

сучасним соціально-економічним та громадсько-політичним умовам функціонування цих органів;

– запровадження принципово нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів самоврядування, працівників комунальних підприємств і установ на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту;

– упровадження реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців, зокрема розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці.

Визначальним для розбудови в Україні ефективної системи державного регіонального управління, здатної забезпечити динамічний поступ країни до європейського співтовариства, є подальше інституціональне вдосконалення місцевого самоврядування за напрямом розширення прав місцевих громад щодо вирішення питань власної життєдіяльності, збільшення економічної самостійності та розширення можливостей впливу громадянського суспільства на формування і діяльність органів влади не лише на місцях, а й у центрі.

Інституційне забезпечення місцевого самоврядування в Україні потребує не лише теоретичного осмислення й обґрунтування. Будь-які теорії тільки тоді чогось вартують, коли вони перевірені на практиці. Наступним напрямом опрацювання проблеми інституціонального забезпечення місцевого самоврядування є розробка практичного інструментарію, методик його застосування, а також матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів влади на місцях в умовах адміністративно-територіальних трансформації, зокрема у конкретному регіоні – Автономній Республіці Крим.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Лемець С. Державний бюджет 2010: план для камікадзе / С. Лемець // Економічна правда. – 2010. – 22 квіт.
3. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15.
4. Мотренко Т. В. Порядок денний адміністративної реформи / Т. В. Мотренко // Уряд. кур'єр. – 2010. – 27 берез.
5. Патеї-Братасюк М. Громадянське суспільство: сутність, генеза ідеї, особливості становлення в умовах сучасної України / М. Патеї-Братасюк, Т. Довгунь. – Т. : Мандрівець, 1999. – С. 42.
6. Погода В. Навіщо з чиновників роблять ворогів? / В. Погода // СІПІ Кіровоград. – 2010. – 26 берез.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

8. Rhodes R. A.W. Control and power in central-local government relations / Rhodes R. A.W. – Farnborough ; Cover, 1981. – P. 90 – 107.

Надійшла до редколегії 11.09.12

УДК УДК 331.48.45:35.08

Дмитро СУХІНІН

Національна академія державного управління
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

КОНТРОЛЬ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Здійснюється порівняльний аналіз контролю в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, визначаються основні його принципи, форми, етапи та методи здійснення.

Ключові слова: контроль у державному управлінні, контроль у місцевому самоврядуванні, методи контролю, функції контролю, громадський контроль.

Дмитрий Сухинин. Контроль в органах государственной власти и органах местного самоуправления: сравнительный анализ

Проводится сравнительный анализ контроля в органах государственной власти и в органах местного самоуправления, определяются основные его принципы, формы, этапы и методы проведения.

Ключевые слова: контроль в государственном управлении, контроль в местном самоуправлении, методы контроля, функции контроля, общественный контроль.

Dmytro Suchinin. Control in organs of public administration and organs of local self-governments: the comparative analysis

A contemporary analysis of control in public administration and local self-government is conducting, its main principles, forms, stages and methods of realization are defining.

Key words: control in public administration, control in local self-government, methods of control, functions of control, public control.

Контроль – найважливіша складова будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективно здійснення управлінської (і не тільки) діяльності. На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. У той самий час моніторинг та оцінювання є важливими складовими контролю.

На важливості контролю наголошують майже всі дослідники та практики. Як слушно зазначено вітчизняними науковцями, контроль – невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її

ефективності й подальшого вдосконалення [2, с. 427]. Контроль як невід'ємну складову управління розглядає значна кількість науковців. У той самий час основну увагу вони приділяють контролю в органах державного управління. Праць, присвячених контролю в органах місцевого самоврядування, украй недостатньо.

Окремі питання контролю в органах місцевого самоврядування розглядаються в працях таких відомих вітчизняних науковців та практиків, як В. Борденюк, О. Гриценко, М. Пухтинський, В. Кравченко, О. Сушинський, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін. Досліджуючи дане питання, учні наголошують на неповному нормативно-правовому забезпеченні контролю в місцевому самоврядуванні. Зокрема, О. Сушинський справедливо наголошує на тому, що в законодавстві мають бути чітко прописані норми впливу на міського голову в разі неякісного виконання ним своїх функцій та повноважень, а також на орган місцевого самоврядування загалом у разі неякісної його роботи. Не можна не погодитися з тим, що «неналежне виконання чи невиконання повноважень органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами повинно передбачати відповідні санкції» [9, с. 310]. Іншу думку висловлює В. Борденюк. Він наполягає на тому, що існує відповідне законодавче забезпечення, та наголошує, що «органи місцевого самоврядування виступають у межах своїх повноважень повноцінними суб'єктами контролю. Його сутність, мета і завдання впливають насамперед із соціально-політичного призначення місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права і реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [2, с. 468 – 469].

На наявності проблеми недостатньої кількості наукових розробок з питань контролю за діяльністю органів місцевої влади, а також оцінювання, контролю та моніторингу якості послуг, що надається ними, зазначають також вітчизняні фахівці та науковці. Зокрема, Б. Винницький, М. Лендшел, Т. Маматова, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський, О. Сушинський, Ю. Шаров та ін. наголошують на тому, що «контроль у сфері публічної влади (контрольна влада) – складний специфічний багатопрофільний об'єкт, що потребує всебічного міждисциплінарного вивчення, ламання старих заїдеологізованих стереотипів, утвердження сучасної концепції, інтерпретації та системи... Але системне дослідження проблем контролю у сфері публічної влади, зокрема його владний аспект, практично не досліджено» [9, с. 7 – 9].

Незважаючи на певну кількість праць, у яких досліджуються питання контролю в органах місцевого самоврядування, даних праць украй недостатньо. У більшості випадків контроль розглядається науковцями лише в системі державного управління, а окремі науковці взагалі контроль визначають лише як функцію держави.

Метою статті є визначення ролі, функцій, методів та підходів контролю в органах місцевого самоврядування та здійснення порівняльного аналізу контролю в державному управлінні та місцевому самоврядуванні.

Ураховуючи той факт, що повномасштабних наукових розробок та праць, присвячених питанням контролю в органах місцевого самоврядування, украй недостатньо, вважаємо за доцільне проаналізувати дослідження такого феномену, як контроль у наукових виданнях щодо контролю в органах не лише місцевого самоврядування, а й державної влади. Слід зазначити, що контроль, який застосовується в органах державної влади та управління, має багато спільних рис з контролем в органах місцевого самоврядування, тому аналіз його досліджень у державному управлінні також має велике значення.

Також, на думку окремих науковців, не варто суттєво розділяти контроль в органах місцевого самоврядування та контроль в органах державної влади та управління, «адже державне управління, яке хоч і знаходить своє практичне втілення здебільшого у виконавчо-розпорядчій діяльності органів виконавчої влади, не є їх виключною функцією. У процесі державного управління беруть участь й інші суб'єкти... До таких суб'єктів об'єктивно належать і органи місцевого самоврядування, які також здійснюють відповідні управлінські функції (у тому числі контрольну), однак на засадах правової, організаційної та фінансової автономії. Саме тому місцеве самоврядування досить часто називають формою децентралізації державного управління, формою залучення населення до участі в державному управлінні тощо» [2, с. 472].

Розглядаючи суб'єкти контролю в державному управлінні, автори посібника «Державне управління» до суб'єктів контролю державного управління відносять також органи місцевого самоврядування. Зокрема, як зазначають науковці, «суб'єктами контролю в державному управлінні є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо» [6, с. 138]. *Об'єктами контролю*, на думку авторів, є цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Сам контроль науковці визначають так: «контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм» [6, с. 138]. За видами автори розділяють контроль на зовнішній та внутрішній, за підвидами – на управлінський та бюджетний, а за етапами проведення – на попередній, поточний та підсумковий [6, с. 138 – 139].

Проблемам державного контролю присвячена праця О. Ф. Андрійко «Державний контроль в Україні» [1], у якій автор розглядає такі актуальні питання, як розвиток методів і форм державного контролю, його правове

забезпечення, процедури та методи здійснення контролю в органах виконавчої влади, проблеми подальшого вдосконалення контролю тощо. Автор зазначає, що «суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві і різних його утвореннях, допомагає визначити відповідальність...» [1, с. 7], а *державний контроль* він розглядає як частину соціального контролю, «яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина» та визначає його як «об'єктивно зумовлену діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам» [1, с. 14].

Автор пропонує на розгляд розроблений проект закону «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», в якому визначає принципи здійснення контрольних процедур та основні завдання, вирішення яких повинно бути забезпечено. Зокрема, до *основних принципів державного контролю* автор відносить такі:

- відкритість процесу контролю для громадськості та засобів масової інформації, гласність його проведення;
 - законність, що забезпечує здійснення управлінської діяльності;
 - демократизм, що передбачає активне залучення громадян до процесу проведення контролю, інформування про результати;
 - раціональність, що передбачає науково-практичне обґрунтування, удосконалення процедур [1, с. 271 – 272].
- Ці принципи, на думку автора, мають забезпечити:
- реальність оцінки ситуації, яка склалась на підконтрольному об'єкті;
 - об'єктивність результатів контролю, визначення ступеня відповідальності посадових осіб;
 - здійснення постійного моніторингу стану справ у конкретній галузі;
 - усунення порушень, виявлених за результатами перевірки;
 - дотримання контрольними органами законодавства про здійснення контролю [1, с. 276].

Визначені вище принципи та завдання контролю є актуальними не лише для органів державної влади, а й для органів місцевого самоврядування. Ці принципи можуть бути визначені і як принципи здійснення контролю в органах місцевого самоврядування України.

Такий вид контролю, як *стратегічний контроль*, є вкрай важливим як для органів державного управління, так і для органів місцевого самоврядування. Російські дослідники А. Гапоненко та А. Панкрухин визначають *стратегічний контроль* як збір та обробку інформації про реалізацію стратегії, порівняння та зіставлення її з параметрами, що задані

заздалегідь у стратегічних планах та програмах, виявлення відхилень, аналіз причин, що дали таке відхилення, їх оцінювання та прийняття рішення щодо корегувального впливу. Автори даного визначення зазначають, що «стратегічний контроль, на відміну від поточного контролю, спрямований на відповідність стратегічних результатів стратегічним цілям» [3, с. 402] (тут і далі переклад наш. – А. Г., А. П.).

О. І. Сушинський визначає контроль як функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси [9, с. 30]. Дослідник розглядає контроль як владну функцію, що дає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспекті [9, с. 29], а сам контроль розділяє на владний та соціальний. Тобто контроль розділяється на контроль, що здійснюється органами влади, та контроль, що здійснюється суспільством. Досліджуючи контроль як явище, автор надає йому таке визначення: «контроль як явище є сукупністю інститутів, спрямованих на відновлення, встановлення, констатування та спрямування актів усіх інституцій соціуму відповідно до програми розвитку, мається на увазі до інтересів людини, громади та суспільства загалом. Варто зазначити, що поняття «система інститутів контролю у сфері публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування)» та «система інституцій (органів державного контролю, органів контролю у місцевому самоврядуванні) контролю» не тотожні, тому що поняття «інститути контролю» ширше від поняття «інституції (чи органи) контролю» [9, с. 31]. Соціальний контроль автор розглядає як динамічну систему цінностей, притаманних індивіду, певній асоціативній організації та суспільству в цілому. Автор наголошує на тому, що *види контролю* можна класифікувати: за обсягом контрольних повноважень; ознакою суб'єктів контрольної діяльності чи напрямом спрямування; суб'єктами, що здійснюють контроль; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; характером контролю; часом проведення контролю тощо [9, с. 33].

О. І. Гриценко наголошує на тому, що контроль в управлінні слід розглядати в трьох аспектах:

- як систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління;
- підсумкова стадія процесу управління;
- невід'ємна складова процесу прийняття і реалізації управлінських рішень [5, с. 4].

Автор зазначає, що в юридичній літературі контроль розглядають, головним чином, «як функцію державних органів», а також «як певний самостійний вид діяльності окремих органів і як складову інших видів діяльності державних органів» [5, с. 3].

Дозволимо собі не погодитися з твердженням, що контроль – це функція лише державних органів, оскільки контроль може бути не тільки

державним, а й громадським, а також застосовуватись у різних структурах, у тому числі й недержавних. Контроль є важливою складовою будь-якого процесу управління.

Отже, на наше переконання, *контроль* – це функція держави та суспільства, їх інститутів та структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оцінних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління.

Особлива роль у системі контролю належить контролю в органах місцевого самоврядування, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг. Як зазначають вітчизняні науковці, «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України» [2, с. 469].

Як показало проведене вище дослідження, значна кількість науковців та практиків взагалі не розглядають контроль в органах місцевого самоврядування як вид контролю, не говорячи вже про чітке визначення його форм, методів, принципів, завдань та критеріїв тощо. Отже, далі спробуємо дослідити та визначити ці основні складові контролю в діяльності органів місцевого самоврядування України.

На окрему увагу заслуговує розгляд питань контролю в органах місцевого самоврядування в працях В. І. Борденюка. Автор наголошує на важливості контролю в місцевому самоврядуванні та зазначає, що він може розглядатись як одна з основних сторін соціального призначення органів місцевого самоврядування, як функція, як елемент управління, об'єктивно властивий усім органам місцевого самоврядування, оскільки вся їх діяльність (як і діяльність органів виконавчої влади) за своїм змістом є управлінською, що передбачає прийняття управлінських рішень, організацію виконання та його контроль. Автор наголошує на тому, що «без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України [2, с. 468 – 469]. За визначенням науковця, *контроль у місцевому самоврядуванні* «являє собою систему спостереження, перевірки виконання та інших дій, спрямованих на забезпечення функціонування розташованих на відповідній території органів, підприємств, установ та організацій вимогам, встановленим законами України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі рішенням органів місцевого самоврядування» [2, с. 469].

До суб'єктів контролю в системі місцевого самоврядування автор відносить: територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування, сільського, селищного, міського голів, виконавчі органи відповідних рад, органи самоорганізації населення, зазначаючи, що «контроль у сфері місцевого самоврядування характеризується множинністю суб'єктів його здійснення... При цьому, якщо для відповідних рад контроль може розглядатись як основна функція, яка відображає їх основне соціально-політичне призначення як представницьких органів місцевого самоврядування, то для виконавчих органів контроль є лише функцією управління» [2, с. 469 – 470].

Як і контроль у державному управлінні, контроль у місцевому самоврядуванні поділяється на два основних види – зовнішній та внутрішній. *Внутрішній контроль* досить часто ще називають *контролем менеджменту*. За визначенням В. Д. Бакуменко та Д. О. Безносенко, *контроль менеджменту* – це різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації. Контроль менеджменту часто отожднюється з терміном «внутрішній контроль» та містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню висловлювання зазначають також, що контроль менеджменту поділяється на *функціональний, адміністративний та фінансовий*, надаючи даним підвидам також досить чіткі та змістовні визначення. Так, *функціональний контроль*, на думку науковців, пов'язаний з основною діяльністю організації, її політикою, процедурами і методами; *адміністративний контроль* включає в себе процедури і документацію стосовно процесу прийняття рішень, а *фінансовий контроль* пов'язаний із процедурами і веденням фінансової документації [7, с. 338 – 339].

Контролю менеджменту присвячена значна кількість видань Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), основною місією якої є надання рекомендацій з різноманітних питань розвитку та управління. Так, в одному з видань зазначається, що «контроль менеджменту коротко може бути визначений як організація політики і процедури:

- для забезпечення досягнення намічених результатів програм;
- використання ресурсів цих програм згідно зі встановленими цілями й завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат;
- забезпечення одержання, зберігання і надання надійної та своєчасної інформації з метою прийняття рішень» [8, с. 15].

Контроль менеджменту в місцевому самоврядуванні відрізняється від контролю менеджменту в системі державного управління. Головним чином це полягає в тому, що органи місцевого самоврядування за своєю суттю є проявом самоврядування населення й тому внутрішній контроль

в органах місцевого самоврядування має відбуватись більш прозоро, а в певних випадках із залученням громадськості. У такому разі він уже набуває рис змішаного контролю. Хоча проводити суто внутрішній контроль виконання також у край необхідно. Такий контроль має на меті, перш за все, забезпечити внутрішній аудит якості реалізації місцевих програм розвитку, внутрішньої дисципліни тощо.

Як зазначає О. Сушинський, «місцеве самоврядування, як будь-яка інша управлінська діяльність, передбачає як контроль зовнішній, так і контроль внутрішній. З одного боку, це контроль за органами місцевого самоврядування як за суб'єктом публічної влади загалом та контрольної влади зокрема, а з іншого – внутрішній та зовнішній контроль у системі самих органів місцевого самоврядування» [9, с. 405].

Існують різні підходи до визначень зовнішнього та внутрішнього контролю як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Так, В. Борденюк зазначає, що «контроль з боку органів місцевого самоврядування (як і контроль у державному управлінні) поділяється на внутрішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно підпорядкованих їм об'єктів, та зовнішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно не підпорядкованих їм об'єктів» [2, с. 471]. Це визначення є певною мірою дискусійним, оскільки зовнішній контроль у системі місцевого самоврядування здійснюється не лише цими органами, а й іншими органами та структурами, наділеними відповідними контрольними повноваженнями, а також громадськістю. Іноді навіть, але теж помилково, зовнішній контроль ще називають контролем громадськості або громадським контролем, що теж є неправильним, оскільки такий підхід не враховує зовнішній контроль державних структур щодо дотримання органами місцевого самоврядування Конституції та законів України.

Отже, *внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування* – це контроль в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

Окреме місце серед видів контролю в органах місцевого самоврядування займає *громадський або суспільний контроль*. *Суспільний контроль*, за визначенням А. М. Михненко, – це «механізм регуляції поведінки людей (груп, колективів, організацій, суспільства загалом), спрямований на те, щоб добитися неухильного виконання суспільними інститутами, соціальними групами та окремими громадянами правових і етичних норм, законів, регулюючих суспільні відносини... Суспільний контроль сприяє обмеженню надмірної централізації влади, взаємодії між більшістю й меншістю, відіграє істотну роль у наданні стійкості суспільній системі, у реалізації в ній позитивних змін, сприяє соціалізації особистості..., виробленню у громадян високої відповідальності, формуванню у них здібності до

самоконтролю» [7, с. 339].

О. І. Гриценко наголошує на тому, що громадський контроль – це соціальний або суспільний контроль та надає йому таке визначення: «громадський контроль – один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою» [7, с. 23].

За визначенням Ю. П. Сурміна та А. Ф. Мельник, «*громадський контроль* – один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою... Суб'єктами громадського контролю є громадські об'єднання і політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації, органи самоорганізації населення, трудові колективи, збори громадян за місцем проживання, а також окремі громадяни» [7, с. 120].

Дане визначення є досить змістовним, але не можна погодитись з визначенням, яке надають ті самі автори «предмету громадського контролю». Так, вони зазначають, що «предметом громадського контролю є ключові аспекти політики держави, які визначаються під час діалогу між державою та інституціями громадянського суспільства, а також обов'язки щодо інформування населення та його участі в прийнятті рішень, які бере на себе держава в процесі актів діалогу з громадянським суспільством» [7, с. 121]. У даному твердженні автори суперечать своєму попередньому визначенню, де зазначають, що громадський контроль стосується не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування.

Слід наголосити на тому, що громадський контроль стосується або може стосуватися всіх аспектів діяльності органів публічної влади, а не лише «ключових аспектів політики держави», як на цьому наголошують вищезазвані автори.

Отже, на наше переконання, *громадський контроль* – це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо.

На жаль, в Україні майже немає праць, присвячених громадському (соціальному або суспільному) контролю, а в тих, що існують, простежується неповне розуміння його суті та призначення, методів та форм. Прикладом цього може бути праця А. Гошко «Технологія системи соціального контролю діяльності органів місцевого самоврядування». У ній автор зазначає, що соціальний контроль «здійснюється за

допомогою проведення специфічного соціологічного опитування населення» [4, с. 3]. На думку автора, опитування населення – єдиний приклад та шлях соціального контролю, що є неправильним.

До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю слід віднести:

- участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо);
- різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень;
- аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації;
- отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності;
- контроль через засоби масової інформації тощо.

Даний перелік технологій громадського контролю не є вичерпним, але він може бути застосований не лише щодо органів місцевого самоврядування, а й до всіх органів публічної влади.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою якоїсь суттєвої відповідальності з боку органів влади, оскільки такий вид контролю має рекомендаційний характер. Винятком може бути лише ситуація, коли внаслідок громадського контролю знайдені факти порушень з боку органів влади чинного законодавства. У такому випадку така інформація може бути передана відповідним контролюючим державним структурам. Окремі науковці таку ситуацію відносять до основного призначення громадського контролю – викривати порушення чинного законодавства з боку органів влади.

Контроль в органах місцевого самоврядування – це система моніторингу, аудиту та перевірки стану виконавської дисципліни, якості управління, ефективності використання бюджетних коштів, ефективності реалізації програм, планів, стратегій, відповідності їх результатів встановленим цілям та затраченим ресурсам, а також стану дотримання національного законодавства самими органами місцевого самоврядування. Дана система також включає в себе оцінювання, моніторинг та спостереження за таким найважливішим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування, як надання послуг населенню.

Основними цілями контролю в органах місцевого самоврядування є:

- забезпечення ефективної діяльності органу місцевого самоврядування;
- своєчасне виявлення відхилень від наміченого та певних порушень;
- ефективне використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів;
- чітке дотримання прав людини та національного законодавства;
- виконавська дисципліна та ефективне управління тощо.

Важливим аспектом ефективності контролю в органах публічної

влади та зокрема в органах місцевого самоврядування є його правильне планування та поетапне здійснення. Отже, чітке визначення етапів проведення контролю вважається нами одним із важливих аспектів його успішності. На наше переконання, *основними етапами здійснення контролю в системі місцевого самоврядування є:*

- визначення необхідності контролю та встановлення чітких його цілей;
- визначення напрямів, сфер (об'єктів), що підлягатимуть контролю, а також критеріїв та показників, за якими контроль буде здійснюватись;
- визначення часу та місця проведення контролю;
- безпосередньо сам контроль за чіткими показниками та критеріями;
- порівняння результатів контролю зі встановленими цілями та очікуваними результатами;
- чітке визначення порушень та відхилень;
- визначення кроків щодо корегування діяльності в разі виявлення відхилень та порушень тощо.

Отже, контроль у системі місцевого самоврядування матиме велике значення в майбутньому, оскільки лише зараз починається його наукове осмислення, унаслідок чого приходить розуміння щодо необхідності його більш чіткого визначення, а головне його завдань, принципів, методів здійснення та наслідків. Контроль у системі місцевого самоврядування має базуватись на таких основних принципах: своєчасність, чіткість цілей та завдань, логічність та конкретність, прозорість, спрямованість на результат, орієнтованість не на пошук винних, а на конкретну допомогу (у разі відхилень від очікуваних або встановлених результатів) тощо.

Окреме місце серед видів контролю в органах місцевого самоврядування займає громадський або суспільний контроль. Громадський контроль – це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо.

Проведений порівняльний аналіз контролю в державному управлінні та місцевому самоврядуванні показав як значну кількість спільних рис, так і певну кількість суттєвих відмінностей, що мають бути обов'язково враховані під час проведення контролю в органах місцевого самоврядування. Отже, подальші наукові розробки мають стосуватися саме чіткого визначення методів, форм, підходів контролю в органах місцевого самоврядування. Подальшого наукового дослідження також потребує питання організації та проведення громадського контролю на місцевому рівні, особливо щодо якості послуг, які надаються населенню органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
3. Гапоненко А. Л. Стратегическое управление : учебник / А. Л. Гапоненко, А. П. Панкрухин. – М. : ОМЕГА-Л, 2010 – 464 с. (Сер. «Высшая школа менеджмента»).
4. Гошко А. Технологія системи соціального контролю діяльності органів місцевого самоврядування / А. Гошко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 96 с.
5. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. (Сер. «Вища освіта XXI століття»).
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики / [пер. С. Ю. Полянський ; відп. за вип. Ю. В. Наврузов]. – Д. : ДФ УАДУ, 1999. – 260 с.
9. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

Надійшла до редакції 28.05.12

УДК 352.07

Олена КЛИМЕНОВА

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТ
ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ
НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Аналізуються проблеми здійснення адміністративної реформи на регіональному рівні. Визначається, що важливим чинником у сфері публічної адміністрації на регіональному рівні є чітке розмежування повноважень та функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

© Клименова О. М., 2012

294

Ключові слова: адміністративна реформа, державне управління, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, регіональна політика.

Елена Клименова. Распределение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления как приоритет внедрения административной реформы на региональном уровне

Анализируются проблемы осуществления административной реформы на региональном уровне. Определяется, что важным фактором в сфере публичной администрации на региональном уровне является четкое распределение полномочий и функций между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: административная реформа, государственное управление, местное самоуправление, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, региональная политика.

Olena Klymenova. The distribution of powers between the executive authorities and local government bodies as a priority of the administrative reform implementation at the regional level

The problem of implementation of administrative reform at the regional level is being analyzed. It has been proved that the basis for successful changes is a definite distribution of authorities and functions between the local bodies of executive power and local government bodies.

Key words: administrative reform, public administration, local government, bodies of the executive branch of power, local government bodies, regional policy.

Шлях до створення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави виявився набагато складнішим, ніж його бачила національна та закордонна інтелігенція. Ми отримали неефективну систему адміністративного управління, яка не мала належного виконавчого механізму та зворотного зв'язку. Не існувало чіткого розмежування прав і відповідальності між центральними і регіональними органами влади, апаратом Президента, урядом і законодавчим органом. Це зумовило дублювання, підміну функцій, неможливість використання владних повноважень.

Проблеми вдосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування розкриваються у значній кількості відповідних наукових і публіцистичних робіт як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Н. Р. Нижник, В. Б. Авер'янов, В. М. Алексеев розглядають проблему з позиції так званої державницької теорії й додержуються принципу децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади [2]. Вони досліджують розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті централізації і децентралізації державної влади та впровадження на регіональному рівні принципу субсидіарності державної влади, на якому наголошує Європейська Хартія місцевого самоврядування. Н. Т. Гончарук, В. П. Тимошук, В. М. Литвин, Л. А. Пашко розглядають місцеве самоврядування як самостійне джерело

295