіб, безпосередньо пов'язаний з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотриманням та захистом прав і свобод людини та громадянина. Належна реалізація рішень органів публічної влади та їх ефективне функціонування в цілому значною мірою залежить від правильної організації контролю.

У сфері місцевого самоврядування значний потенціал має громадський контроль за владою, який сьогодні фактично залишається незадіяним через низку чинників як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Незважаючи на деякі позитивні зрушення, що відбулися протягом останніх років, правові основи контролю в галузі місцевого самоврядування все ще характеризуються невизначеністю і неконкретністю, декларативно широкою постановкою завдань і настільки ж малими повноваженнями щодо їх реалізації. Неналежне виконання повноважень, наявність зловживань, злочинів, корупції, які мають місце у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, свідчать про те, що система контролю в галузі місцевого самоврядування неефективна і вимагає подальшої оптимізації та кардинального удосконалення.

Питання розвитку та функціонування державного та громадського контролю в різні часи досліджували відомі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. П. Колісник, Т. О. Коломєць, С. А. Косінов, А. Р. Крусян, П. М. Любченко, О. В. Марцеляк, П. Д. Матвієнко, Т. В. Наливайко, О. Г. Остапенко, О. В. Петришин, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, О. І. Сушинський, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Праці цих вчених склали методологічну та науково-теоретичну базу для проведення аналізу державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування.

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що проблеми комплексного правового регулювання державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування досі не досліджувалися на дисертаційному рівні, незважаючи на очевидну їх важливість. Сьогодні нагальною є потреба в глибокому науковому переосмисленні цієї проблематики, тому удосконалення правового регулювання державного та громадського контролю у сфері місцевого

самоврядування з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду є важливим напрямком сучасної науки конституційного та муніципального права. Враховуючи необхідність усунення цих прогалин у вітчизняному правознавстві й обрано тему дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснювалося на кафедрі державного будівництва в Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми “Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні” (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, протокол № 1 від 6 вересня 2013 року.

Мета і задачі дослідження. Мета наукового пошуку полягає у здійсненні комплексного наукової розробки правових засад державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, з'ясуванні їх сутності та значення для місцевого самоврядування, виявленні перспектив їх розвитку, розробці практичних рекомендацій по удосконаленню правового регулювання контролю з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети дисертаційної роботи поставлено такі основні завдання:

- узагальнити і розвинути загальнотеоретичні уявлення про контроль як категорію юридичної науки;
- встановити особливості контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування;
- охарактеризувати зарубіжний досвід державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування;
- розкрити сутність і характерні риси державного контролю як функції публічного управління;
- з'ясувати контрольні повноваження органів виконавчої та судової влади у сфері місцевого самоврядування;
- розкрити природу та особливості громадського контролю у сфері місцевого самоврядування;
- визначити контрольні повноваження територіальних громад та форми участі громадськості у здійсненні контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- установити основні напрямки удосконалення контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі організації та здійснення контролю у сфері місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування.

Методи дослідження. В основу наукової роботи покладено комплекс філософських, загальнонаукових та спеціальних методів. Так, на основі діалектичного методу пізнання, всебічно вивчено контроль як явище, яке знаходиться в динаміці та постійному оновленні, що пов'язано з ускладненням соціальних чинників у сучасних умовах інтенсифікації інформаційного життя, глобалізації та культурного різноманіття (підрозділ 1.1, 1.2). Використання системного методу дало змогу дослідити сформульовану проблему в єдності її соціального змісту і юридичної форми, здійснити всебічний аналіз правових форм контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 1.2, 2.1, 3.1). За допомогою методу порівняльного аналізу охарактеризовано тенденції і закономірності розвитку контролю у сфері місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, узагальнено їх досвід, виявлено спільні і відмінні риси досліджуваного явища та сформульовано пропозиції по врахуванню позитивної практики його застосування у процесі удосконалення вітчизняного законодавства (підрозділ 1.3). Із спеціальних методів під час дослідження використовувалися: системно-функціональний метод – при з'ясуванні конституційно-правових аспектів контролю і нагляду у сфері місцевого самоврядування, взаємовідносин контролюючих та підконтрольних суб'єктів, логіко-семантичний – для поглиблення понятійного апарату, визначення сутності й особливостей контролю і нагляду (підрозділ 1.2, 2.1, 3.1); завдяки функціональному методу охарактеризовано механізм державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування (підрозділ 1.1, 1.2, 3.2), застосування прийомів моделювання й прогнозування дозволило встановити напрямки оптимізації державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування й окреслити перспективи вдосконалення його конституційно-правового регулювання (підрозділ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в даній роботі вперше у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексну розробку питань організації та здійснення державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, охарактеризовано сучасний стан його конституційно-правового регулювання та виявлено перспективи розвитку, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень, висновків, а також практичних рекомендацій щодо його удосконалення. Результатом проведеного дослідження стало формування низки нових положень і висновків, що виносяться на захист.

Новизна дисертації конкретизується, зокрема, в науково-теоретичних положеннях, висновках і пропозиціях, найважливішими з яких є наступні:

уперше:

- визначено контроль у сфері місцевого самоврядування як різновид соціального контролю, що являє собою систему перевірки уповноваженими суб'єктами (органами державної влади, громадськістю) діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою своєчасного виявлення порушень чинного законодавства, невідповідності отриманих результатів

поставленим завданням;

- доведено, що для належної організації державного контролю у сфері місцевого самоврядування необхідна детальна процедурна регламентація його здійснення, встановлення суб'єкта контролю, його завдань і сфери діяльності, об'єкту контролю, підстав для проведення контрольних заходів, методів і форм контролю та порядку прийняття рішення за результатами контролю;

- обґрунтовано, що громадський контроль у сфері місцевого самоврядування – це цілеспрямована діяльність об'єднань громадян, інших інститутів громадянського суспільства з метою недопущення дій підконтрольних органів та посадових осіб місцевого самоврядування поза межами законності й правопорядку, попередження можливих відхилень у їх роботі, усунення причин, які породжують таку невідповідність, та негативних наслідків;

- з'ясовано, що механізм реалізації конституційних норм в частині безпосередньої реалізації територіальною громадою контрольних повноважень у сфері місцевого самоврядування на законодавчому рівні не закріплено, що призводить до їх декларативності. Доведено необхідність закріпити за територіальними громадами право на дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, врегулювати можливість здійснення контролю через місцевий референдум;

- обґрунтовано, що поряд із загальними принципами контролю у сфері місцевого самоврядування, які встановлені в Конституції та законах України, мають бути закріплені на законодавчому рівні спеціальні принципи організації та здійснення контролю: комплексність, систематичність, плановість, об'єктивність, повнота, компетентність та професійність;

- запропоновано утворити в Україні інститут муніципальних омбудсменів, які мають обиратися населенням, для захисту муніципальних прав громадян і контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- доведено, що на сучасному етапі суспільного розвитку пріоритетним є формування ефективної взаємодоповнюючої системи державного, муніципального, громадського, корпоративного (бізнес-) контролю сфери публічного управління та його здійснення на принципах верховенства права, законності, поваги і дотримання прав і свобод людини, презумпції сумлінності підконтрольного суб'єкта, рівності громадян перед законом, об'єктивності, публічності, гласності, економічності, результативності, незалежності, неприпустимості заподіяння неправомірної шкоди при проведенні контролю;

- запропоновано на законодавчому рівні врегулювати процедуру громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування, відеоспостережень можливих контактів посадових осіб місцевого самоврядування з приватними особами під час виконання повноважень, обліку навмисних та випадкових порушень чинних правил посадовими та службовими особами

місцевого самоврядування, оприлюднення інформації про наслідки таких порушень, заохочення посадових і службових осіб до опублікування повної та об'єктивної інформації про їх роботу, зобов'язати органи місцевого самоврядування запровадити систему он-лайн контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб.

Удосконалено:

- поняття “контроль”, як сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; б) застосування заходів попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); в) надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності чи дисципліни; г) встановлення причин і умов, які спричиняють порушення вимог правових норм; д) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності;

- систематизацію видів контролю у сфері місцевого самоврядування й розроблено класифікацію: 1) за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян); 2) за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами); 3) за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий, надвідомчий (позавідомчий контроль)); 4) за предметною сферою діяльності, яка підлягає контролю (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, місцевих фінансів тощо); 5) за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); 6) за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний); 7) за формами (контроль нормотворчої, виконавчо-розпорядчої та юрисдикційної діяльності);

- систему основних ознак судового контролю у сфері місцевого самоврядування, зокрема: а) організаційне і функціональне відмежування суб'єкта контролю від підконтрольного суб'єкта; б) здійснюється у межах судового процесу відповідно до процесуальних норм права; в) однією зі сторін є орган або посадова особа місцевого самоврядування; г) наявність публічно-правового спору; д) здійснюється за заявою зацікавленої сторони; е) об'єктом судового контролю є дотримання вимог законності, а не доцільності; є) відсутність можливості самостійного примусового виконання прийнятих рішень;

- підходи до нормативної регламентації основних засад та форм здійснення державного та громадського контролю. Сформульовано пропозиції щодо необхідності прийняття закону про нагляд та контроль у сфері місцевого самоврядування, внесення змін до законів, що діють у сферах освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, довкілля, виконання покарань, діяльності правоохоронних органів, армії й доповнення їх нормами, які б встановлювали предмет, форми і методи здійснення громадського контролю.

Набули подальшого розвитку:

- положення про організаційно-правовий механізм контролю в сфері місцевого самоврядування, як узгодженої та взаємодоповнюючої системи організаційних взаємозв'язків між суб'єктами, об'єктами контролю, правової взаємодії між ними в рамках відповідних форм та з використанням сукупності заходів, засобів і способів організаційно-правового впливу та функціонального забезпечення;

- конституційно-правове обґрунтування системи державного контролю у сфері місцевого самоврядування, яка має бути спрямована на забезпечення ефективної реалізації функцій органів та посадових осіб місцевого самоврядування та належного виконання покладених на них повноважень; максимального врахування державних та місцевих інтересів, захисту законних прав та інтересів територіальних громад при вирішенні різноманітних питань місцевого самоврядування; дотримання законності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- напрямки реформування системи нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, основними з яких є: а) формування єдиних концептуальних засад організації контролю у сфері місцевого самоврядування; б) удосконалення системи внутрішнього контролю органів місцевого самоврядування; в) визначення переліку державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування; г) розмежування повноважень між суб'єктами контрольної діяльності, д) врегулювання процедури здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, е) запровадження єдиних принципів та методів реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях; є) розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані:

- у науковій роботі – для подальших теоретичних розробок проблем державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування;

- у правотворчості – для внесення змін і доповнень до чинного законодавства, а також ухвалення закону про організацію контролю у сфері місцевого самоврядування;

- у правореалізації – для підвищення рівня правової культури та правосвідомості населення при застосуванні правових форм контролю у сфері місцевого самоврядування;

- у навчальному процесі – під час викладання таких навчальних дисциплін, як “Муніципальне право”, “Конституційне право”, “Державне будівництво та місцеве самоврядування”, “Теорія держави і права”, “Організація місцевого самоврядування”.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, оцінки, висновки та пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень. У науковій статті

“Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування”, яка опублікована у співавторстві, здобувачем проаналізовані системи контролю за діяльністю муніципальних органів, тенденції розвитку контролю й адміністративного нагляду у сфері місцевого самоврядування, компетенцію контролюючих органів та форми її реалізації, сформульовано пропозиції щодо запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Ідеї та розробки, які належать співавторам, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертації обговорювались та були схвалені на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення роботи були оприлюднені на таких науково-практичних конференціях: “Національні та міжнародні механізми захисту прав людини” (м. Харків, 26 жовтня 2013 р.); “Юстиція, свобода і безпека як сфери європейської інтеграції України” (м. Харків, 3 березня 2014 р.) “Конституційна реформа як вимога сучасності” (м. Харків, 25 червня 2014 р.); “Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах. VII Тодиківські читання” (м. Харків, 26-27 вересня 2014 р.); “Конституція як основа розвитку правової системи. VIII Тодиківські читання” (м. Харків, 2-3 жовтня 2015 р.); “Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні” (м. Харків, 22 червня 2016 р.).

Публікації. Основні результати дисертації викладено в 12 публікаціях: 6 статей опубліковано у фахових виданнях України, з них 3 наукові статті – у виданнях України, які включені до міжнародних наукометричних баз; а також у тезах 6 доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що охоплюють дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 227 сторінок, з яких 205 сторінок – основний текст, список використаних джерел налічує 203 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета й завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержанні, апробація результатів роботи, публікації, структура й обсяг дисертації.

Розділ 1. “Теоретичні й правові основи контролю у сфері місцевого самоврядування”, що складається з трьох підрозділів, присвячено дослідженню сутності контролю як категорії юридичної науки, видам та особливостям контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування, вивченню зарубіжного досвіду державного та громадського контролю за діяльністю муніципальних органів та службовців.

У підрозділі 1.1. «Сутність контролю як категорії юридичної науки» розглядається поняття контролю, на підставі всебічного аналізу вітчизняної й зарубіжної правознавчої наукової літератури, визначено стан і ступінь розробки проблеми в цілому. Звернення до теоретичних засад контролю зумовлено не вирішеністю багатьох проблем конституційно-правового регулювання державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування. Причому, їх вирішення неможливе без глибокого осмислення проблем формування, змісту та послідовної реалізації муніципальних ідей, без визначення місця та ролі місцевого самоврядування у державі та суспільстві з урахуванням потенціалу самоорганізації громадян за місцем проживання та подальшої децентралізації державної влади.

Приділена увага співвідношенню понять «контроль» і «нагляд», ці поняття на законодавчому рівні досить часто не розмежовуються.

Контроль визначено як сукупність дій зі спостереження за функціонуванням підконтрольного суб'єкта з метою: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ; б) застосування заходів попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); в) надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; г) встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; д) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Нагляд – це аналіз стану додержання законності і дисципліни, який здійснюється уповноваженим суб'єктом із застосуванням наданих йому законом засобів і у визначених формах, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність відповідного піднаглядного суб'єкта. Обґрунтовано висновок, що в широкому розумінні контроль охоплює нагляд, а нагляд є різновидом контролю з обмеженими можливостями впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний суб'єкт. Зазначається, що вузьке та широке тлумачення контролю не створюють антагоністичної протилежності, а діалектично узгоджуються.

Підрозділі 1.2. «Види і особливості контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування» присвячено системному аналізу основних видів та специфіки організації контролю у сфері місцевого самоврядування.

Особливість державного контролю у сфері місцевого самоврядування проявляється в тому, що контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних підсистемах публічної влади: державній та самоврядній, тому механізм правового регулювання їх взаємовідносин має враховувати специфіку їх правового статусу. Складність побудови теоретичної моделі механізму контролю в системі місцевого самоврядування зумовлюється, насамперед, природою місцевої демократії, багатоаспектністю феномену контролю, різноманітністю його видів і необхідністю диференційованого підходу до контролю залежно від сфери суспільних відносин та соціальної

ролі суб'єктів контролю.

Характеризуючи особливості організації та здійснення державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, визначено:

- суб'єкт контролю – органи державної влади, громадськість, інститути громадянського суспільства;

- об'єкт контролю (підконтрольний суб'єкт) – представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, сільські селищні, міські голови, посадові та службові особи органів місцевого самоврядування;

- предмет контролю – діяльність щодо вирішення питань місцевого значення; процес прийняття та виконання рішень; виконання нормативно-правових актів, програм, планів, доручень та ін..;

- завдання контролю – постійне спостереження за здійсненням муніципального управління; зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається правовими приписами та виявлення невідповідностей; запобігання помилкам, недолікам у діях суб'єктів місцевого самоврядування; пошук нових резервів та можливостей місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.3. «Зарубіжний досвід державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування» проаналізовано основні моделі організації контролю за муніципальними органами у зарубіжних країнах, сучасні міжнародні стандарти у відповідній сфері та показані перспективи розвитку державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду.

Аналіз світового досвіду доводить, що у більшості розвинутих зарубіжних держав здійснюється адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення муніципальних органів. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть в судовому порядку захищати свою автономію. Загальний напрям змін, що відбулися останнім часом у публічному управлінні різних країн, пов'язаний з відмовою від низки постулатів, щодо посилення традиційних форм державного контролю у цій сфері та характеризується спрямованістю на розширення участі інститутів громадянського суспільства у вирішенні проблем на всіх рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому.

Україні варто запозичити досвід зарубіжних країн щодо ширшого використання можливостей громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування (досвід Швеції), відеоспостережень можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування з приватними особами під час виконання повноважень (досвід Польщі), максимального висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (досвід Угорської Республіки), реєстрації помилок службових осіб,

навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (досвід Нідерландів), онлайн-ової системи контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб. Поряд із традиційними, сформованими й апробованими часом методами, а саме: перевірки, ревізії, моніторинг, звіти, анкетування набувають все більшого поширення нові форми контролю: вирішення конфліктів, візування, апробація, скасування, відтермінування, використання адміністративного оскарження, примирних процедур (поширених в Японії), конфліктного посередництва (досвід Франції, Польщі), міністерських розслідувань тощо.

Розділ 2. “Державний контроль у сфері місцевого самоврядування” складається з трьох підрозділів, в яких здійснюється комплексний аналіз сутності державного контролю, розглядаються особливості здійснення контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, судового контролю.

У підрозділі 2.1. «Державний контроль як функція публічного управління: поняття, зміст, правове регулювання» проаналізовано основні контрольні повноваження у сфері місцевого самоврядування окремих органів, які належать до різних гілок влади. Розглянуто діяльність народних депутатів, парламентських комітетів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати й зроблені висновки про недостатній рівень уваги вказаних суб’єктів до контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Народні депутати Верховної Ради України VII скликання направили органам місцевого самоврядування лише 138 депутатських запитів, з яких більше третини була адресована Київській міській державній адміністрації. Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини за 2013 рік на органи місцевого самоврядування надійшло 1324 скарги, при цьому лише чотири подання в 2013 році було спрямовано до органів місцевого самоврядування, інформація про направлені подання органам місцевого самоврядування в 2014 році та 2015 році на офіційному сайті відсутня, хоч кількість скарг на органи місцевого самоврядування в ці роки також була значна.

Найактивніше контроль у сфері місцевого самоврядування здійснюють місцеві державні адміністрації, а також, у випадках, передбачених законодавством, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Органи державної влади здійснюючи контроль у сфері місцевого самоврядування не мають права скасовувати акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Контролюючий орган має право вимагати приведення діяльності підконтрольного суб’єкта у відповідність із нормами чинного законодавства безпосередньо або ж направити матеріали перевірки до уповноважених органів для прийняття відповідних рішень.

Особливе значення для належного здійснення контролю має детальна процедурна регламентація його здійснення, починаючи з визначення суб’єкта контролю, його завдань, сфери діяльності, місця в структурі державних органів, до безпосереднього виконання контрольних дій –

визначення об'єкта контролю, підстав для проведення перевірки, аналізу існуючого стану, визначення методів і форм та прийняття рішення за результатами контролю.

У підрозділі 2.2. «Контроль за реалізацією делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування» розкрито юридичну природу державного контролю за делегованими повноваженнями.

Делегуючи органам місцевого самоврядування повноваження держава створює правові рамки їх діяльності, визначає загальнодержавні стандарти, гарантує мінімум соціальних благ, які можуть і мають бути надані громадянам, та забезпечує контроль за їх реалізацією. Державний контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності вирішення тих чи інших завдань, тобто контроль фактично трансформується в засіб управління та регулювання. Для більш ефективної організації контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень центральні та місцеві органи виконавчої влади затверджують методичні рекомендації, в яких детально регулюються питання підготовки й проведення перевірок, права й обов'язки керівника та членів робочої групи, яка здійснює контрольну діяльність, порядок оформлення результатів перевірки та їх розгляду. Прийняття таких актів суттєво підвищує якість правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, сприяє зменшенню конфліктності та організації більш ефективної співпраці органів публічної влади на місцевому рівні.

Згідно з принципом “компетенційної різнорідності”, контрольна і наглядова діяльність органів виконавчої влади щодо рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, має полягати у з'ясуванні таких моментів: по-перше, чи був в основу рішення покладений належний склад обставин, по-друге, чи були дотримані процедурні норми, зокрема у частині відповідної політики держави, по-третє, чи були застосовані достатні, насамперед загальновизнані, методики оцінки ефективності рішення в галузі права про людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку та, по-четверте, чи не було рішення корисливим.

У підрозділі 2.3. «Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування» досліджено сутність та ознаки судового контролю. Серед основних ознак виокремлено: а) організаційне і функціональне відмежування суб'єкта контролю від підконтрольного суб'єкта; б) здійснюється у межах судового процесу й чітко регламентованими процесуальними нормами права; в) однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування; г) наявність публічно-правового спору; д) здійснюється за заявою зацікавленої сторони; е) об'єктом судового контролю є дотримання вимог законності, а не доцільності; є) відсутність можливості самотійного примусового виконання прийнятих рішень.

За своєю природою діяльність в рамках судового контролю є юрисдикційною і спрямована

на вирішення соціально - правового конфлікту, що виник між фізичною чи юридичною особою, з однієї сторони, і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, з іншої. Кінцева мета судового контролю покликана відновити законні інтереси, права і свободи суб'єктів суспільних відносин, захистити їх від негативних наслідків діяльності чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. На законодавчому рівні слід закріпити положення, що визнання акта незаконним має наслідком його нечинність, а права приймати рішення про скасування актів органів місцевого самоврядування суд має бути позбавлений.

У широкому сенсі метою судового контролю у сфері місцевого самоврядування є забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ефективності публічного управління у сфері соціально-політичного та економічного розвитку територіальних громад, районів, регіонів, відповідності правових актів органів влади Конституції України, законності дій органів місцевого самоврядування їх посадових осіб, підтримання режиму законності та зміцнення правопорядку в державі та суспільстві.

Розділ 3. “Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування”, що складається з трьох підрозділів, присвячено дослідженню контролю територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, розкрито особливості громадського контролю за роботою муніципальних органів, визначено основні напрямки удосконалення правового регулювання контрольної діяльності у вказаній сфері.

У підрозділі 3.1. *«Контроль територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування»* сформульовано й обґрунтовано систему поглядів на сутність контрольної діяльності територіальної громади.

Механізм реалізації конституційних приписів в частині безпосередньої реалізації територіальною громадою контрольних повноважень на законодавчому рівні не закріплений, що робить їх значною мірою декларативними. За існуючого правового регулювання територіальні громади можуть здійснювати контроль у сфері місцевого самоврядування фактично лише через органи місцевого самоврядування. Істотним кроком в розбудові механізму контролю територіальної громади стало прийняття Закону України «Про місцеві вибори» в якому удосконалено процедуру відкликання депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів за народною ініціативою.

Інтеграція України до демократичної світової спільноти зумовлює формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації та конкуренції – до діалогу і співпраці. Цьому сприятиме підвищення рівня соціальної свідомості населення, яке може брати активну участь у процесі ухвалення та впровадження владних рішень, що призведе до можливості впливати на рішення можновладців ще на етапі їхнього планування та контролювати їх втілення в життя, оскільки усвідомлена громадська активність унеможливіє ігнорування волі громади

Системний характер організації контролю територіальних громад чітко визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечать його максимальну ефективність. Порядок здійснення територіальними громадами контролю має регулюватися на законодавчому рівні та деталізуватися статутами територіальних громад, регламентами місцевих рад та їх виконкомів.

У підрозділі 3.2. «Громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування» досліджено одну з найважливіших форм участі населення в житті суспільства. Здатність суспільства до контролю над владою – одна з основних ознак громадянського суспільства. Становлення й розвиток громадського контролю значною мірою залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування за результатами контрольної діяльності. Вплив суб'єктів громадського контролю на органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: а) «громадська думка»; б) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; в) індивідуальні чи колективні дії протестного характеру; г) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі, для відкликання депутата місцевої ради. Жодна з названих форм, в сучасних умовах розвитку державності, не є дієвою і самодостатньою, а тому реальний результат контролю у сфері місцевого самоврядування можливий лише за умови їх поєднання.

Переважає більшість форм громадського контролю не мають законодавчо-процедурного забезпечення, що фактично позбавляє громадськість можливості брати активну участь в управлінні місцевими справами. Правові засади здійснення громадського контролю мають бути визначені в законі про громадський контроль, в якому слід установити його суб'єкта та об'єкта, цілі, принципи й гарантії здійснення громадського контролю, механізми та процедури громадського контролю, права і обов'язки управомоченої та зобов'язаної сторін, відповідальність за порушення законодавства та інші важливі питання. У статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення громадського контролю. Системний характер організації громадського контролю чітко визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність та запобігання можливому його використанню політичними опонентами для деструктивного впливу.

У підрозділі 3.3. «Основні напрямки удосконалення контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування» надано розгорнуту характеристику перешкодою на шляху належної організації контролю у сфері місцевого самоврядування та сформульовано основні пропозиції щодо

покращення нормативно-правового забезпечення формування в державі цілісної системи контролю.

Органи державної влади, їх посадові особи здійснюючи контроль у сфері місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А громадський контроль має здійснюватися згідно принципу «дозволено все, що не заборонено законом», тобто контроль може бути реалізовано у будь-яких формах, будь-якими способами, що не суперечать Конституції та законам України. Законодавець має сконцентрувати свою увагу насамперед на процедурних аспектах реалізації громадського контролю, встановленню обов'язків органів та посадових осіб місцевого самоврядування відповідним чином реагувати на запити громадян та юридичних осіб.

Новий підхід до організації та здійснення контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування повинен проявлятися у зміні ступеня впливу держави й інститутів громадянського суспільства на всі соціальні процеси у сфері місцевого самоврядування. Оптимальною можна вважати таку конструкцію державного та громадського контролю, за якої державні органи та інститути громадянського суспільства знаходяться у стані синергетичної взаємодії. Це дозволить максимально ефективно використовувати всі існуючі ресурси з метою динамічного розвитку інституту місцевого самоврядування.

Законодавче закріплення засад, форм та методів контролю у сфері місцевого самоврядування сприятиме підвищенню ефективності і дієвості контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому, правова регламентація видів, форм, методів державного контролю потребує постійного оновлення і удосконалення, оскільки виникають нові суб'єкти контролю, змінюється правовий статус, завдання існуючих контролюючих органів, а також з'являються більш ефективні способи і прийоми їх роботи.

До основних завдань державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування слід віднести: 1) контроль за дотриманням нормативних приписів; 2) контроль за відповідністю законам правових актів, що видаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування; 3) контроль доцільності управлінських рішень; 4) контроль за дотриманням встановлених для органів та посадових осіб місцевого самоврядування заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням покладених на них обов'язків; 5) контроль за підбором, розстановкою, підвищенням кваліфікації кадрового складу органів місцевого самоврядування; 6) контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян; 7) контроль за раціональним розподілом і використанням матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотриманням режиму економії.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягало у з'ясуванні сутності та правових засад державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, розробці рекомендацій, формулюванні висновків і пропозицій, що сприятимуть подальшому розвитку та підвищенню ефективності громадського контролю й контрольної діяльності державних органів та посадових осіб. Під час роботи над дослідженням були зроблені такі висновки:

1. Контроль – це сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; б) збереження і розвитку соціальної системи, упорядкованого функціонування її елементів; в) застосування заходів попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); г) надання допомоги підконтрольному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; д) встановлення причин і умов, які ведуть до порушення правових норм; е) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

2. Нагляд – це аналіз стану додержання законності і дисципліни у відповідних суспільних відносинах, який здійснюється уповноваженим суб'єктом із застосуванням наданих йому законом засобів і форм, але без права безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність суб'єкта щодо якого здійснюється нагляд. У широкому розумінні контроль охоплює нагляд, а нагляд, в свою чергу, є різновидом контролю з обмеженими можливостями впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний суб'єкт.

3. Організаційно-правовий механізм державного та громадського контролю в сфері місцевого самоврядування – це узгоджена та взаємодоповнююча система організаційних взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами контролю, правової взаємодії між ними в рамках відповідних форм з використанням сукупності заходів, засобів і способів організаційно-правового впливу та функціонального забезпечення для відслідковування процесу вирішення питань місцевого значення, прийняття та виконання рішень.

4. Організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах обумовлюється: формою правління (монархія, республіка), формою державного устрою (унітарна, федеративна), формою політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія, авторитаризм), моделлю місцевого самоврядування тощо. У розвинутих державах у сфері місцевого самоврядування здійснюється адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення муніципальних органів. Контролюючий суб'єкт може заперечити рішення муніципального органу тільки в судовому порядку, а муніципальні органи можуть в судовому порядку захищати свою автономію.

5. Специфіка державного контролю у сфері місцевого самоврядування проявляється в тому,

що контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних підсистемах публічної влади: державній та самоврядній. Теоретична модель механізму контролю в системі місцевого самоврядування має враховувати природу місцевої демократії, автономність органів місцевого самоврядування у вирішенні власних справ, багатоаспектність феномену контролю, різноманітність його видів і необхідність диференційованого підходу до контролю залежно від сфери суспільних відносин та соціальної ролі суб'єктів контролю.

6. Залежно від місця та ролі контролюючих суб'єктів в системі державної влади контроль у сфері місцевого самоврядування поділяється на: а) загальний (здійснює уряд, місцеві державні адміністрації), б) спеціальний (здійснюється спеціалізованими органами – Рахункова палата тощо); в) галузевий (здійснюється відповідними органами виконавчої влади). В законодавчих актах має бути визначено: 1) суб'єкт контролю, його завдання, сфери діяльності, місце в системі державних органів; 2) об'єкт контролю, 3) підстави для проведення перевірки, аналізу існуючого стану, 4) форми і методи контрольної діяльності; 5) порядок прийняття рішень за результатами контролю.

7. Державний контроль за реалізацією делегованих повноважень повинен стосуватися не лише правомірності, але й доцільності вирішення тих чи інших завдань. Затвердження центральними та місцевими органами виконавчої влади методичних рекомендацій щодо організації контролю у сфері місцевого самоврядування сприяє суттєвому підвищенню його ефективності та зменшенню конфліктності на місцевому рівні. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування має поступово зменшуватися, однак його обмеження повинно здійснюватися одночасно з розширенням контрольних і наглядових функцій з боку інших інститутів громадянського суспільства (політичних партій, громадських організацій, профспілок та ін.)

8. Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування – це заснована на законі діяльність судів по перевірці правомірності актів і дій органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, відновленню порушених прав фізичних та юридичних осіб, а в необхідних випадках – застосуванню до цих суб'єктів правових санкцій. Його основні ознаки: а) організаційне і функціональне відмежування суб'єкта контролю від підконтрольного суб'єкта; б) здійснюється у межах судового процесу й чітко регламентованими процесуальними нормами права; в) однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування; г) наявність публічно-правового спору; д) здійснюється за заявою зацікавленої сторони; е) об'єктом судового контролю є дотримання вимог законності, а не доцільності; є) відсутність можливості самостійного примусового виконання прийнятих рішень.

9. Механізм безпосередньої реалізації територіальною громадою контролю у сфері місцевого самоврядування на законодавчому рівні не закріплений, що призводить до

декларативності конституційних повноважень територіальних громад у цій сфері. Необхідно закріпити нормативне положення, за яким у разі наявності електронної петиції, яка підтримана визначеною в законі кількістю голосів членів територіальної громади, остаточне вирішення відповідного питання має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування.

10. Для посилення механізму контролю територіальної громади варто запровадити інститут незалежного контролера (муніципального омбудсмена), який на відповідній території має здійснювати контроль реалізації та забезпечення прав людини на місцевому рівні, моніторинг стану дотримання законодавства муніципальними органами та посадовцями, надавати інформаційно-методичну допомогу інститутам громадянського суспільства, щорічно оприлюднювати доповідь за наслідками контролю.

11. Доцільно прийняти закон про громадський контроль та доповнити закони України, що діють у сферах освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, довкілля, виконання покарань, діяльності правоохоронних органів, армії нормами, які б встановлювали предмет, форми і механізми здійснення громадського контролю. В законі про громадський контроль слід закріпити правові засади здійснення громадського контролю, визначити суб'єкт, об'єкт громадського контролю, його, цілі, принципи й гарантії здійснення, механізми та процедури громадського контролю, права і обов'язки уповноваженої та зобов'язаної сторін, відповідальність за порушення законодавства, інші важливі питання.

12. Контроль у сфері місцевого самоврядування повинен бути: 1) універсальним і системним (охоплювати всі галузі муніципального управління, не повинно бути осіб, підрозділів, органів і організацій, які б перебували поза контролем); 2) об'єктивним, оперативним і результативним (контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, неупереджено оцінюватися робота підконтрольного об'єкта, вживатися заходи до усунення виявлених недоліків у роботі); 3) гласним (матеріали перевірок, результати контролю повинні доводитися до відома підконтрольних суб'єктів). Публічне обговорення матеріалів перевірок, виявлених недоліків, привернення до них уваги є важливим засобом покращення роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 4) аналітичним (містити інформацію про своєчасність виконання завдання, фактичний стан його виконання, повноту, відповідність результатів завданню, причини невиконання, впровадження позитивних стимулів); 5) регулярним (виконавці, знаючи, що результати їх роботи підлягають регулярному або постійному контролю, намагаються діяти більш продуктивно).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого

самоврядування [Текст] / О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 239-249.

2. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика [Текст] / О. А. Смоляр // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 91-99.

3. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання [Текст] / О. А. Смоляр // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 129. – С. 59-68.

4. Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування [Текст] / П.М. Любченко, О.А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 29. – С. 18-31.

5. Смоляр О.А. Контроль територіальної громади у сфері місцевого самоврядування [Текст] / О. А. Смоляр // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 130. – С. 71-80.

6. Смоляр О.А. Особливості організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування [Текст] / О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 30. – С. 140-154.

7. Смоляр О.А. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: проблеми правового регулювання / О. А. Смоляр // Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали II наук.-практ. конф. (Харків, 26 жовтня 2013 р.) / за ред. В.О. Серьогіна. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-т внутр. справ; Рейтинг, 2013 – С. 215-220.

8. Смоляр О.А. Проблеми здійснення громадського контролю у сфері місцевого самоврядування / О. А. Смоляр // Юстиція, свобода і безпека як сфери європейської інтеграції України: матеріали «круглого столу» (м Харків, 3 березня 2014 р.) / за ред. В.О. Серьогіна. – Х.: Рейтинг, 2014. – С. 103-106.

9. Смоляр О.А. Контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень / О. А. Смоляр // Конституційна реформа як вимога сучасності: збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників науково-практичної Інтернет-конференції (Харків, 25 червня 2014р.) / За заг. ред. А.П. Гетьмана. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2014 – С. 56-59.

10. Смоляр О.А. Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування / О.А. Смоляр // Державний суверенітет і народний суверенітет в сучасних умовах. VII Тодиківські читання. Збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів (26-27 вересня 2014 року) / За заг. ред. проф. А.П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Х.: Права людини, 2014. – С. 172-174

11. Смоляр О.А. Спеціальний державний контроль у сфері місцевого самоврядування / О.А. Смоляр // Конституція як основа розвитку правової системи. VIII Тодиківські читання. Збірка тез

наукових доповідей і повідомлень Міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів (2-3 жовтня 2015 року) / За заг. ред. проф. А.П. Гетьмана. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Х.: ТОВ «Видавництво права людини», 2015. – С. 152-153.

12. Смоляр О.А. Основні напрямки удосконалення контролю у сфері місцевого самоврядування / О. А. Смоляр // Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні :зб.тез наук. доп. за матеріалами європейського правового простору: історія і сучасність: матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 22 черв. 2016 р. / редкол.: С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. І. Бодрова – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. – С. 115-117.

АНОТАЦІЯ

Смоляр О.А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017.

У роботі здійснено комплексне наукове дослідження державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій щодо вдосконалення конституційно-правового регулювання контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проаналізовані системи контролю за діяльністю муніципальних органів у зарубіжних державах, компетенція контролюючих органів та форми її реалізації, сформульовано пропозиції щодо запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

Визначено контроль у сфері місцевого самоврядування як різновид соціального контролю, що являє собою систему перевірки уповноваженими суб'єктами (органами державної влади, громадськістю) діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з метою своєчасного виявлення порушень чинного законодавства, невідповідності отриманих результатів поставленим завданням, попередження можливих відхилень у їх роботі, усунення причин, які породжують таку невідповідність, та негативних наслідків.

З'ясовано контрольні повноваження територіальних громад та форми участі громадськості у здійсненні контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Запропоновано утворити в Україні інститут муніципальних омбудсменів, які мають обиратися населенням, для захисту муніципальних прав громадян і контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, на законодавчому рівні врегулювати процедуру громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, контроль, нагляд, державний контроль,

громадський контроль, муніципальна влада, посадові особи місцевого самоврядування.

АННОТАЦІЯ

Смоляр А.А. Государственный и общественный контроль в сфере местного самоуправления. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В работе осуществлено комплексное научное исследование государственного и общественного контроля в сфере местного самоуправления, обоснован ряд концептуальных понятий, теоретических положений и выводов, практических рекомендаций по совершенствованию конституционно-правового регулирования контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Проанализированы системы контроля за деятельностью муниципальных органов в зарубежных государствах, компетенция контролирующих органов и формы ее реализации, сформулированы предложения по заимствованию положительного зарубежного опыта.

Раскрыто соотношение понятий «контроль» и «надзор». Контроль определен как совокупность действий по наблюдению за функционированием подконтрольного субъекта с целью: а) получения объективной и достоверной информации о состоянии дел; б) применения мер предупреждения правонарушений (с правом прямого вмешательства в оперативную деятельность объекта контроля); в) оказания помощи подконтрольному объекту в восстановлении законности и дисциплины; г) установления причин и условий, способствующих нарушению требований правовых норм; д) принятия мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

Надзор - это анализ состояния соблюдения законности и дисциплины, который осуществляется уполномоченным субъектом с применением предоставленных ему законом средств и в определенных формах, но без непосредственного вмешательства в оперативную и иную деятельность соответствующего поднадзорного субъекта. Обоснован вывод, что в широком смысле контроль охватывает надзор, а надзор является разновидностью контроля с ограниченными возможностями влияния контролирующего субъекта на подконтрольный субъект. Отмечается, что узкое и широкое толкование контроля не создают антагонистической противоположности, а диалектически согласовываются

Проведена систематизация видов контроля в сфере местного самоуправления и предложена их классификация: 1) по субъектам, которые его осуществляют (органы государственной власти; общественные формирования граждан); 2) по подконтрольным объектам (контроль за органами

местного самоуправления, должностными лицами); 3) по уровню контроля (ведомственный, межведомственный, вневедомственный); 4) по предметной сфере, подлежащей контролю (образование, здравоохранение, использование природных ресурсов, местных финансов и т.д.); 5) по времени его проведения (предварительный, текущий, окончательный) 6) по уровню специализации (общий и специальный); 7) по формам (контроль нормотворческой, исполнительно-распорядительной и юрисдикционной деятельности).

Выделены основные признаки судебного контроля в сфере местного самоуправления: а) организационное и функциональное разграничение субъекта контроля и подконтрольного субъекта; б) осуществляется в рамках судебного процесса в соответствии с процессуальными нормами права; в) одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления; г) наличие публично-правового спора; д) реализуется по заявлению заинтересованной стороны; е) объектом судебного контроля является соблюдение требований законности, а не целесообразности; ж) отсутствие возможности самостоятельного принудительного исполнения принятых решений.

Проанализированы контрольные полномочия территориальных общин и формы участия общественности в осуществлении контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Предложено создать в Украине институт муниципальных омбудсменов, которые должны избираться населением, для защиты муниципальных прав граждан и контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, на законодательном уровне урегулировать процедуру общественного мониторинга за деятельностью органов местного самоуправления.

Обоснована необходимость формирования эффективной взаимодополняющей системы государственного, муниципального, общественного, корпоративного контроля в сфере публичного управления и его осуществления на принципах верховенства права, законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека, презумпции добросовестности подконтрольного субъекта, равенства граждан перед законом, объективности, публичности, гласности, экономичности, результативности, независимости, недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении контроля.

Ключевые слова: местное самоуправление, контроль, надзор, государственный контроль, общественный контроль, муниципальные власти, должностные лица местного самоуправления.

Summary

Smolyar O.A. State and public control in local self-government. – On manuscript's rights.

The dissertation created for obtaining degree of Candidate of Legal Sciences, specialization

12.00.02 – constitutional law, municipal law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

In the reserch a comprehensive scientific research of state and public control in local self-government was made, was founded a number of conceptions, theoretical propositions and conclusions, practical recommendations for improving the legal control regulation on activities of local self-government officials.

Author analyzed control systems on municipal activities in foreign countries, competence of the supervisory bodies and forms of its implementation and developed the proposals for borrowing positive foreign experience.

Dissertation analyzes the control in local self-government as a form of social control. Control is a system of inspection by authorized entities (public authorities, civil society) and the activities of local self-government officials through monitoring of law violation, non-compliance of the results compare to the objectives; warning of possible deviation in their work, eliminating the causes that give rise to such non-compliance, and negative effects.

The paper stated supervisory powers of local communities and forms of public participation in monitoring activities of local self-government bodies and officials. The author proposed to create a municipal ombudsmen institute in Ukraine. Aforesaid ombudsman should be elected by the people, to protect municipal rights of citizens and control over the activities of local self-government officials. The author suggests regulating the procedure for public monitoring of the activities of local government on legislative level.

Key words: local self-government, control, supervision, state control, public control, municipal authorities, local government officials.

Відповідальний за випуск кандидат юридичних наук,
доцент О. Ю. Лялюк

Підписано до друку 12.01.2017 р. Формат 60x90/ 1/16

Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.

Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 1933.

Друкарня

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77