

УДК 352.075.1

Ю. П. СТРИЛЕЦЬ

ВИДИ І ФОРМИ КОНТРОЛЮ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Досліджено види і форми контролю, здійснювані в місцевому самоврядуванні, та узагальнено критерії, покладені в основу класифікації контролю.

Ключові слова: функція, вид, форма, контроль, місцеве самоврядування.

The article is researched conditions and forms of control in the system of self-government and summarized criteria which put in the basis of classification of control.

Key words: function, conditions, form, control, self-government.

Конституція України основним та єдиним джерелом влади визначає народ [1]. Проте народ взагалі і громади зокрема безпосередньо та постійно здійснювати владу з багатьох об'єктивних причин не можуть. Тому закономірно, що з'явився інститут представницьких органів громади – місцеві ради, яким народ делегував владні повноваження. Але за народом як єдиним джерелом влади залишається виняткова функція – контролю за інституціями, яким вони делегували владу. Проте сьогодні різні соціологічні дослідження розкривають ситуацію повної безконтрольності влади. Так, результати дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова (лютий-березень 2009 р.), засвідчують, що 72,4 % опитаних вважають, що зовсім не впливають на місцеву владу [13]. Така ситуація розриву між владою та громадою піднімає питання дієвого контролю громади. Лише побудова та реалізація механізму поточного реального контролю громади стане умовою здійснення відповідальної влади та уможливить справжнє народовладдя в Україні.

Дослідження контролю в системі управлінських категорій розкриває багатогранність цього поняття. Контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування досліджували М. Студенікіна, О. Батанов, Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов, О. Сушинський, О. Полінець, О. Андрійко, І. Видрін та ін. Єдиної думки науковців щодо усталеної класифікації форм та методів контролю в місцевому самоврядуванні не існує, тому означена тема потребує додаткового наукового вивчення та осмислення.

Мета статті – охарактеризувати види та форми контролю в місцевому самоврядуванні.

Поняття “контроль” учені відносять до управлінських функцій і завжди пов'язують із перевіркою діяльності, наглядом, попередженням зловживань та усуненням недоліків. Функція контролю перебуває в тісному зв'язку з іншими функціями управління, вона полягає в оцінці відповідності здійснення різних функцій завданням, що стоять у цілому перед системою [3]. Головну мету виконання контролюючої функції вона вбачає в тому, щоб “... не лише виявити, але й попередити помилки й недоліки в роботі учасників, шукати нові резерви та можливості” [11].

Функції територіальних громад – основні напрями й види муніципальної

діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою і органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України [6]. О. Батанов диференціював функції територіальних громад за об'єктами (цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання), суб'єктами (відповідно до видів адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких функціонують відповідні територіальні громади) та способами, засобами і методами муніципальної діяльності. Функція соціального контролю дослідником включена до останньої групи функцій [Там же].

Досліджуючи функції територіальних колективів, І. Видрін разом із інтегративною, політичною, виробничою, виховною функціями громад виділяє і функцію соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу [7].

Із огляду на першосуб'єктність територіальної громади в місцевому самоврядуванні та підвітність перед нею органів місцевого самоврядування, контроль в означеній системі постає як принцип організації відносин і функцій територіальної громади.

Складність побудови теоретичної моделі механізму контролю в системі місцевого самоврядування зумовлюється, насамперед, природою місцевої демократії, багатофакторністю феномену контролю, різноманітністю його видів і необхідністю диференційованого підходу до контролю залежно від сфери суспільних відносин та соціальної ролі суб'єктів контролю.

Родовим поняттям до всіх видів контролю в суспільстві є соціальний контроль. Термін “соціальний контроль” увів до наукового обігу французький соціолог і психолог Г. Тард для позначення засобу повернення злочинця до нормальної, тобто відповідної нормам суспільства, поведінці [21]. Пізніше цей термін став використовуватися більш широко у зв'язку з процесами соціалізації особистості. Американські соціологи Е. Росс і Р. Парк інтерпретували соціальний контроль як цілеспрямований вплив суспільства на поведінку індивіда, що забезпечує нормальне співвідношення між соціальними очікуваннями, вимогами і внаслідок цього – “здоровий” соціальний порядок [20]. Причому Р. Парк вирізняє три форми соціального контролю: елементарні санкції, громадську думку й соціальні інститути [19].

Французький соціолог Р. Лап'єр розглядав соціальний контроль як засіб, що забезпечує процес засвоєння індивідом цінностей і норм культури, і механізму передачі їх від покоління до покоління [18].

На думку польського соціолога Я. Щепаньського, система соціального контролю включає такі основні елементи: норми (звички, звичаї) і систему санкцій. Норми – це приписи, вимоги й очікування відповідної поведінки, які можуть існувати на двох рівнях: норми, що існують у суспільстві чи у великих соціальних групах (звичаї, традиції, закони), та норми, які існують у малих групах – “групові звички”. У кожному суспільстві трапляється певне порушення норм. Щодо порушників використовуються санкції. Санкції можуть бути негативними (покарання) й позитивними (заохочення), формальними (як реакції формальних інститутів на певну поведінку) й неформальними (як реакції, джерелом яких є громадська думка, тобто неформальні інститути). Нарешті, з точки зору “змісту” тиску, що надається санкціями, дослідником виділено такі санкції: а) правові, за певні дії, передбачені приписами

закону; б) етичні, що випливають з визнаних моральних принципів; в) сатиричні, яких зазнають люди, що поведуться інакше, ніж це прийнято; г) релігійні, передбачені системою догматів і вірувань будь-якої релігії [16, с. 104–106].

Таким чином, соціальний контроль – засіб саморегуляції соціальної системи, що забезпечує упорядковану взаємодію її елементів шляхом нормативного (у тому числі й правового) регулювання.

Основне завдання соціального контролю – створення умов для стійкості тієї або іншої соціальної системи, збереження соціальної стабільності і в той же час для позитивних змін. Основа контролю – це сукупність норм і цінностей, які нав'язуються індивіду або групі ззовні – з боку суспільства в особі його повноважних представників (державних службовців), які володіють примусовою силою, а також система санкцій, що вживаються з метою здійснення цих норм і цінностей [8].

При визначенні поняття якогось виду контролю необхідно виходити з того, що це – функція, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлення, встановлення, констатування та спрямування суспільних процесів [15]. В основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні класифікаційні риси: природа суб'єктів, їх завдання, зміст діяльності, характер та обсяг повноважень, характер взаємовідносин, стадії управління, юридичні наслідки [5, с. 14].

Отже, контроль у місцевому самоврядуванні відноситься до соціального контролю та може здійснюватися в різних видах та організаційних формах. Підхід до вирішення питання класифікації контролю в місцевому самоврядуванні за видами залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація. Вибір критерію багато в чому зумовлений потребами практики.

1. Критерій належності суб'єкта, що контролює, до державних чи громадських структур: 1) державний контроль; 2) громадський контроль.

Державний контроль має правову природу, яка виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них і викликає певні юридичні наслідки. В основі його виникнення і у процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються низкою ознак. Такими ознаками, насамперед, є те, що контроль здійснюється уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, які визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями із здійснення конкретних дій і закріплює все це в чинних нормах права.

Вичерпний перелік видів державного контролю в місцевому самоврядуванні дати складно. Різні види контролю мають свою специфіку, характерні відмінності, що визначаються в завданнях, способах, формах здійснення контролю.

Різні види державного контролю виділяються за такими критеріями: характером і обсягом контрольних повноважень; часом проведення контролю; характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; суб'єктами, що здійснюють контроль [2].

У сфері місцевого самоврядування, крім державного, існує ще й громадський контроль, що здійснюється громадою через форми безпосереднього та опосередкованого контролю.

Безпосереднє здійснення контролю громадою відбувається через вибори, референдуми, місцеві збори, громадські слухання, ініціативи, мітинги, протести, петиції тощо.

Опосередкований контроль громада здійснює через органи місцевого самоврядування та різноманітні громадські об'єднання.

У межах контрольної форми діяльності місцевих рад можна виділити два види проваджень: нормотворче і виконавче. Нормотворче контрольне провадження полягає у здійсненні контролю за законністю нормативних актів виконавчих органів ради, державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій. Виконавче контрольне провадження полягає в контролі за реалізацією відповідними органами та посадовими особами своїх повноважень і здійснюється шляхом заслуховування звітів сільського, селищного, міського голови про роботу виконавчих органів ради, звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає, повідомлень депутатів про їх роботу тощо [17].

Обласні, районні ради здійснюють контроль шляхом заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів.

Сільська, селищна, міська рада здійснює контрольні повноваження шляхом затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; заслуховування на пленарних засіданнях ради звіту про виконання плану роботи ради, звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує, заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; прийняття рішення про недовіру чи про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законодавством; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; здійснення контролю за виконанням органами самоорганізації населення повноважень, наданих їм радами [17].

Своє право контролю над державними інституціями та місцевим самоврядуванням громадяни реалізують, передусім, через різноманітні громадські об'єднання – добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Асоціації, спілки,

союзи, організації, рухи створюють складну систему громадських об'єднань, елементи якої перебувають у взаємодії та зазнають постійних взаємовпливів. У цій системі вирізняють два основних типи об'єднань: громадські організації та громадські рухи.

За видами діяльності громадські організації можна поділити на різні групи: професійні; економічні; культурологічні; просвітницькі; спортивні; наукові, науково-технічні; екологічні тощо.

Крім того, в Україні, як і в багатьох європейських країнах з'явилися громадські організації, які серед своїх статутних завдань виокремлюють функцію саме громадського контролю за діяльністю органів влади різного рівня – “watch-dog” організації. Ці організації здійснюють моніторинг за діяльністю органів влади і місцевого самоврядування з метою оцінки їх діяльності, контролю, прогнозування та інформування суспільства про проблемні рішення органів публічної влади.

Крім державного і громадського контролю на основі інших критеріїв до сфери місцевого самоврядування є застосовуваними і інші види контролю, що ґрунтуються на критеріях часу, призначення тощо.

2. Критерій управлінської стадії (час проведення), під час якої здійснюються такі види контролю: 1) попереджувальний; 2) поточний (оперативний); 3) наступний

Попередній контроль має за мету як виявлення необхідних умов, так і обґрунтованість підстав для прийняття рішень. Попередній контроль виконує запобіжну функцію, і зміст його полягає у виявленні і попередженні можливих негативних явищ, що можуть настати за наявності обставин, що вже існують і можуть негативно проявитися в майбутньому. Так, за попереднім контролем виявляється відповідність установленим щодо суб'єкта та його діяльності вимогам заявлених характеристик тощо.

Поточний (оперативний) контроль проводиться у процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, взятих зобов'язань. Завдання такого контролю полягає в перевірці дотримання умов на конкретних стадіях виконання, виявленні можливих недоліків і завчасному попередженні можливих негативних наслідків неправомірних дій. Поточний контроль здійснюється упродовж усього періоду виконання завдання чи діяльності контрольованого об'єкта. Він дає змогу отримувати відомості не лише про саму діяльність як таку або бездіяльність, а і її відповідність та обсяг щодо попередньо зазначених чи встановлених завдань.

Наступний контроль на відміну від попередніх видів має за мету з'ясувати відповідність результату початковому рішення. Основною метою такого контролю є оцінка досягнутого та розробка стратегії на майбутнє. Наступний контроль, або контроль за виконанням поставлених завдань, управлінських рішень чи доручень посадових осіб, здійснюється по закінченні діяльності, за її результатом і ні змінювати, ні втручатися у процес виконання управлінського рішення вже не може. З допомогою цього виду контролю перевіряється факт виконання, доцільність і законність дій у цілому. Проведення такого контролю може сприяти виробленню таких рішень по проведенню управлінських дій [3].

3. Критерій призначення контролю: 1) загальний, що охоплює всі напрями діяльності суб'єкта, що контролюється; 2) цільовий контроль окремого напрямку роботи [10].

Контроль як функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції. При цьому необхідно мати на увазі, що форма може бути засобом реалізації багатьох функцій. Під формою контролю розуміємо той чи інший спосіб зовнішнього виявлення (оформлення) його змісту як діяльності [14, с. 11]. Тут важливо зауважити, що форма та функція не збігаються, тому що форма характеризується як засіб здійснення будь-якої функції.

Отже, контроль здійснюється в певних формах, що являють собою способи діяльності та волевиявлення громади та можуть мати правові наслідки. Як підкреслює Є. Калюга, “форма виражає внутрішній зв’язок і спосіб організації контролю, дає змогу розкрити його зміст і вказує на техніку його здійснення” [9, с. 51].

Як суверен і єдине джерело влади, народ і громада як його частина має право на будь-яку форму волевиявлення. Конституцією і законами України передбачено такі форми безпосереднього волевиявлення народу, як вибори, референдуми, мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, звернення, народні обговорення [1].

О. Сушинський класифікує контроль у сфері місцевого самоврядування за такими формами: інформаційний (заслуховування доповідей, звітів, послань, слухання тощо); політичний (вотум недовіри, усунення з посади, відкликання депутата, дострокове припинення повноважень); юридичний [15, с. 286–287].

О. Полінець до форм контролю відносить ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, спостереження, експертиза, рейди та огляди, які проводяться як в плановому порядку, так і позачергово, вивчення ділових і особистих якостей кандидатів на заміщення посад, координація діяльності контролюючих органів, розгляд скарг [12, с. 75].

Досліджуючи структуру контролю, науковці указують на цілу низку його видів, покладаючи в основу видових класифікацій час проведення (попередній, поточний, наступний), суб’єкт (державний, громадський), предмет (діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування), призначення (загальний, цільовий) і інші характеристики контролю, тоді як форма є зовнішнім виразом змісту та реалізації контрольної функції. Серед форм безпосереднього контролю науковці називають вибори, референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, мітинги. Опосередкований контроль громадськість здійснює через різноманітні громадські утворення.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Книга пам’яті України, 1996. – 80 с.

2. *Авер’янов В.* Адміністративне право України / В. Авер’янов. – К. : Юрид. думка, 2004.

3. *Авер’янов В.* Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / В. Авер’янов, В. Цветков. – К., 1998. – 225 с.

4. *Айвазовська О.* Моніторингові, сторожові, “watch-dog” організації громадського контролю / О. Айвазовська // Громадянське суспільство. – 2009. – № 3(10). – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name>.

5. *Андрійко О.* Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади : наукова доповідь ; за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Юрнакацентр, 2000.

6. *Батанов О.* Функції територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук. / О. Батанов. – К., 2000.

7. Видрін І. Територіальний колектив як суб'єкт місцевого самоврядування (державно-правові аспекти) / І. Видрін // Правознавство. – 1992. – № 4. – С. 84–91.
8. Городяненко В. Соціологія. Підручник / В. Городяненко. – К. : ВЦ “Академія”, 2003.
9. Калюга С. Класифікація контролю та шляхи її вдосконалення / С. Калюга // Фінансовий контроль. – 2002. – № 1. – С. 44–52.
10. Колпаков В. Адміністративне право України : підручник / В. Колпаков. – К., 1999. – 736 с.
11. Нижник Н. Контроль у державному управлінні / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
12. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення / О. Полінець // Вісник УАДУ, 2000. – № 2. – С. 71–76.
13. Соціологічне опитування “Вплив громадян на владу в Україні”. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=441
14. Студеникина М. Государственный контроль в сфере управления / М. Студеникина. – М. : Юрид. лит.-ра, 1974. – 355 с.
15. Сушинський О. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. Сушинський. – Львів : ЛПІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
16. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии / Я. Щепанський ; пер. с польск. ; под ред. А. М. Румянцева. – М. : Прогресс, 1969. – 239 с.
17. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підручник] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2002.
18. Lapiere R. Theory of Social Control / R. Lapiere. – N.-York – Toronto – London, 1957. – P. 30–62.
19. Park R. E. On Social Control and Social Behavior / R. E. Park. – Chicago, 1969. – P. 181–210.
20. Ross E. A. Social Control. A Survey of the Foundation Order / E. A. Ross. – Cleveland London, 1969.
21. Tarde G. On Communication and Social Influence / G. Tarde. – Chicago, 1969. – P. 255–264.

Надійшла до редколегії 11.04.2011 р.