

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

В.о. завідувача кафедри

публічного управління та державної служби

к.держ.упр., доц. Набока Л.В.

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець

здобувач 2 курсу, групи ЗПУА-3-23

А. В. Цапкова

Науковий керівник

к.держ.упр., доц.

Л. В. Набока

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	6
1.1 Сутність контролю за самоврядними органами влади.....	6
1.2 Особливості організації та реалізації громадського контролю	15
РОЗДІЛ 2 СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	24
2.1 Оцінка нормативно-правового забезпечення здійснення громадського контролю в місцевому самоврядування.....	24
2.2 Аналіз здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.....	33
РОЗДІЛ 3 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	44
3.1 Пропозиції щодо правового врегулювання форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.....	44
3.2 Адаптація світового досвіду щодо здійснення громадського контролю в самоврядних організаціях.....	50
ВИСНОВКИ.....	56
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	59

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Діяльність органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, характеризується такими рисами, як відкритість і прозорість. Така відмінність у діяльності владних органів дає підстави для можливості здійснювати громадський контроль за їх функціонуванням. Реалізація функції контролю з боку громадянського суспільства за органами публічної влади забезпечує прийняття управлінських рішень як колегіальними органами, так і посадовими особами в інтересах населення, зменшує прояви корупції. Громадський контроль є ознакою демократизації суспільного життя.

Діяльність органів місцевого самоврядування є такою, що повинна забезпечувати первинні потреби членів територіальних громад, і тому має ними контролюватися. Проте процедури здійснення контролю з боку громадян на усіх етапах не є нормативно уніфікованими, оскільки вони встановлюються відповідними самоврядними інституціями. У період воєнного стану в країні використання ресурсів у територіальних громадах вимагає великої відповідальності і оптимальних рішень, тому контроль з боку громадськості за такими процесами є запорукою дотримання законності органами місцевого самоврядування.

Питання здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування розглядалися низкою науковців як у сфері публічного управління, так і правових наук. Серед них такі дослідники, як Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Величко В. О., Виговська, Н. Г., Дячек С. М., Коломоєць Т. О., Любченко П. М., Мінакова Є. В., Набока Л. В., Смоляр О. А., Фоміцька Н. В., та ін.

Питання здійснення громадського контролю висвітлено в роботах таких науковців, як Бордун І. В., Бублій М. В., Денисова А. В., Дячек С. М., Іжа М. М., Радченко О. В., Кушнір С. М., Наливайко Л. Р., Савченко О. В.,

Новіков О. О., Сквірський І. О., Смоляр О. А. та інших. Проте питання дослідження процедур здійснення такого контролю в умовах демократизації суспільства і у період дії воєнного стану науковцями висвітлено недостатньо.

Мета і завдання дослідження. Мета магістерської роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні основ реалізації та розробці практичних пропозицій щодо удосконалення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі *завдання*:

- розкрити сутність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- визначити специфіку здійснення громадського контролю;
- дослідити нормативно-правове забезпечення процесу здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати сучасний стан і виявити проблеми здійснення контролю за діяльністю самоврядних органів;
- підготувати пропозиції щодо правового врегулювання процесу використання нових форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- обґрунтувати можливість адаптації зарубіжного досвіду щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – процес контролю в системі публічного управління.

Предмет дослідження – процес громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. При підготовці магістерської роботи використані такі методи дослідження: для з'ясування сутності процесу контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування методом порівняння, класифікації та наукового абстрагування було встановлено специфіку здійснення громадського контролю; конкретно-соціологічний метод та метод порівняння використано для аналізу законодавчої бази щодо здійснення

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; методи аналізу були використані при оцінці діяльності органів місцевого самоврядування і виявлення проблем здійснення громадського контролю; методом індукції та узагальнення вироблені пропозиції щодо удосконалення процесу громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає у виробленні рекомендацій щодо удосконалення процесу здійснення громадського контролю шляхом процедурного забезпечення контролю, що передбачає врахування результатів контролю залежно від суб'єкта контролю та рекомендацій щодо адаптації зарубіжного досвіду щодо використання форм громадського контролю в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Сутність контролю за самоврядними органами влади

На сьогодні, коли ситуація у нашій країні і світі в цілому є досить складною і часто змінюється малопрогнозовано, загальнодержавні пріоритети мають забезпечуватися обов'язково різними механізмами і інструментами на усіх рівнях публічного управління. Тобто усі органи публічної влади мають здійснювати цикл управлінських функцій, а саме планування, організація, мотивація і контроль. Належно організована система контролю як у цілому в державі, так і в окремих її підсистемах чи елементах може забезпечити збалансовану діяльність органів публічної влади, та реагування на зміни в змінному середовищі. Якщо функція контролю не реалізується належним чином, це може призвести до значних негативних результатів. У будь-якій діяльності, тим більше при управлінні великими і складними системами як території держави і регіонів можуть траплятися помилки, мінімізація яких досягається саме контролем.

Термін «контроль» застосовується і сутнісно відображає різні поняття стосовно управлінських відносин з конкретно визначеним змістом цих понять. Так, Н. Фоміцька, Н. Миронова, Л. Набока первинно застосовують функціональний підхід до змісту цього поняття, зазначаючи, що «контроль завжди слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно відреагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності» [54, с. 7]. Хоча дані автори розглядають контроль як і діяльність, і

процес. Є. Мінакова використовує діяльнісний підхід у розкритті змісту поняття контроль, стверджуючи, що він «у широкому розумінні є діяльністю щодо забезпечення відповідності стану керованого суб'єкта прийнятим управлінським рішенням та відповідності функціонування суб'єкта владних повноважень закону» [27, с. 35]. При цьому авторка робить наголос на правовій та суб'єктно-об'єктній природі контролю.

Процесний підхід застосовує у своїх дослідженнях контролю О. Андрійко: «Починаючи аналіз сутності поняття «контроль», потрібно передусім приділити увагу безпосередньо завданням, вирішення яких являється метою усього контрольного процесу» [2, с. 33]. При цьому автор наголошує передусім на мету процесу. Із мети здійснення контролю за впливають конкретні завдання, їх перелік є досить широким і багатоаспектним у залежності від виду контролю, суб'єктів його здійснення тощо. Тобто контроль є одночасно основною функцією управління, певним управлінським процесом, що має низку послідовних етапів та діяльністю контролюючих органів та уповноважених осіб – суб'єктів контролю. Такий підхід може повною мірою бути віднесений і до сутності поняття контролю за органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), відносячи його до тієї чи іншої категорії (рис. 1.1).

У сфері публічного управління постійно виникають проблеми, що носять суспільний характер і від вирішення яких залежить добробут і навіть життя багатьох людей. Для ОМС це відноситься більшою мірою до членів територіальних громад. Для розв'язання проблемних питань органи влади мають діяти у чітко регламентованому правовому полі, за чим має здійснюватися контроль. Якщо контроль проводити відповідно до встановлених процедур і принципів, то він допомагає знизити ймовірність помилок у прийнятті і виконанні управлінських рішень, забезпечити економію фінансових ресурсів тощо. Таким чином контроль забезпечить досягнення мети в діяльності ОМС, а саме забезпечити розвиток території, надання управлінських послуг населенню, дотримання законності.

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ			
КАТЕГОРІЯ	Функція	О З Н А К И	Спрямування на дотримання послідовності управлінського циклу, дотримання мети
	Діяльність		Вплив суб'єкта на об'єкт контролю щодо дотримання встановлених правил, норм
	Процес		Реалізація спеціально визначеними органами, інституціями, уповноваженими особами
			Здійснюється в межах відносин підпорядкування
			Етапність здійснення за визначеною у встановлений спосіб процедурою, сукупністю послідовних, регламентованих дій
МЕТА: розвиток території, надання управлінських послуг населенню, законність			

Рисунок 1.1 – Сутність та ознаки контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Для здійснення контролю за діяльністю ОМС його за різними критеріями можна систематизувати. Так, за суб'єктом контролю його можна поділити такі види – державний і громадський контроль (рис. 1.2).

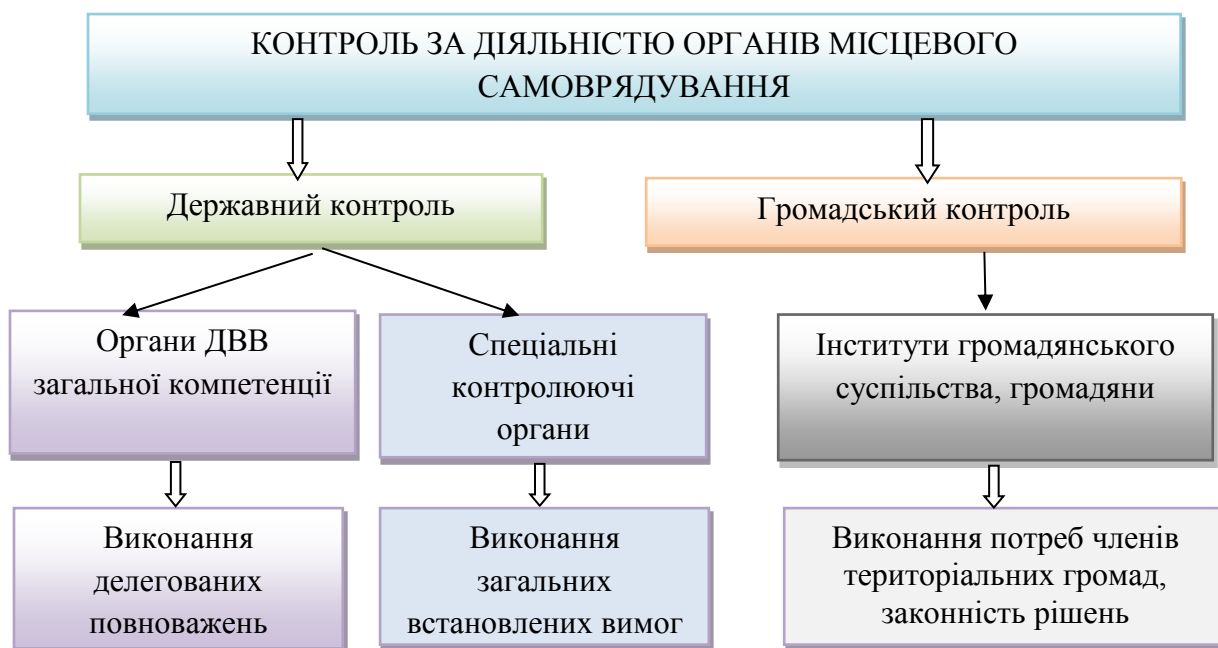


Рисунок 1.2 – Суб'єкти контролю за діяльністю ОМС

Державний контроль за діяльністю ОМС здійснюється різними органами держави та її посадовими особами. Перш за все це контроль з боку виконавчої гілки влади, а саме контроль органів загальної компетенції, таких як місцеві державні адміністрації та уряд, які контролюють виконання делегованих державою повноважень на відповідній території згідно зі статтею 20 Закону України « Про місцеве самоврядування в Україні» [41], в межах визначених цим законом та іншими правовими нормами. Крім того, державний контроль здійснюється органами державної влади з різним статусом, які є спеціальними контролюючими органами, або мають відповідні повноваження. Вони здійснюють контроль за діяльністю усіх організацій, підприємств, установ, незалежно від форми власності і т.п., оскільки контролюють виконання загальних вимог, які встановлені в державі. «Контрольні повноваження означених органів державної виконавчої влади закріплені в законах України, загальному положенні про міністерство, інший орган державної виконавчої влади України, окремих положеннях про державні комітети, міністерства, відомства, їх структурні підрозділи та в інших нормативних актах» [54, с. 54]. Прикладом таких органів є податкові служби, протипожежні служби, різного роду інспекції, що здійснюють контроль у дуже вузькій сфері діяльності.

Громадський контроль здійснюється різного роду інститутами громадянського суспільства, громадянами і членами територіальної громади як безпосередньо так і опосередковано. Зрозуміло, що безпосередньо контроль може здійснюватися одночасно різними суб'єктами при узгодженні дій, та використанні окремих форм, як наприклад, рейдів. Такий контроль стосовно суб'єктів його здійснення називають спільним, або змішаним. Тобто, при здійсненні контролю за діяльністю ОМС використовуються різні його види. Так, при безпосередньому виді контролю контролюючий орган має право прямо втручатися в діяльність підконтрольного об'єкта, аж до призупинення його діяльності. «При опосередкованому контролі наділений повноваженнями орган лише звертає на увагу на недоліки в діяльності підконтрольної структури, вимагає їх усунення, але сам активних дій з реалізації вимог не здійснює» [5,

с. 98]. Таким чином, існують різні види контролю, що використовуються для реалізації цієї управлінської функції стосовно самоврядних органів (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 – Основні види контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Критерій для поділу	Державний контроль	Громадський контроль
	Види контролю, що використовують суб'єкти	
Об'єкт контролю	Контроль діяльності, пов'язаної із реалізацією власних повноважень. Контроль діяльності пов'язаної із реалізацією делегованих повноважень	Контроль діяльності, пов'язаної із реалізацією власних повноважень
Форми та способи здійснення	Ревізія, перевірка, рейд, огляд, звітність	Громадське слухання, запит, перевірка, рейд
Ступінь втручання в оперативну діяльність	Безпосередній; опосередкований.	Безпосередній; опосередкований.
Час проведення	Попередній; поточний; підсумковий.	Попередній; поточний; підсумковий.
Обсяг (або характер) проведення	Повний, тобто за всією діяльністю; вибірковий.	Вибірковий (за окремими різновидами такої діяльності).
Наслідки	Позитивний; негативний.	Позитивний; негативний.

Державний контроль, як контроль з боку органів державної влади, також можна розділяти більш детально, у залежності від безпосереднього суб'єкта його здійснення: контроль місцевих органів виконавчої влади, контроль центральних органів виконавчої влади, (окремо можна – правоохоронних органів), судовий контроль, прокурорський нагляд тощо.

Як зазначає О. Смоляр «на конституційному рівні порядок здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регулюється ст. 143 Конституції України та закріплює, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [52, с. 241].

Зрозуміло, що і сам ОМС може контролювати свою діяльність. Зокрема, при таких видах контролю, як попередній, поточний і підсумковий, що

здійснюються в процесі підготовки, прийняття та виконання рішення ОМС здійснюють поетапний процес контролю. Сутність попереднього контролю полягає у передбаченні можливих негативних явищ, що можуть настати при прийнятті відповідного управлінського рішення. Він дає можливість оцінити вплив уже наявних чинників, обставин і які можуть негативно проявитись в майбутньому.

Завдання поточного контролю полягає в дотриманні стандартів, норм, тобто тих результатів, які планувалися перед прийняттям рішення. Він здійснюється у процесі виконання рішення і дає можливість виявити відхилення від запланованих результатів, завчасно попередити можливих негативні наслідки. Також підсумковий контроль дає можливість ОМС визначити, настільки прийняте управлінське рішення сприяло розвитку території чи задовольнило потреби членів територіальної громади. Результати підсумкового контролю часто висвітлюються на сесіях рад, зборах, нарадах, зустрічах, де також може відбуватися аналіз управлінського рішення чи шляхів його виконання.

Про те, що суб'єктом здійснення контролю за діяльністю ОМС можуть бути і самі органи свідчить ще одна класифікація контролю за критерієм його спрямованості – «зовнішній (з боку інших органів) і внутрішній (з боку самих органів місцевого самоврядування)» [9].

Внутрішній контроль можна також поділяти на оперативний (процедурний) і змістовний, який дає можливість відслідковувати як змістовне досягнення цілей так і дотримання законності виконання рішення шляхом слідування необхідним бюрократичним процедурам його проходження.

Якісне проходження всіх етапів процесу контролю можливе лише при дотриманні низки принципів. За визначенням Н. Фоміцької, Н. Миронової, Л. Набоки, принципами у державному управлінні є «фундаментальні, науково обґрунтовані, а в деяких випадках законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління» [54, с. 18]. Таке визначення цілком відноситься до будь-якої підсистеми

публічного управління і виду діяльності у цій сфері. Зокрема існує низка принципів контролю у сфері публічного (державного) управління, фундаментально, які були визначені Б. Авер'яновим, виходячи з сутності та завдань контролю як діяльності контролюючих органів, а саме:

- об'єктивність;
- дієвість;
- гласність;
- систематичність;
- регулярність [1, с. 266].

Більш широко висвітлюють принципи контролю Т. Коломоєць та П. Матвієнко. Розглядаючи змістовне вираження принципів контролю, що здійснюється за діяльністю ОМС, автори пропонують їх розгалужену структуру, як принцип «законності; об'єктивності; обґрунтованості; систематичності» [18, с. 35–41] та інші, без критеріїв поділу.

Доцільно згрупувати їх як загальні, що визначають основи контрольної діяльності, процедурні, що відносяться до послідовності процесу здійснення контролю та направленості на мету (табл. 1.2), розкриваючи їх зміст.

Перелік і зміст принципів контролю за діяльністю ОМС не є вичерпним, оскільки існує велика кількість суб'єктів контролю, його видів, встановлених вимог і процедур. Проте вся сукупність принципів такого контролю полягає у тому, що усі вони взаємодоповнюють один одного, обумовлюють введення нових, уточнення змісту. Тобто існує система принципів контролю за діяльністю ОМС, яку мають використовувати усі суб'єкти названого контролю при його здійсненні.

Крім контролю в науці державного управління і в правових науках існує поняття нагляду. Зокрема за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні здійснюється прокурорський нагляд. Органи прокуратури здійснюють певну діяльність щодо встановлення відповідності рішень органів місцевого самоврядування чинному законодавству.

Таблиця 1.2 – Основні принципи контролю за діяльністю ОМС

Назва принципу	Зміст принципу
Загальні принципи	
Принцип верховенства права;	Забезпечення примату прав, законних інтересів та свобод людини і громадянина у суспільстві, у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування з контролюючими органами, суб'єктами контролю.
- законності;	Контроль ґрунтується виключно на засадах, визначених діючим законодавством.
- об'єктивності;	Надання достовірної інформації підконтрольним об'єктом, об'єктивність результатів контролю.
- взаємодії суб'єктів контролю між собою;	Узгодженість дій контролюючих суб'єктів по відношенню до органів місцевого самоврядування, взаємну допомогу, обмін отриманої інформації задля спрощення контролю, усунення дублювань.
- відповідальності суб'єкта контролю за свої дії, рішення	Відповідальність за втручання у діяльність органів місцевого самоврядування із зовні, відповідно, таке втручання повинно узгоджуватися із вимогами законодавства
Процедурні принципи	
- систематичності;	Постійний характер контролю, оскільки лише за умови систематичності вести мову можна про з'ясування реального стану справ, виявлення можливих порушень, їх причин, передумов.
- системності;	Послідовне, комплексне, організаційне, функціональне структурування контролю.
- неупередженості;	Здійснення контролю незацікавленими у результатах особами, діяльність органів місцевого самоврядування не можуть перевіряти особи, безпосередньо пов'язані з діяльністю цих органів, або ж із їх посадовими особами
- результативності, всебічності, повноти;	Виявлення реального стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування, можливих правопорушень, усунення як останніх, так і їх причин та передумов. Зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною.
- економності;	Витрати повинні бути мінімальними, враховуючи подібність контролю до решти адміністративних процедур.
- обґрунтованості;	Наявність чітко визначених для контрольних дій по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування у законодавстві підстав.
Принципи забезпечення мети	
- гласності, відкритості;	Доведення отриманої підсумкової інформації до громадськості та зацікавлених осіб
- науковості;	Наявність розвиненої наукової бази, використання сучасної техніки, інформаційних технологій тощо
- професіоналізму.	Здійснення контролю особами з високим рівнем фахової освіти

Крім контролю в науці державного управління і в правових науках існує поняття нагляду. Зокрема за діяльністю ОМС в Україні здійснюється прокурорський нагляд. Органи прокуратури здійснюють певну діяльність щодо встановлення відповідності рішень ОМС чинному законодавству. Тобто нагляд має ознаки контролю. Опираючись у цьому питанні на положення Європейської хартії про місцеве самоврядування [11], а саме ст. 8, то можна стверджувати, що в цьому документі ототожнюються ці поняття: «будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом» [11]. Саме на невідповідність використання цих термінів вказує О. Величко, наголошуючи, що у «Конституції України закріплено положення про «підконтрольність» місцевого самоврядування, а в Європейській хартії місцевого самоврядування про «адміністративний нагляд» за місцевим самоврядуванням» [5 с, 99]. Усе ж більшість науковців ці терміни – «контроль» і «нагляд», розмежовують. Під наглядом за діяльністю ОМС доцільно вважати певні дії суб'єктів контролю за дотриманням законодавства стосовно рішень, що приймають самоврядні органи.

Контроль є значно ширшим поняттям за нагляд, і для ОМС він не повинен зводитися лише до перевірки законності виконання відповідних повноважень. Контроль повинен враховувати і якість виконання рішень, реалізацію повноважень за показниками, що передбачені процесом контролю. Також контроль в діяльності самоврядних органів має бути направлений на своєчасне виявлення проблем та забезпечення концентрації зусиль на коригування ситуації, застосування заходів щодо забезпечення виконання завдань щодо розвитку території і надання первинних управлінських послуг населенню. Контроль не порушує основ самостійності і незалежності органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції, він сприяє досягненню розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дотримання законності у їх діяльності при реалізації владних повноважень.

1.2 Особливості організації та реалізації громадського контролю

Розвиток громадянського суспільства в державі визначається тим, наскільки дієвими є його інститути, як результативно вони можуть впливати на діяльність органів публічної влади, наскільки широко використовуються різні форми участі населення в управлінні державою. Однією із найбільш дієвих форм впливу населення на діяльність органів влади і зокрема ОМС є громадський контроль, що стимулює активну державотворчу позицію громадян. Як зазначають Н. Фоміцька, Н. Миронова, Л. Набока «Громадський контроль як засіб забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування суттєво відрізняється від інших видів контролю. Ця відмінність полягає насамперед у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави» [54, с. 114].

Відповідно до статті 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [19]. Таким чином ця стаття передбачає не лише право вибору, а й участь в управлінні, однією з основних функцій якого є контроль, тобто вона опосередковано передбачає здійснення громадського контролю за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Сутнісне та категоріальне визначення громадського контролю значною мірою різняться, беручи за основу форми здійснення контролю, діяльність, процес, систему тощо (табл. 1.3). Первинно доцільно розглянути визначення, яке приводиться в Проекті Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 «Про громадський контроль» [38], у якому громадський контроль визначається як діяльність громадських об'єднань. Таким чином дане визначення обмежується лише одним видом суб'єкта контролю, передбачаючи здійснення ним контролюючої діяльності, що не є повністю коректним. Більше того проект

називає предметом громадського контролю нагляд, що суперечить змісту цього поняття, оскільки предметом є те, що перевіряється, контролюється, а не яким чином.

Таблиця 1.3 – Визначення громадського контролю

Назва принципу	Зміст поняття
Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 «Про громадський контроль» [38]	Суспільна <i>діяльність</i> громадських об'єднань, предметом якої є здійснення <i>нагляду</i> за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни
С. Стеценко [53]	<i>Різновид контролю</i> , за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами.
Є. Захаров [12]	Публічна <i>перевірка</i> громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх коригування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також <i>нагляд</i> громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.
О. Полтараков [37]	<i>Система</i> відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на <i>підвітності</i> органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ).
А. Крупник [23]	Громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм.
М. Їжа, О. Радченко [13]	<i>Вид соціального контролю</i> є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.
О. Смоляр [52]	<i>Форма участі</i> громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання
Л. Наливайко, О. Савченко [31]	<i>Контроль</i> за діяльністю органів влади, де суб'єкти, які його здійснюють діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства.
С. Кушнір [24]	<i>Система</i> правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади; <i>процес спостереження</i> представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, <i>проведення перевірок</i> , процес співставлення належного і фактичного у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема
А. Денисова [7]	Гарант виконання соціальних норм і зобов'язань

Можна погодитися з лаконічним визначенням, яке наводить С. Стеценко, коли під громадським контролем пропонує розуміти «різновид контролю, за якого останній здійснюється громадськими організаціями чи окремими громадянами» [53, с. 206]. При такому визначенні усі змістовні трактування контролю стосуються повною мірою і громадського контролю, який має назву, виходячи з суб'єкта контролю.

Громадський контроль Є. Захаров визначає як публічну перевірку громадянським суспільством діяльності держави. Проте перевірка є лише однією з форм контролю. При цьому суб'єктом такого контролю громадянське суспільство, що потребує уточнення стосовно його структури. Також перевірка «на відповідність проголошеним цілям» [12] держави є не можливою, оскільки контроль є предметним, тобто чітко повинні бути зазначені показники, які контролюються і їх значення. Також автор у визначенні вказує на здійснення нагляду «громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини» [12]. Такий погляд цілком оправданий, проте нагляд не відображає всього спектру розуміння контролю.

Важко погодитися з визначенням О. Полтаракова, що «громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль)» [37], оскільки і один, і інший орган є органами різних гілок державної влади, і вони в контролі забезпечують механізм стримання і противаг, а не громадський контроль. Більше того, звітність також є однією з чотирьох основних форм контролю, і органи державної виконавчої влади не звітують недержавним структурам «третьому сектору» та ЗМІ, як стверджує автор. Також слід наголосити, що приведені визначення є дещо неточними, оскільки, як і члени парламенту, так і депутати місцевого самоврядування, хоча і є обраними як представники народу, по суті представляють органи публічної влади і мають владні повноваження. А

характерними рисами громадського контролю є відсутність владних повноважень, і як зазначають Л. Наливайко та О. Савченко, «не обов'язковість та, як правило, рекомендаційний характер рішень його суб'єктів. Переслідуючи свої політичні, соціально-економічні та інші законні інтереси, громадяни та їх об'єднання мають ефективно контролювати діяльність публічної влади та бути незалежними від них» [31]. Тобто громадський контроль є контролем не владних органів, а структур громадянського суспільства.

У визначенні, яке дає громадському контролю А. Крупник, зазначається, що це «громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм» [23]. Проте оцінка діяльності лише висновок після здійснення контролю, тому таке визначення не є повним.

За визначенням М. Іжі та О. Радченка «громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і державою» [13, с. 75], дається розуміння ролі громадського контролю в розвитку демократії, «оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [13, с. 75]. Таке визначення несе важливу соціальну сутність громадського контролю, не розкриваючи його змісту.

У своїх дослідженнях О. Смоляр, узагальнюючи різні підходи щодо розуміння змісту громадського контролю визначає його як форму участі «громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання» [51, с. 92], що є цілком слушно.

Розкриваючи зміст громадського контролю Л. Наливайко та О. Савченко зазначають, що «суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як

представники громадянського суспільства» [31]. І це є найбільш характерною і відмінною рисою громадського контролю від інших його різновидів. Як процес і як систему розглядає громадський контроль С. Кушнір. Проте у цьому визначенні громадського контролю як системи є тавтологія – «система правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення точного і неухильного дотримання законності, прав і свобод людини всіма суб'єктами підконтрольної діяльності» [24, с. 92]. З точки зору визначення громадського контролю як процесу «спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, проведення перевірок, процес співставлення належного і фактичного у повсякденній діяльності посадових осіб у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема» [24, с. 92], то лише спостереження і співставлення не є процесом контролю.

Навіть громадський контроль повинен мати результат, спрямований на удосконалення управління територією для органів місцевого самоврядування. Так як у суспільстві відбуваються постійні зміни, громадський контроль має виступати зовнішнім фактором для забезпечення адаптації діяльності органів публічної влади до цих змін. Як зазначає А. Денисова «громадський контроль виступає як гарант виконання соціальних норм і зобов'язань. Деякі науковці наголошують, що весь спектр можливих дій з реалізації громадського контролю може бути представлений, у загальному вигляді, двома складовими:

- а) багатосторонньою системою постійного громадського моніторингу;
- б) активними діями щодо попередження та усунення виявлених порушень» [7 с. 197].

Таким чином характерними рисами громадського контролю є те, що його суб'єктами виступають інститути громадянського суспільства, а підконтрольними об'єктами – органи публічної влади (рис 1.3).

Проте для суб'єктів громадського контролю, якими за твердженням частини науковців є унормовані громадські утворення: профспілки, трудові колективи, партії, рухи, фонди та ін., деякі форми контролю не є можливими, як

наприклад ревізія, яку можуть здійснювати спеціальні контролюючі органи. Дехто з науковців до громадського контролю відносить і контроль з боку громадян. Однак, як зазначають Н. Фоміцька, Н. Миронова, Л. Набока дії окремих громадян «щодо захисту своїх прав або прав інших осіб суттєво відрізняються від громадського контролю як за нормативною базою, тобто нормативними актами, які надають їм право здійснювати, ряд дій по забезпеченню законності та дисципліни в державному управлінні, так і за формами їх реалізації» [54, с. 114].

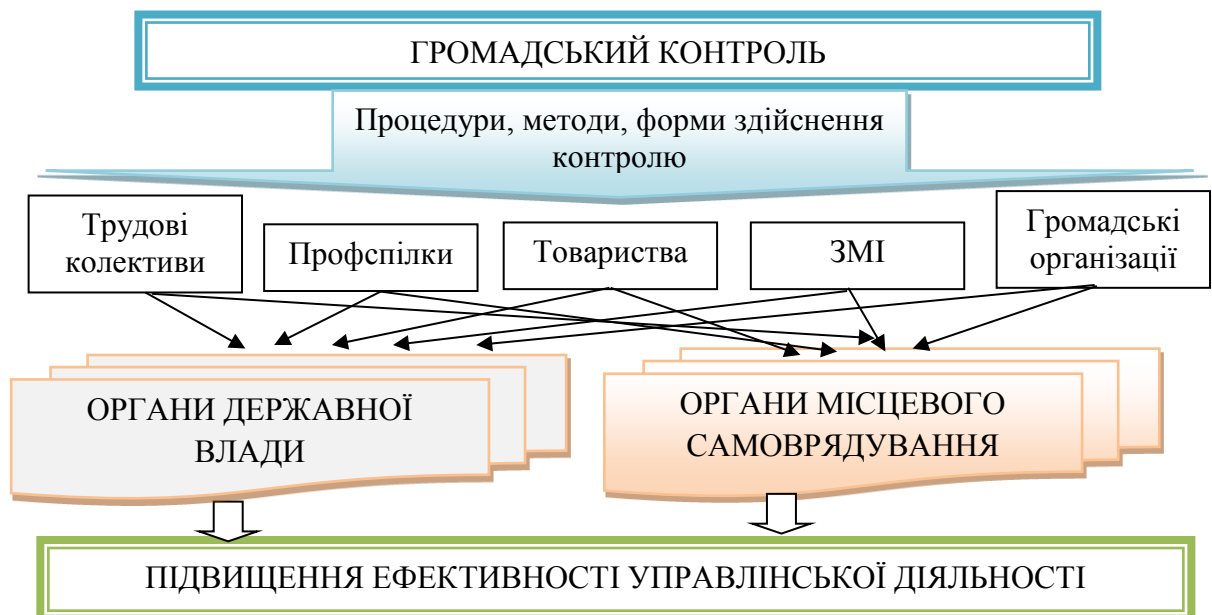


Рисунок 1.3 – Схема здійснення громадського контролю

Задля підвищення ефективності управлінської діяльності адміністративно-територіальними одиницями громадський контроль може бути направлений на діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Суб'єкти громадського контролю можуть контролювати державні і комунальні підприємства, установи й організації, також окремих посадових осіб, з метою дотримання ними законодавства, встановлених соціальних норм, показників соціально-економічного розвитку території, на дотримання прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів членів територіальних громад.

Кожен з суб'єкта громадського контролю має свої права, закріплені різними нормативними актами щодо здійснення контролю за діяльністю органів публічної влади. Окремі суб'єкти громадського контролю мають такі повноваження, які мають ознаки повноважень контролюючих органів, тобто можна говорити про громадський контроль як діяльність, хоч і не на постійній основі.

До таких суб'єктів можна віднести окремі, спеціально створені органи профспілок, які відповідно до чинного законодавства, можуть контролювати додержання адміністрацією підприємств, установ, організацій різних форм власності, у тому числі і державних і комунальних, «законодавства про працю і нормативних актів про охорону праці, житлово-побутове обслуговування працівників» та ін. Відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» у статті 21 зазначається, що «профспілки здійснюють *громадський контроль* за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов...» [47] тощо. Тобто профспілки мають досить широкі повноваження щодо здійснення громадського контролю.

Значні контролюючі повноваження мають різні товариства, як товариства рибалок, мисливців та, наприклад, добровільні товариства охорони навколишнього природного середовища. Діяльність останніх регламентує стаття 21 «Повноваження громадських організацій у галузі охорони навколишнього природного середовища» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [44]. Такі товариства мають право призначати громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, і в межах повноважень, наданих їм законодавством і відповідними підзаконними нормативними актами, вони «беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів і перевірок дотримання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, норм екологічної безпеки та

використання природних ресурсів» [43]. Велика кількість громадських організацій, об'єднань різного роду, відстоюючи і представляючи сферу своїх інтересів, мають у своїх нормативно-правових актах повноваження, які надають їм право здійснювати контроль за діяльністю органів публічної влади. «Це є проявом створення та інституціоналізації громадянського суспільства» [54, с. 125]. Значна частина повноважень щодо здійснення громадського контролю для таких організацій закріплена законами. Окремо слід наголосити на діяльності волонтерських організацій та їх об'єднань. Як зазначає В. Шамрай, «у розвинутому громадянському суспільстві волонтерські об'єднання виконують роль посередника між громадськістю та державою, забезпечуючи громадський контроль над усіма гілками влади» [55, с. 141]. З моменту воєнної агресії росії, тобто з 2014 року волонтерський рух в нашій державі набув широкі повноваження, у тому числі й щодо здійснення громадського контролю. Як зазначає О. Смоляр, «громадський контроль є потужним фактором залучення людей до суспільної діяльності, що дозволяє їм набувати цінного досвіду і навичок самоорганізації та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади» [52, с. 98] і це повною мірою можна віднести не лише до волонтерського руху, а і до усіх громадських організацій, об'єднань, рухів.

Певною мірою можна вважати що громадський контроль здійснюють і засоби масової інформації. Представники засобів масової інформації не є організацією зі статусом громадської, тому їх діяльність не можна назвати громадським контролем в його звичайному розумінні. Проте діяльність журналістів щодо збору, аналізу і висвітлення інформації, яка направлена на роботу державних і самоврядних органів влади, їх посадових осіб, має усі ознаки контролю. Тому діяльність засобів інформації щодо висвітлення недоліків роботи органів публічної влади можна вважати складовою громадського контролю.

Таким чином, громадський контроль є обов'язковою і невід'ємною складовою розвитку публічної влади у цілому і місцевого самоврядування зокрема. Він є також формою розвитку і функціонування громадянського

суспільства. Для того, щоб діяльність органів влади була успішною, ці органи мають постійно співпрацювати, узгоджувати свої дії щодо розвитку територій, забезпечення первинних потреб населення, надання членам територіальних громад управлінських послуг. Органи місцевого самоврядування мають орієнтуватися на суспільні потреби та інтереси, які відстоюють члени територіальних громад як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 2

СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Оцінка нормативно-правового забезпечення здійснення громадського контролю в місцевому самоврядуванні

Основою того, що діяльність ОМС підлягає контролю є положення Європейської хартії місцевого самоврядування [11], яку було ратифіковано Україною у 1997 році. У статті 8 Європейської Хартії про місцеве самоврядування закріплені загальноєвропейські вимоги щодо здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Дана стаття зазначає, що такий нагляд (контроль):

«а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити» [11].

Концепція контролю за діяльністю ОМС є основою побудови і взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства у передових країнах світу. Правове підґрунтя здійснення такого контролю закладалося відповідними нормативними актами таких міжнародних інституцій, як ООН, Рада Європи, Організація з безпеки та співробітництва в Європі та ряду інших. Як зазначає низка українських дослідників даного питання: «Слід виокремити внесок таких поважних органів, як Європейський суд з прав людини та Європейська комісія

«За демократію через право» (Венеціанська комісія). Цими інституціями створено значну кількість правил, рекомендацій і стандартів, що стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя, і які мають бути імплементованими у національне законодавство» [50, с. 63]. Таким чином для країн, що сповідують демократичні стандарти побудови влади в державі, міжнародними організаціями були закладені основи для здійснення громадського контролю за діяльністю самоврядних інституцій.

Про це також свідчить такий документ, як Рекомендація № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг», який передбачає «періодичне оцінювання адміністративних та соціальних послуг з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання» та інші [56]. Найбільшого впровадження отримали положення «Білої книги європейського врядування» [58], де передбачено залучення громадськості до контролю над діяльністю публічних органів влади.

Як зазначає А. Неугодніков, «всесвітні та регіональні (європейські) стандарти громадського контролю складають систему норм, які охоплюють найважливіші аспекти громадської участі. Ця система не є сталою, вона постійно розвивається з розвитком суспільних відносин у рамках концепцій здійснення публічного адміністрування (типу «Good Governance» та «Democratic Governance»), що перевірені досвідом і практикою держав Європейського Союзу» [33, с. 69]. Значна частина міжнародних документів щодо здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, була ратифікована Верховною Радою України. При цьому в цих нормативно-правових актах не прописані усі норми, які б повною мірою регламентували порядок і умови здійснення контролю. Як вказує Є. Мінакова «більшість таких документів має рамковий, рекомендаційний характер та не спирається на стабільний і дієвий механізм гарантування. До того ж не отримали належної уваги стандарти місцевого самоврядування Європейського Союзу» [28, с. 66].

Усе ж здійснення контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування з боку громадськості закладається в правовому полі нашої держави. І первинно це відображено тим, що стаття 5 Конституції України визначає, що «єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [19]. Саме «безпосередність» влади і є основою для забезпечення здійснення громадського контролю за органами публічної влади. Тобто народ України, який може бути представлений різними громадськими об'єднаннями та окремими громадянами, у якості єдиного джерела влади, має право здійснювати контроль за діяльністю органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, яких цей народ обирає безпосередньо, а також призначених обраними ним органами, що повною мірою стосується органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення здійснення контролю за ОМС необхідно, щоб основи цього процесу були закладені у законодавчих актах, що унормовують діяльність інституту місцевого самоврядування, визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства та надають право громадянам на отримання інформації про діяльність органів влади, крім тієї, що складає державну таємницю.

Законодавство з регламентування діяльності місцевого самоврядування вказує першочергово на підзвітність самоврядних органів та їх посадових осіб перед територіальними громадами, проте не визначає, яким чином це має відбуватися (табл. 2.1). У законах, що регламентують діяльність різних громадських угруповань, об'єднань тощо гарантується переважною мірою лише право на отримання інформації та здійснення громадського контролю без зазначення способів та механізмів реалізації цього права.

Одним з найбільш регламентованих у цьому відношенні є Закон України «Про органи самоорганізації населення» [42], які у вигляді вуличних чи домових комітетів тісно співпрацюють з ОМС, при цьому маючи контролюючі повноваження в межах виконання ними делегованих повноважень.

Таблиця 2.1 – Закони, що регулюють здійснення громадського контролю

Назва закону	Дата прийняття	Основний зміст щодо можливості громадського контролю
Закони, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування		
Про місцеве самоврядування в Україні	21 травня 1997 р. № 280/97-ВР	Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. (ст.75)
Про службу в органах місцевого самоврядування	07 червня 2001 р. № 2493-III	Підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків (ст.4)
Про статус депутатів місцевих рад	11 липня 2002 р. №93-IV	Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями (ст.16)
Закони, що регламентують діяльність інститутів громадянського суспільства		
Про громадські об'єднання	22 березня 2012 р. № 4572-VI	Право брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів (ст.21)
Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності	15 вересня 1999 р. № 1045-XIV	Профспілки, їх об'єднання здійснюють контроль за виконанням колективних договорів, угод. (ст.20)
Про професійних творчих працівників та творчі спілки	7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР	Участь у розробленні нормативно-правових актів щодо діяльності творчих спілок (ст.9)
Про політичні партії в Україні	5 квітня 2001р. № 2365-III	Оприлюднення і обґрунтування критичної оцінки дій і рішень органів влади (ст.12)
Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності	22 червня 2012 р. № 5026-VI	Право проводити експертизу проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються прав та інтересів їх членів.(ст.18)

Існує також ще низка законів, які регламентують діяльність громадських об'єднань і мають у своїх положеннях підстави для здійснення громадського контролю, а саме:

- Про благодійну діяльність та благодійні організації (5 липня 2012 р.);
- Про свободу совісті та релігійні організації (23 квітня 1991 р.);
- Про органи самоорганізації населення (11 липня 2001 р.);
- Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні (16 листопада 1992 р.);
- Про телебачення і радіомовлення (21 грудня 1993 р.);

– Про інформаційні агентства (28 лютого 1995 р.) та інші.

Таким чином законодавство України дає широку основу для запровадження належного громадського контролю різного роду громадським утворенням для захисту своїх інтересів та удосконалення роботи публічних органів влади.

Одним із механізмів, який близький за сутністю до реалізації функції контролю з боку громадськості є, як уже зазначалося, є право громадян на звернення до органів влади. Основні положення стосовно звернення громадян регулює відповідний закон. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про звернення громадян», «громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення» [40]. Органи публічної влади, до яких були направлені звернення, мають ст. 14 відповідно до Закону їх розглянути надати тим, хто звертався інформацію про результати розгляду. Причому відповідно до частини 3 ст. 1 права на звернення і отримання інформації розповсюджуються і на осіб, які не є громадянами України. На відміну від контролю та нагляду, звернення громадян є сукупністю активних дій саме фізичних осіб. І ці дії направлені, зокрема, і на вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування у формі пропозиції. Скарги та заяви громадян про порушення чинного законодавства і недоліки в роботі посадових осіб публічних органів влади можуть стати підґрунтям для проведення контрольних-наглядових заходів контролюючих органів влади з метою усунення недоліків.

Також основи для здійснення громадського контролю мають і інші закони, що гарантують громадянам доступ до інформації як Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок

висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про захист персональних даних» (табл. 2.2) та інші. Зокрема, Закон України «Про інформацію» у частині 3 ст. 13 гарантує вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних через запит тощо.

Таблиця 2.2 – Закони, що забезпечують доступ до інформації

Назва закону	Дата прийняття	Основний зміст щодо можливості громадського контролю
Про звернення громадян	2 жовтня 1996 р.	Звернення стосуються порушень прав і законних інтересів чи свобод громадянина (групи громадян) (ст. 4)
Про інформацію	02 жовтня 1992 р.	Обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування інформування про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 10).
Про доступ до публічної інформації	13 січня 2011 р	Здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації (ст. 3)
Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації	23 вересня 1997 р. (втратив чинність 31.03.2023)	Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу (ст.1)
Про захист персональних даних	1 червня 2010 р.	Не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання у будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди (ст.5)

Таким чином, нормативна база для здійснення громадського контролю, будучи широкою, побудованою на демократичних засадах, усе ж є такою, що передбачає лише право на здійснення такого контролю без регламентування способів його реалізації. Тобто не дивлячись на те, що система законів, які містять елементи громадського контролю за діяльністю ОМС є, вона характеризується фрагментарною структурою цього процесу, а значить

ускладнює можливість запровадження громадського контролю його суб'єктами. Тому контроль за діяльністю органів самоврядування в Україні переважно здійснюють органи державної влади.

Значна кількість нормативно-правових актів, що передбачають такий контроль стосується фінансової та господарської діяльності цих органів (табл. 2.3). Звісно, законодавство дозволяє поряд з контролюючими органами державної влади здійснювати і контроль громадськими організаціями, за умови унормованості процедур.

Таблиця 2.3 – Нормативні акти, що визначають здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері

Назва акту	Дата прийняття	посилання
Закони України		
Податковий Кодекс України	02.12.2010 р. № 2755-VI	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності	05.04.2007 р. № 877-V	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text
Про Рахункову палату	02.07.2015 р. № 576-VIII	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text
Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні	26.01.1993 р. № 2939-XII	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text
Про публічні закупівлі	25.12.2015 р. № 922-VIII	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text
Про відкритість використання публічних коштів	11.02.2015 р. № 183-VIII	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text
Постанови Кабінету Міністрів України		
Положення про Державну аудиторську службу України	03.02.2016 р. №43	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text
Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану	11.03.2022 р. №252	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text
Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану	07.05.2022 р.№ 561	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF#Text
Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану	13.05.2022 р. №303	https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text

Контроль за дотриманням законодавства ОМС щодо господарської діяльності здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом. Основні засади здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності визначає Закон України від 5 квітня 2007 року №877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відповідно до частини 4 статті 4 цього Закону, «орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю)» [43]. До того ж даний Закон (ч. 2 ст. 2) не передбачає здійснення контролю щодо відносини, які виникають під час здійснення заходів валютного нагляду, податкового контролю, митного контролю, державного експортного контролю та ще значної частини відносин, які контролюються спеціальними контролюючими органами влади за певним напрямом. Також обмеження контролю здійснюється у період дії воєнного, надзвичайного стану.

Аналогічні обмеження державного контролю у період дії воєнного стану були передбачені й іншими нормативно-правовими актами. Мораторій на проведення контролю протягом цього стану певною мірою скасовувався. Так, з цього питання у 2022 році було прийнято низку постанов Кабінету Міністрів:

– «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» №303 від 13 березня 2022 року, яка встановила мораторій на проведення планових та позапланових заходів контролю, до яких не належали, зокрема, ні податковий контроль, ні контроль за дотриманням бюджетного законодавства;

– «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану» № 561 від 7 травня 2022 року, яка визначала, що Державна аудиторська служба України здійснює заходи державного фінансового контролю з питань дотримання законодавства у сфері закупівель;

– «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» № 252 від 11 березня 2022 року, яка передбачала тимчасове припинення перевірок Державною аудиторською службою України щодо виконання місцевих бюджетів до припинення чи скасування воєнного стану.

Проте уже 4 листопада 2022 року Постановою Кабміну України № 1239 припинення перевірок місцевих бюджетів було скасовано. І на сьогодні під час воєнного стану контролююча діяльність Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України продовжується і їхні повноваження практично не змінилися з урахуванням незначних змін, прийнятих у воєнний час. До того ж органи місцевого самоврядування отримали можливості робити самооцінку своїх управлінських рішень, окремих документів щодо господарських операцій, бюджетних програм та інших напрямках роботи для впевненості у їх відповідності законодавству та ефективності.

Крім того, у 2023 році були відновлені податкові перевірки, які регулюються Податковим Кодексом України. Більше того, відповідно до п. 77.1 Кодексу 23 грудня 2022 року було опубліковано план-графік планових податкових перевірок. Також було прийнято і план фінансових перевірок на 2023 рік Державною аудиторською службою України. Рахункова палата України також на підставі планів роботи відновила проведення заходів державного фінансового контролю (аудиту) відносно місцевих органів влади.

Воєнний стан в державі, складні умови перевірок для державних служб могли б дати поштовх для більш широкого застосування громадського контролю. Проте відсутність єдиного законодавчого акту, який би визначав механізм реалізації права громадськості контролювати органи публічної влади щодо можливих корупційних діянь і, передусім, діяльність ОМС у своїх територіальних громадах, створює труднощі забезпечення законності в публічному управлінні.

2.2 Аналіз здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Контроль за діяльністю ОМС, як зазначалося, здійснюється з боку органів державної влади та інститутів громадянського суспільства. Органи місцевого самоврядування також здійснюють внутрішній контроль у встановленому законодавством порядку та згідно з регламентами роботи рад. У окремих самоврядних органах здійснюються внутрішній аудит.

Контроль з боку органів державної виконавчої влади є різноплановим як за органами, що його здійснюють, так і за формами та мірою реагування. Проаналізувати здійснення контролю з боку усіх його суб'єктів не є можливим, оскільки органи державної влади здійснюють контроль і нагляд за діяльністю ОМС у значному обсязі сфер. Наприклад, таких: «збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей; фінансових, кредитних відносин; земельних відносин» [9] та інших (табл. 2.2).

Таблиця 2.2 – Окремі сфери здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [9; 12]

Назва сфери	Що контролюється
Збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей	Стан і достовірність бухгалтерського обліку та звітності
Фінансові, кредитні відносини, валютне регулювання та податкові відносин	Додержанням комунальними підприємствами кредитних зобов'язань і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни
Ціни і ціноутворення	Додержання комунальними підприємствами державних рекомендацій цін на продукцію і послуги
Монополізм та конкуренція	Додержання антимонопольно-конкурентного законодавства
Земельні відносини	Використання і охорона земель
Водні відносини і лісове господарство	Використання та охорона вод і лісів, відтворення водних ресурсів і лісів
виробництва і праці	безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю
Пожежна, екологічна, санітарно-гігієнічна безпека	Дотриманням норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги
Зовнішньо-економічна діяльність	Технологічна, економічна, екологічна та соціальна безпека

Кожну з цих сфер контролює окремий орган державної влади. Контроль за виконанням делегованих державою повноважень здійснюється відповідно до «Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 339 від 09.03.1999 р., місцевими державними адміністраціями та урядом держави.

Крім того, органи державної влади здійснюють контроль за законністю нормативно-правових актів, що приймають ОМС. Одним із суб'єктів, що здійснює такий контроль є Державна регуляторна служба України. Вона є «центральною органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності» [9]. Також Державна регуляторна служба України здійснює координацію дій «органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності» [10].

Територіальні органи Державної регуляторної служби України здійснюють постійний аналіз регуляторних актів, прийнятих ОМС. Результати такого аналізу вказали, що за 2021 рік в ОМС виявлено 325 рішень, прийнятих з порушенням вимог законодавства, причому 46% (148 рішень) – це рішення прийняті з недотриманням вимог регуляторного законодавства, 54% (177 рішень) – це рішення прийняті за відсутності відповідних регуляторних повноважень [14] (рис. 2.1).

За результатами аналізу, проведеного міжрегіональними відділами Державної регуляторної служби регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування за 2022 рік було виявлено, «що 129 рішень мали порушення вимог законодавства, з них 23 % (29 рішень) прийняті з недотриманням вимог регуляторного законодавства, а 77 % (100 рішень) прийняті за відсутності відповідних регуляторних повноважень» [8].

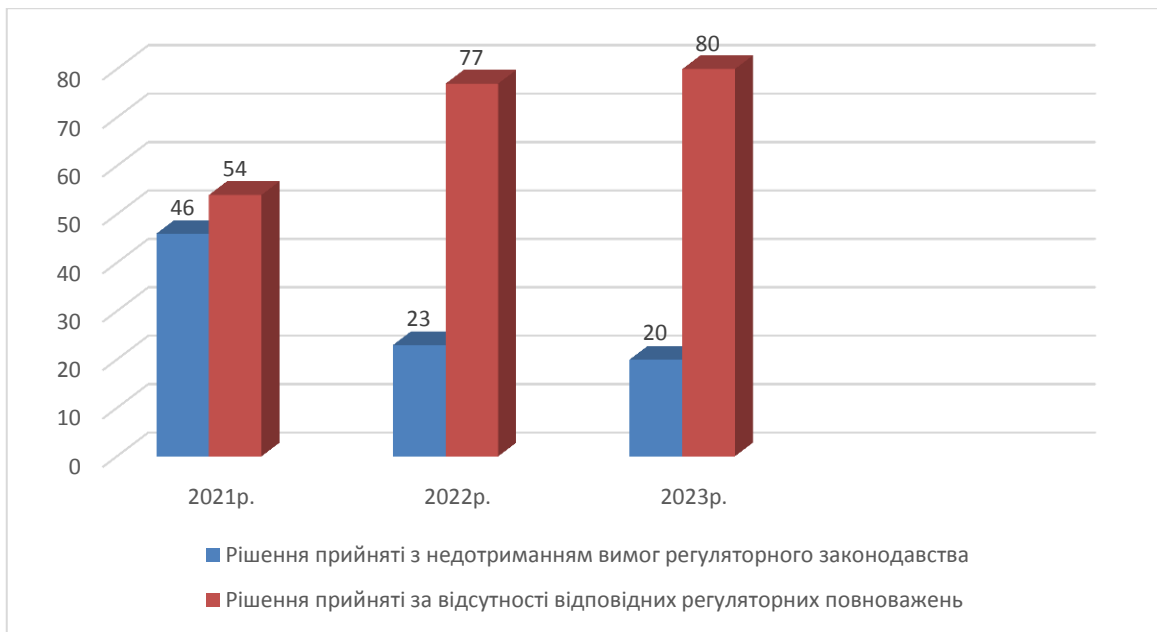


Рисунок 2.1 – Динаміка змін порушень актів органів місцевого самоврядування за 2021-2023 рр. (%)

Із загальної кількості рішень, що були прийняті органами місцевого самоврядування у 2023 році, ті у яких було виявлено порушення законодавства склали 171 рішення. Із них «20 % (34 рішення) прийняті з недотриманням вимог регуляторного законодавства; 80 % (137 рішень) прийняті за відсутності відповідних регуляторних повноважень» [8]. Тобто слід вказати на різку зміну тенденції щодо порушення законодавства, тобто за три роки в 1,6 рази збільшилися порушення щодо перевищення повноважень ОМС.

Аналізуючи, якими саме ОМС було здійснено ці правопорушення, слід зазначити, що за даними аналізу міськими радами у 2021 році було прийнято 110 рішень, які мали порушення законодавства, у 2022 році – 36 рішень, а у 2023 році – 52 рішення [8] (рис. 2.2). Селищними радами у 2021 році було 66 рішень, прийнятих з порушенням законодавства, у 2022 році – 43 рішень, а у 2023 році – 29 рішення [8; 14], а сільськими радами у 2021 році було прийнято 109 рішень, які мали порушення законодавства, у 2022 році – 35 рішень, а у 2023 році – 66 рішення [8; 14]. До того ж рішення приймалися і виконавчими органами цих рад. Але слід зазначити, що їхня кількість значно менша, навіть у

сукупності: у 2021 році було 36 рішень, прийнятих з порушенням законодавства, а у 2022 і у 2023 роках – по 15 рішень [8; 14].

Це свідчить, що посадові особи, які працюють на постійній основі в органах влади більш обізнані з вимогами законодавства на відміну від депутатського корпусу, де в проекти рішень сесій рад можуть вноситися зміни на пленарних засіданнях, і вони можуть суперечити чинним законам України.

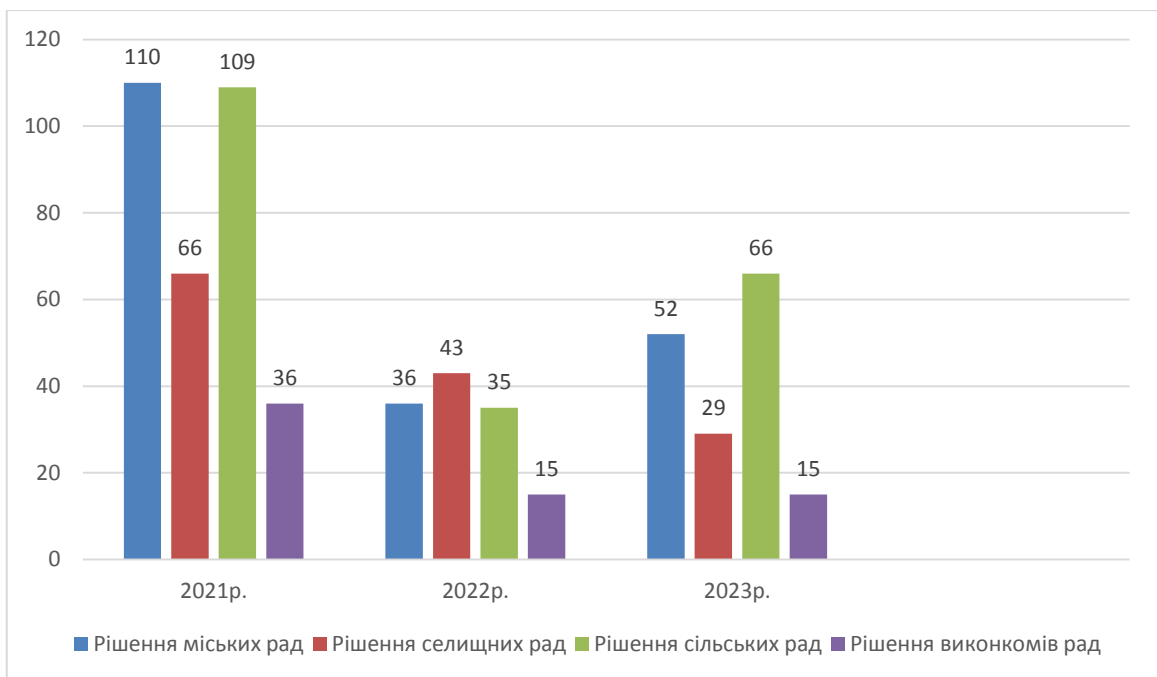


Рисунок 2.2 – Динаміка кількості рішень, які приймалися органами місцевого самоврядування з порушеннями у 2021-2023 рр.

Також аналіз даних Державної регуляторної служби показує, що найбільше порушень відбувається з питань відчуження (списання, передачі, надання) майна комунальної власності [8; 14]. Причому кількість рішень з даного питання, що приймаються з порушеннями має тенденцію до зростання У 2021, 2022 і у 2023 роках відсоток порушень складав 17,5%, 27%, 31% відповідно від загальної кількості рішень, що суперечать чинному законодавству (рис. 2.3)

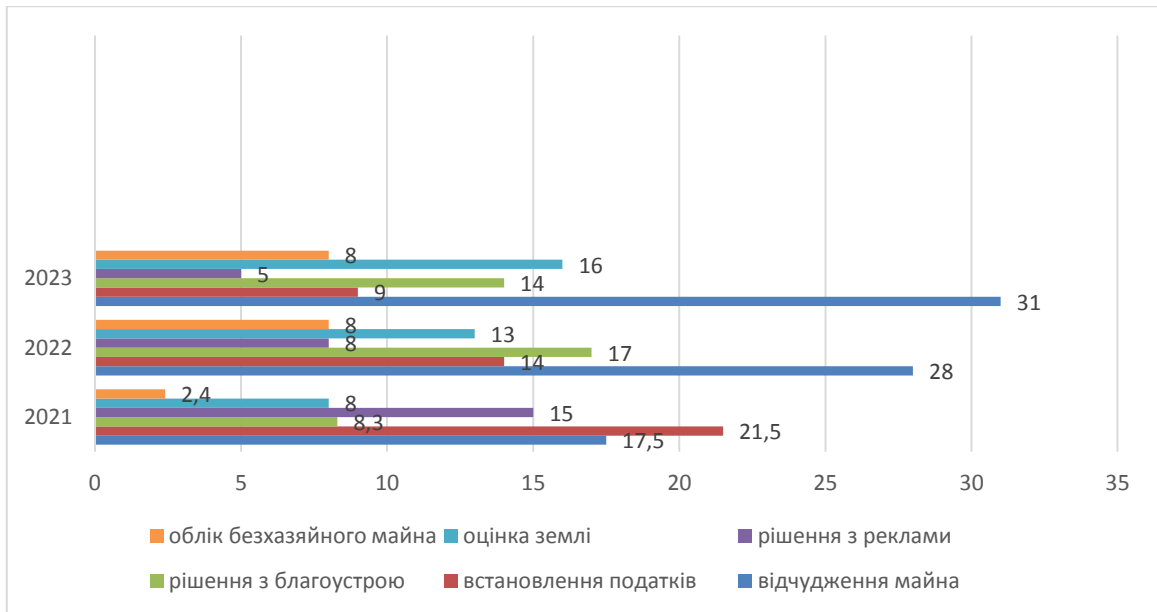


Рисунок 2.3 – Основні порушення у регуляторній діяльності органів місцевого самоврядування у 2021-2023 рр., вчинені виконавчими органами цих рад (%)

Досить вагому чисельність рішень, що приймалися з порушеннями законодавства і мали тенденцію до зростання, складала рішення щодо оцінки землі та земельних сервітутів. Так, у 2021, 2022 і 2023 роках відсоток порушень від загальної кількості рішень, що суперечать законодавству, складав 8%, 13%, 16% відповідно [8; 14].

Як позитив, слід вказати на тенденцію до зменшення порушень у рішеннях, що стосуються встановлення місцевих податків і зборів. За даними Державної регуляторної служби у 2021 році відсоток рішень від загальної кількості рішень, прийнятих ОМС з порушеннями законодавства, склав 21,5%, а уже в 2022 році – 14%, а в 2023 році – лише 9% [8; 14].

У 2021, 2022 і 2023 рр. велика кількість порушень законодавства відбувалася при прийнятті ОМС рішень, що стосувалися питань затвердження правил благоустрою, – 8,3% ;17%, 14% та з питань зовнішньої реклами, вивісок, тимчасових споруд – 15%, 8%, 5% від кількості всіх рішень, що мають ознаки порушення законодавства [8; 14]. Як видно з діаграми, порушення з питань щодо розміщення реклами, тимчасових споруд мають тенденцію до зниження.

Це може бути пов'язано з воєнними станом, тобто таких рішень приймається взагалі менше. Проте з питань взяття на облік безхазяйного майна (спадщини) кількість рішень, прийнятих з порушеннями, зросла більше, ніж в три рази – у 2021 році це становило 2,4%, а у 2022 і 2023 роках по 8% (див. рис. 2.3).

Аналіз засвідчує, що порушення, які виникали при прийнятті рішень з інших питань, не були чисельними. Так, у 2021 році загальної кількості виявлених порушень у рішеннях ОМС це стосувалося таких питань:

- затвердження порядків пайової участі замовників у розвитку інфраструктури населених пунктів – 8,3 % (27 рішень);
 - реалізації алкогольних напоїв – 2,4 % (8 рішень);
 - торговельної діяльності – 4,3 % (14 рішень);
 - охорони лісів та використання лісових ресурсів – 4,3 % (14 рішень)
- [8; 14].

Контроль за діяльністю ОМС, як і будь-який процес контролю, не може бути завершеним, якщо не існує відповідного реагування на виявлені недоліки. Тому при виявленні порушень Державною регуляторною службою України були підготовлені та направлені листи з пропозиціями «щодо необхідності приведення регуляторних актів у відповідність до вимог законодавства або стосовно необхідності вжиття заходів щодо скасування відповідних рішень ОМС, які суперечать принципам державної регуляторної політики» [14]. Так, за результатами контролю у 2022 році регіональні органи служби підготували і направили до ОМС 15 подань та 114 листів «щодо необхідності скасування або приведення у відповідність до вимог чинного законодавства їх рішень, прийнятих з порушеннями законодавства» [8]. У 2023 році на всі прийняті рішення з порушеннями законодавства було надіслано 171 лист до ОМС, проте відповідей на ці листи надійшло лише 82, (рис. 2.4). «З них: скасовано рішень ОМС – 53 або 31 %; залишено без розгляду – 7 од. або 4 %» [8]. Тобто реагування на порушення з боку ОМС є таким, що вимагає інших контролюючих заходів, які може здійснювати громадський контроль, особливо з тих питань, які притаманні регуляторній службі.

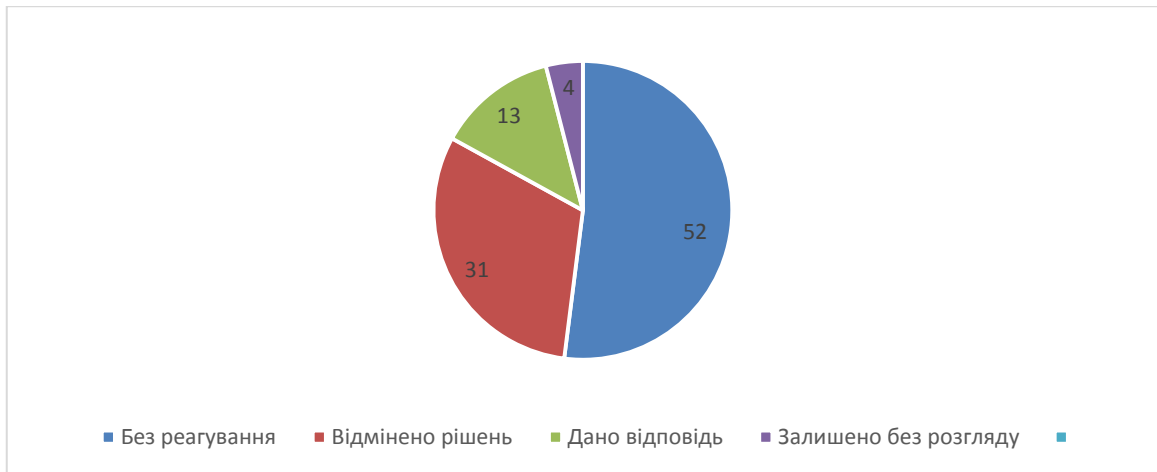


Рисунок 2.4 – Структура реагувань органів місцевого самоврядування на рішення, прийняті з порушеннями за 2023 рік (%) [8]

Аналіз перевірок Державної регуляторної служби України за 9 місяців 2024 року показав, що кількість нормативно правових актів, що приймаються ОМС з порушеннями законодавства підтверджує тенденцію до їх зниження, в середньому по розрахунках на один квартал. За перші три квартали було прийнято 62 рішення з порушенням вимог законодавства, «а саме: 21 рішення міських рад; 19 рішень сільських рад; 22 рішення селищних рад» [15].

Найбільша кількість рішень, які було прийнято з перевищенням відповідних регуляторних повноважень ОМС стосувались питання відчуження, списання, оренди майна комунальної власності – 39 % (24 рішення). Тобто ця тенденція існує, що вимагає посилення контролю з боку інших контролюючих органів. Решта порушень стосувалися переважно таких питань:

- «оцінки землі та земельних сервітутів – 16 % (10 рішень);
- правил благоустрою населених пунктів – 15 % (9 рішення);
- безхазяйного майна (спадщини) – 8 % (5 рішення);
- зовнішньої реклами, вивісок, тимчасових споруд – 5 % (3 рішення)»

[15].

З метою усунення порушень законодавства у 2024 Державною регуляторною службою до ОМС були направлені листи з пропозиціями щодо

необхідності приведення рішень у відповідність до вимог чинного законодавства. Після звернень надійшло 15 «відповідей від органів місцевого самоврядування щодо скасування 11 рішень місцевих рад» [15]. Це знов вказує на тенденцію відсутності належного реагування ОМС на порушення ними законодавства і підтверджує висновок про необхідність запровадження дієвого громадського контролю.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевої влади та депутатів може бути дієвішим завдяки використанню існуючої в Україні системи відкритих даних. Так, існування відкритих даних про поіменні результати голосування, що представляє ресурс «Rada4You» («Як депутати голосують за питання, які важливі для тебе?»), можна дізнатися, як голосують депутати місцевих рад та здійснювати оцінку їхньої роботи, відслідковувати голосування з порушенням законодавства. «Відкритість інформації сприяє підвищенню персональної відповідальності депутатів, прозорості їхньої діяльності й органів місцевого самоврядування загалом та мінімізації корупційних ризиків» [30]. Тому впровадження у практику користування такими системами дає персоніфіковану відповідальність за прийняття колективних рішень.

Більше того, як пропонує у своїх дослідженнях І. Корж, відкриті дані можуть торкатися не лише депутатів, а і посадових осіб місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств. Зокрема, автор пропонує ввести «набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних...: щомісячні дані про заробітну плату керівництва підприємств, установ (закладів) та організацій розпорядника інформації та підпорядкованих йому організацій, що фінансуються з державного чи регіонального або місцевого бюджету. Таким чином керівники державних інституцій будуть зацікавлені в позитивному результаті своєї діяльності, від якої буде залежати їхня заробітна плата» [21, с.27]. Введення таких дій дає можливість громадянському суспільству здійснювати контроль за діяльністю ОМС, робити відповідні висновки, приймати рішення для чого мають існувати закріплені процедури проведення громадського контролю.

Аналіз здійснення контролю за рішеннями ОМС дозволив розглянути передовий досвід щодо здійснення внутрішнього та громадського контролю в Луцькій міській раді. Ще в другій половині 2006 року виконавчим комітетом Луцької міської ради було прийнято рішення щодо запровадження системи управління якістю. Це була практика впровадження міжнародних стандартів системи управління якістю ISO 9001-2000 у діяльність місцевого муніципального управління [25]. Даний досвід впровадження отримав належну оцінку як науковців, так і практиків з публічного управління. Наприклад, П. Підгаєць та І. Бригілевич, зазначають, аналізуючи даний досвід, що основним завданням системи управління якістю є «орієнтація на більш якісне надання адміністративних послуг громадянам, а також полегшення управління процесами, оптимізація структури управління» [36, с. 13]. Більше того, сертифікація системи дала можливість налагодити належну співпрацю органів влади міста із зарубіжними партнерами та залучити інвестиції для його розвитку.

Поряд з тим Луцька міська рада, одна з небагатьох, процедурно забезпечила здійснення громадського контролю, нормативно закріпивши це у Статуті Луцької міської територіальної громади. Розділ V даного нормативно-право має назву «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб». Статті даного статуту визначають різні аспекти здійснення громадського контролю. Зокрема, стаття 27 «Засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» крім засад визначає принципи та шляхи здійснення громадського контролю. Так засадами цього контролю було визначено таке:

«1. Здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади ґрунтується на Конституції та актах законодавства України, Європейській хартії місцевого самоврядування, цьому Статуті та інших актах органу місцевого самоврядування.

2. Громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів жителів територіальної громади» [25].

Даною статтею Статуту було визначено низку принципів громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування: «відкритості та прозорості; пріоритетності прав людини та громадянина; законності; добровільності та безоплатної участі у здійсненні громадського контролю; неупередженості, об'єктивності та достовірності; сприяння досягненню балансу приватних та публічних інтересів при вирішенні питань місцевого значення; запобігання перешкоджанню здійсненню законного громадського контролю; професійності та компетентності учасників громадського контролю; взаємодії жителів територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [25].

Шляхами здійснення громадського контролю статутом визначено шість положень. Проте лише два з них є дійсно проявом громадського контролю. Це участь «жителів територіальної громади у роботі консультативно-дорадчих органів, що створюються при міській раді або її виконавчих органах» та «громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб» [25]. Крім того, статутом передбачається використання інших форм громадського контролю, не заборонених законодавством. Проте інші форми повинні бути чітко процедурно визначені, особливо щодо врахування результатів такого контролю.

Статут шляхами громадського контролю називає реалізацію членами територіальної громади своїх законних прав, як «забезпечення органами місцевого самоврядування громади та їх уповноваженими посадовими особами права кожного на доступ до публічної інформації у обсягах, передбачених актами законодавства України» та «подання індивідуальних чи колективних звернень громадян України та/або осіб, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб,

заяв або клопотань щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних й особистих прав і законних інтересів та скарг про їх порушення» [25]. Ці права громадян України передбачені законодавством, і не мають назв громадського контролю, оскільки громадяни при цьому не виступають суб'єктами контролю.

Положення щодо «звітування міського голови, депутатів міської ради, старост про їх роботу згідно з вимогами чинного законодавства» [41] є обов'язком посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а не контролем, оскільки навіть отримання громадянами інформації, тим більше визначеної самими посадовими особами, ніяким чином не впливає на управлінську діяльність. Тобто таке положення не забезпечує реалізацію управлінської функції.

У зв'язку з цим, доцільно привести твердження А. Лелеченко стосовно діяльності посадових осіб місцевого самоврядування «які основну свою увагу повинні зосереджувати не на підтвердженні значущістю займаних посад і формуванні позитивних показників власної діяльності, а на забезпеченні потреб територіальних громад, яким вони слугують» [29, с. 53]. Саме введення основ громадського контролю як елементу демократизації суспільства дає основу зміни стереотипів у діяльності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

3.1 Пропозиції щодо правового врегулювання форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Здійснення контролю є тим елементом управління, який забезпечує досягнення мети. У діяльності ОМС такою метою є надання первинних, базових управлінських послуг населенню, забезпечення їх потреб у межах, передбачених законодавством. Під час воєнного стану більшої ваги має набути громадський контроль як запорука зменшення корупційних діянь з боку органів публічної влади в умовах невизначеності. Проте проблеми неефективності громадського контролю, які існували до повномасштабного вторгнення майже повністю залишилися без змін. Такими проблемами можна вважати нерегульоване забезпечення здійснення контролю його суб'єктами, тобто громадськими організаціями, іншими громадськими утвореннями, окремими громадянами. Це питання має узгоджуватися також з діяльністю контролюючих органів держави та місцевого самоврядування, для того, щоб виявлені порушення мали бути усунені у спосіб, передбачений законодавством. Крім того суб'єкти громадського контролю не мають належного методологічного забезпечення щодо реалізації цієї управлінської функції, у них, можна стверджувати повністю відсутнє методологічне підґрунтя для забезпечення контролюючої діяльності. Лише окремі суб'єкти громадського контролю такі, як товариства і профспілки, які мають свої інспекції, отримують певні методичні інструкції щодо здійснення окремого виду контролю, який мало стосується усієї діяльності ОМС. Як показує практика, форми і методи, за

допомогою яких може здійснюватися громадський контроль за діяльністю ОМС, є застарілими і навіть стихійними.

Така форма контролю як звітність досить поширена в ОМС. Відповідно до законодавства на сесіях рад звітують сільські, селищні, міські голови, голови районних і обласних рад, депутатські комісії. Перед виборцями звітують голови і депутати місцевих рад [41]. Проте законодавство і навіть нормативні акти ОМС не передбачають змісту звіту. Таким чином – це інформація, яка не має належних механізмів реагування на невиконання планів розвитку і навіть врахування зауважень з боку представників територіальних громад щодо недоліків роботи органів та посадовців місцевого самоврядування. Тому самоврядними органами *у регламентах роботи рад, статутах територіальних громад мають бути визначені положення про порядок врахування зауважень і пропозицій, які надійшли як у усній, так і письмовій формі у процесі звітування* з обов'язковим оприлюдненням зауважень і результатів реагування на них ОМС. Цю пропозицію можна застосовувати і до звітів про виконання передвиборчих зобов'язань відповідно до норм чинного законодавства [41] депутатами рад та головами сільських, селищних міських рад.

Аналогічні застереги і пропозиції можуть стосуються і таких форм громадської участі, як громадські слухання, громадські ініціативи, і навіть загальних зборів громадян, які б могли бути елементами контролю, коли б мали управлінський вплив на результат діяльності. Проте для забезпечення ефективності діяльності ОМС необхідно, щоб *для даних форм громадської участі були передбачені процедури аналізу пропозицій, зауважень та реагувань на них*. Зокрема, як правило на громадських слуханнях піднімаються питання щодо порушення законодавства з боку ОМС. Тому наявність належних методик і закріплення процедур врахування результатів таких слухань сприятиме впливу на управлінську діяльність ОМС, що означає реалізацію функції громадського контролю.

Здійснення громадського контролю за діяльністю ОМС вимагає також від суб'єктів цього контролю якісного кадрового забезпечення процесу, що не

завжди вдається громадським організаціям. Тобто представники громадськості мають бути досить кваліфікованими, щоб оцінити те, що контролюється, як наприклад розробку, прийняття та виконання місцевих бюджетів, оскільки навіть для професійних фахівців контролюючих фінансових органів це проблема. На це вказують Н. Виговська та С. Дячек, наголошуючи, що значна частина працівників володіє «недостатнім рівнем кваліфікації для опанування нових сучасних методик внутрішнього аудиту» [6, с. 65]. Тобто кадрове забезпечення для здійснення громадського контролю є також надзвичайно важливим питанням.

Тому основними шляхами удосконалення здійснення громадського контролю за діяльністю ОМС можна вважати:

- розробку та затвердження у статутах територіальних громад порядків здійснення та врахування результатів контролю;
- виокремлення форм і методів контролю для громадських об'єднань та громадян за діяльністю ОМС;
- удосконалення законодавства щодо узгодженості дій суб'єктів громадського контролю контролюючих органів публічної влади;
- удосконалення та закріплення процедур здійснення громадського контролю спільно з роботою депутатських комісій, окремих депутатів місцевих рад;
- встановлення процедур реагування, внесення корегувань та порядку встановлення відповідальності при виявленні порушень у разі виявлення порушень суб'єктами громадського контролю;
- створення належних інформаційних систем для суб'єктів громадського контролю та окремих громадян до інформації про хід і результати контролю.

Зрозуміло, що дані шляхи вказують лише загальні напрями удосконалення громадського контролю. Кожен з них можна конкретизувати сукупністю заходів, у залежності від суб'єкта контролю, тобто для громадських об'єднань і утворень і окремо для громадян. Необхідне також удосконалення

процедур контролю для органів самоорганізації населення, одним із завдань яких є «задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг» [42]. Не дивлячись на те, що їх діяльність регламентується Законом України «Про органи самоорганізації населення» [42], контролююча діяльність є практично не унормованою. Стаття 27 даного закону дає право органам самоорганізації населення «брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу» [42]. Але реалізація права у вигляді контролю за рішеннями рад не передбачена. Доцільним було б внесення у статuti територіальних громад положення *про закріплення особливої думки дорадчого голосу представників органів самоорганізації населення*, процедури здійснення контролю за рішенням, з прийняття якого була закріплена особлива думка.

Важливим елементом громадського контролю є участь громадян, представників територіальних громад у дорадчих органах. Ця діяльність чітко регламентована, що є запорукою врахування інтересів громадськості. Крім того, такі представники є часто експертами у певній сфері діяльності, що сприяє прийняттю виважених професійних рішень ОМС.

Уся сукупність заходів щодо конкретизації шляхів удосконалення громадського контролю є досить великою і може бути конкретизована у прийнятті окремих рішень рад, внесення розділів про громадський контроль у статuti територіальних громад, розроблення і прийняття положень, порядків здійснення громадського контролю щодо забезпечення законних інтересів членів територіальних громад. Це дозволить підвищити ефективність діяльності ОМС. Основні заходи з реалізації цієї діяльності наведені на рис. 3.1. До того ж вони мають бути пов'язані з обсягом повноважень суб'єктів контролю, їх реальною здатністю реалізувати контролюючі функції, використовувати ті чи інші форми контролю, що не суперечать законодавству.

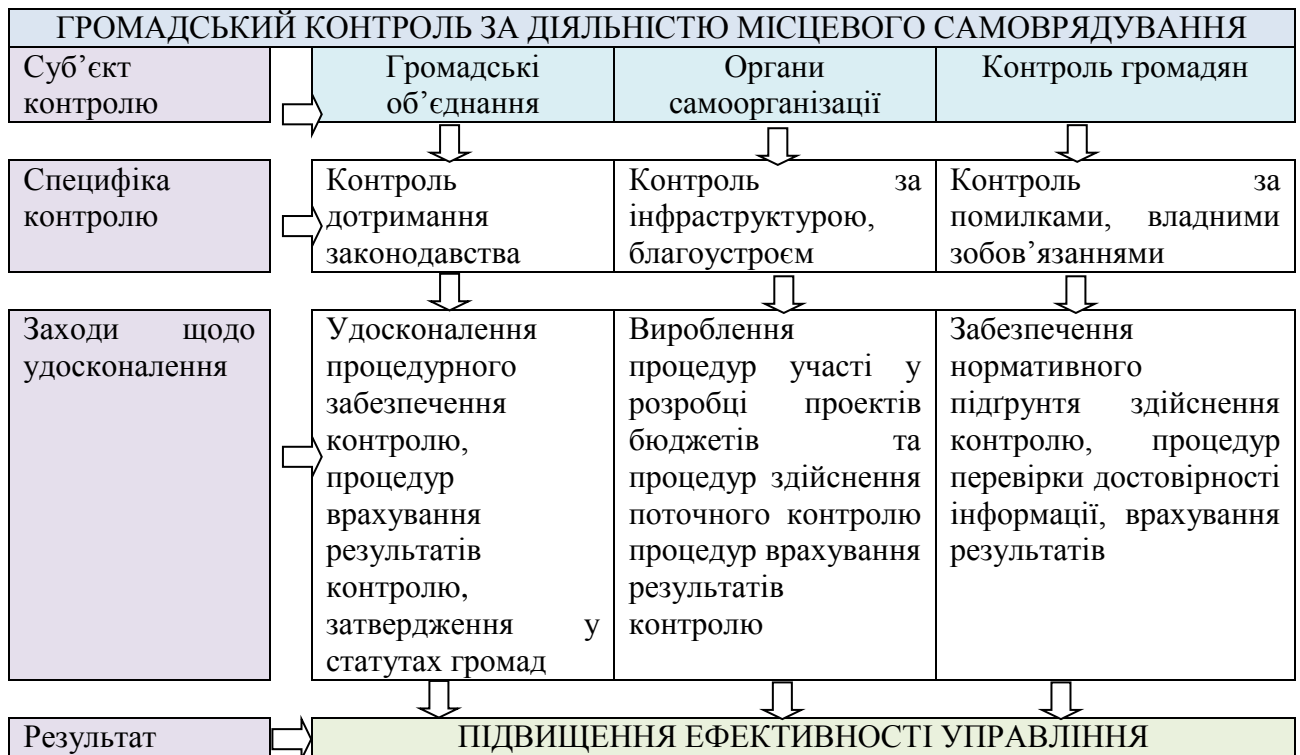


Рисунок 3.1 – Основна направленість удосконалення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Оскільки, на даний момент, як показав аналіз, відсутній єдиний закон про громадський контроль, то для прийняття з цього питання нормативно-правових актів місцевого самоврядування чи внесення змін, доповнень до таких документів як регламент діяльності ради і статут територіальної громади доцільно взяти за основу окремі положення Проекту Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 «Про громадський контроль» [38]. У якому суттєво важливим є те, що поряд з пропозицією законодавчого визначення терміну «громадянський контроль», який на сьогодні відсутній, існує розкриття змісту такого поняття як «громадянський спротив», зміст якого пропонується визначати як «право суб'єктів громадянського контролю висловити публічну незгоду з рішеннями або діями органів влади, їх посадових і службових осіб, вимагати від них належного виконання вимог актів законодавства» [38]. Це саме те поняття, яке може бути використане при розумінні ситуації при звітуванні на загальних зборах громадян, під час громадських слухань стосовно неприйняття членами

територіальної громади окремих положень звіту, і стосовно чого можуть бути передбачені і задіяні процедури реагування, окремі дії з боку органів місцевого самоврядування на супротив з метою ліквідації помилок і порушень у діяльності, що привели до супротиву.

Даний Проект Закону є таким, що передбачає у своїх принципах попередження корупційної діяльності, вказуючи на введення такого принципу, як «неприпустимості проведення оплати у будь-якій формі за участь у заходах громадянського контролю» [38]. До того ж проект передбачає принцип «заборони органам влади, їх посадовим і службовим особам здійснювати маніпулювання громадською думкою стосовно заходів громадянського контролю» [38]. Реалізація даного принципу є складною, проте він може слугувати підставою для притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до відповідальності, наприклад, за наклепи. Такі принципи громадянського контролю можуть бути закладені у положення, як документ, про громадський контроль, у разі їх прийняття ОМС.

При введенні таких принципів громадського контролю слід також враховувати й те, що мета у різних суб'єктів контролю є різною. Так, для контролю з боку громадських об'єднань – це дотримання законодавства у сферах їх інтересів; для органів самоорганізації населення – можливість виконання соціально-економічних та інших програм розвитку території, забезпечення належних побутових умов, першочергових потреб для громадян на окремій території, для окремих громадян – це законне вирішення їх питань, які належать до повноважень органів місцевого самоврядування.

Досить важливим, демократичним положенням законопроекту є стаття 7 законопроекту, яка визначає «обов'язки та відповідальність органів влади, їх посадових і службових осіб» [38]. Дана стаття встановлює, крім іншого, особисту відповідальність членів колегіальних органів, а також передбачає, що «ненадання, несвоєчасне надання або надання не в повному обсязі посадовими і службовими особами органів влади відповіді на звернення суб'єктів громадянського контролю вважається корупційним правопорушенням» [38].

Введення такого положення в нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування вказувало б на направленість цих органів на правомірну діяльність щодо забезпечення розвитку території, на підзвітність самоврядних органів членам територіальної громади. До того ж уведення такої норми могло б сприяти попередженням корупції в органах влади. Усі ці пропозиції з різних аспектів удосконалюють здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а значить, підвищують ефективність цієї діяльності.

3.2. Адаптація світового досвіду щодо здійснення громадського контролю в самоврядних організаціях

Громадський контроль з боку інститутів громадянського суспільства за органами публічної влади у передових країнах світу є досить поширеним. Він здійснюється у різноманітних формах відповідно до традицій, устрою та законодавства. Досліджуючи зарубіжний досвід здійснення громадського контролю, слід зазначити, що в країнах передової демократії існує велика кількість різноманітних громадських об'єднань, які утворені саме для забезпечення своїх спільних інтересів, задля реалізації громадянами своїх прав і свобод. Такі права згідно із законодавством ці громадські формування реалізують шляхом здійснення контролю над публічними органами влади, у тому числі й ОМС.

Так, як і в Україні, основні закони більшості держав світу гарантують свободу об'єднання громадян у політичні партії, профспілкові, творчі, спортивні та інші громадські організації. І саме через членство у цих та інші громадських утвореннях вони мають право на здійснення громадського контролю. Таким чином, при реалізації цієї функції вони долучаються до управлінського процесу, що дозволяє впливати на прийняття владних рішень,

вироблення муніципальної політики. Саме через громадські утворення громадяни реалізують та захищають свої політичні та економічні інтереси, у залежності від того, до якої частини суспільства, спільноти вони себе відносять.

На основи організації громадського контролю впливає значна кількість державоутворюючих чинників. А саме: форма державного устрою, політичного режиму, модель побудови влади, засад місцевого самоврядування (рис. 3.2).

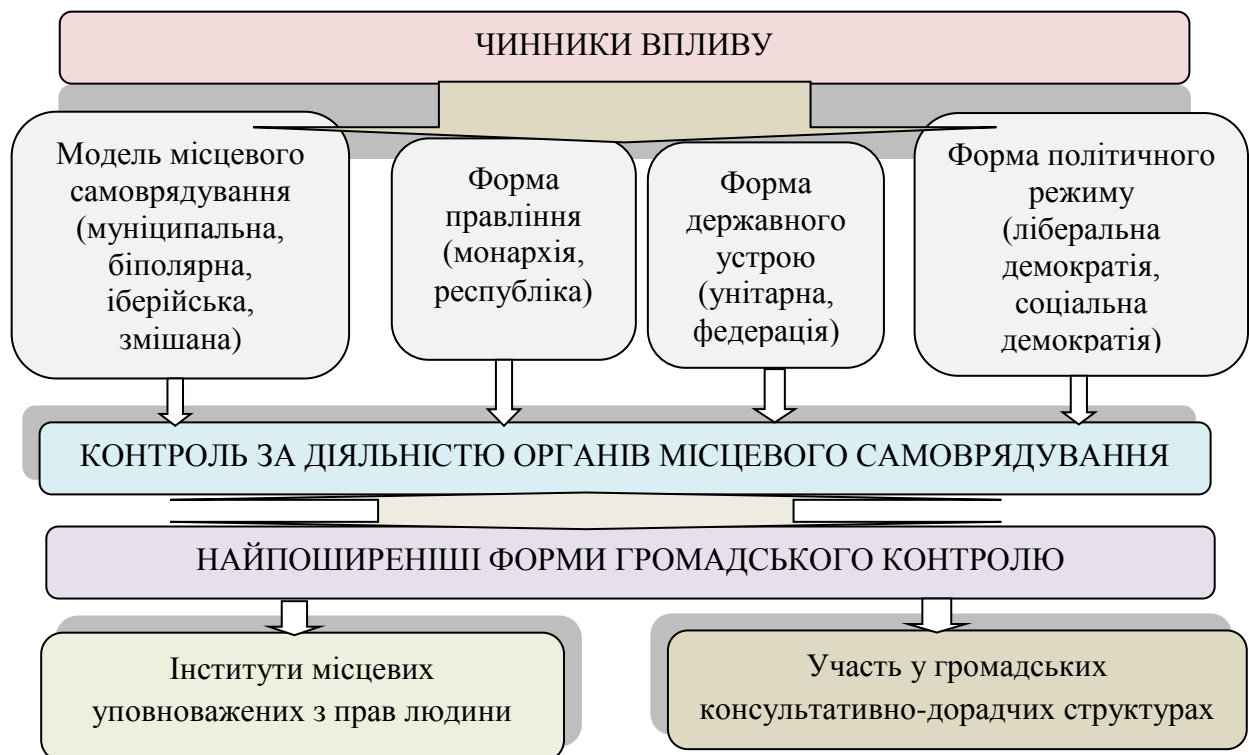


Рисунок 3.2 – Основні чинники та форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Якщо вони є близькими, то схожими є і форми громадського контролю, або контролю, який є незалежним від впливу органів влади і за своєю суттю, а не за формою може вважатися громадським. Такими є інститути місцевих уповноважених з прав людини, громадські консультативно-дорадчі структури. Як зазначає Є. Касяненко: «У світі використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів, що відрізняються залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. У

різних державах ефективність тієї самої форми контролю розкривається по-різному» [16, с. 19].

Так, зокрема, омбудсмени у якості спеціально уповноважених і незалежних контролерів є досить впливовим суб'єктом контролю у Великобританії. Регіональні омбудсмени Великобританії діють на рівні Англії, Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу. В Англії і в Уельсі ці уповноважені з прав людини відіграють роль відповідних колегіальних служб, які тісно пов'язані і функціонально, і організаційно з парламентським омбудсменом. А останній, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу, що вказує на спільність інтересів щодо захисту прав громадян.

Достатньо широкі контролюючі повноваження мають омбудсмени в Ісландії, оскільки вони надають поради і рекомендації органам місцевого самоврядування, якщо цими органами, на їх думку було допущено порушення прав і свобод людини. При чому ці поради стосуються як прийнятих рішень, що призвели до здійснення певних дій, так і бездіяльності з метою виправлення, удосконалення чи прийняття органами самоврядування певних рішень, які відновили б право громадян.

Схожі за змістом функції здійснюють «омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також «Provedor de Justia» Португалії, Молдови» [18], що за суттю є незалежним, а значить громадським контролем. Дещо відмінний правовий статус, але практично близькі за змістом повноваження щодо відстоювання прав та інтересів громадян перед органами влади на місцях мають омбудсмени, Франції, Німеччини, США, Швейцарії, Італії, оскільки вплив чинників на формування системи громадського контролю створює відмінності у побудові системи. Крім наведених вище чинників до них можна віднести і менталітет та правові традиції. *Запровадження інституту місцевих чи регіональних уповноважених з прав людини в Україні є досить необхідним саме на теперішній час, коли діє воєнний стан, коли громадяни потребують як ніколи такого захисту і наявна велика кількість звернень і випадків, які потребують розгляду та реагування. Як вказує Т. Коломоєць «регіональні,*

загальнодержавні, місцеві – такі назви дуже часто зустрічаються в законодавстві зарубіжних держав, яке визначає засади існування цього інституту» [18]. Тому впровадження місцевих омбудсменів дасть можливість самим громадянам більш повно відстоювати свої права.

У багатьох країнах світу, як і в Україні представники територіальних громад, як виразники їх інтересів, беруть активну участь у публічному управлінні шляхом участі у громадських консультативно-дорадчих структурах при органах влади [34]. Зокрема, досвід такої участі може бути запозичений в окремих проявах такої діяльності, оскільки в кожній з цих країн існує своя специфіка роботи консультативно-дорадчих органів.

Доцільним видається можливість запозичення зарубіжного досвіду щодо підвищення ролі громадськості стосовно адміністративного оскарження дій та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування. Така форма громадського контролю уже давно використовується у зарубіжних країнах, і, хоча має низку відмінностей у своїй організації роботи, сутнісно майже не відрізняється і може бути ефективною у разі її запровадження в Україні.

Сутність такої форми громадського контролю можна розкрити на прикладі її організації в Нідерландах Так, для розгляду скарг на дії та рішення ОМС, «створюються спеціальні дорадчі комісії, до складу якої (20-25 чоловік) входять жителі міста, які обираються муніципальним парламентом (радою) на строк повноважень останнього. Комісії працюють у підгрупах за спеціалізацією (соціальні справи, будівельні тощо), а скарги розглядаються колегіями в складі 2-3 членів комісії один-два рази на місяць» [18]. Такі дорадчі комісії не завжди в змозі оцінити законність якогось рішення, що є абсолютно логічним, вони розглядають рішення з точки зору раціональності, доречності, справедливості стосовно членів муніципального утворення. Така форма громадського контролю дійсно підтверджує реалізацію принципу верховенства права в діяльності самоврядних органів. Рішення таких комісій, враховуючи їх правовий статус, звісно мають дорадчий характер. Проте, як зазначають науковці, що досліджували дане питання, «влада в абсолютній більшості

випадків прислухається до рекомендацій дорадчих комісій» [18]. Доцільним видається запровадження і інших форм громадського контролю чи його елементів, що використовуються у передових країнах світу. До таких форм можна віднести громадський моніторинг, відеоспостереження, оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тощо. Узагальнення найбільш поширених форм наведені в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1 – Пропозиції щодо запровадження форм громадського контролю, які використовуються у демократичних країнах

Країна	Форма чи елемент контролю
Швеція	Громадський моніторинг з боку громадських організацій
Польща	Відеоспостереження можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень
Угорщина	Максимальне висвітлення в ЗМІ результатів діяльності
Нідерланди; Польща	Реєстрація помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності
Фінляндія	Отримання коментарів від зацікавлених сторін до моменту прийняття рішення з певного питання, що є обов'язковою процедурою прийняття рішення
Бельгія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія	Проведення попереджувально-контрольних заходів: слухань, обговорень, консультацій

Так, часто використовуваною формою контролю в Польщі є адміністративне оскарження, сутність якого проявляється у оскарженні актів чи дій органів «територіального самоврядування» [48]. Таке оскарження регулюється Кодексом адміністративного провадження Республіки Польща, де зазначено, що «відповідні відносини регулюються цим актом (ст. 2), скарги подаються в апеляційні колегії самоврядування (ст. 17), Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам (ст. 18) й визначено процедуру подання і розгляду скарг» [59]. В Україні також доцільне впровадження апеляційних колегій самоврядування, але в мирний час, оскільки це створення додаткових структур, що потребує фінансування, а це додаткові видатки місцевих бюджетів.

Доцільною для впровадження є така форма громадського контролю, яка передбачає «обов'язок органів місцевого самоврядування звертатись до сторін, яких стосується захід або рішення, для отримання від них коментарів до моменту вирішення відповідного питання», що регулюється законом Фінляндії «Про адміністративну процедуру» [56]. Доречно зазначити, що законодавство Норвегії (Закон 1967 року «Про публічну адміністрацію») [57] містить аналогічну норму. Такі дії громадських представників стосовно діяльності органів влади слушно вважати проявом попереднього громадського контролю.

Отже, можна стверджувати, що контроль з боку громадськості за діяльністю ОМС у передових зарубіжних країнах є більш поширеним і має різні форми, порівняно з контролем органів державної влади, що є головною відмінністю цих процесів в Україні. Як стверджує Є. Касяненко: «У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство таких держав забезпечує свободу об'єднання в політичні партії, громадські організації, профспілки тощо, тобто утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами громадського контролю в державах із високим індексом демократії» [16, с. 19]. Таким чином, побудова та функціонування демократичної держави, не можлива без створення та впровадження дієвого громадського контролю, який забезпечує прийняття управлінських рішень, перш за все, на місцевому рівні з врахуванням інтересів громадян.

Упровадження зарубіжного досвіду щодо організації належного громадського контролю у вітчизняну практику роботи може сприяти удосконаленню взаємодії громадськості з місцевими органам влади України, що забезпечить прийняття необхідних для розвитку громад управлінських рішень. Адаптація такого досвіду дозволить використовувати найбільш ефективні форми громадського контролю, що у свою чергу дає можливість залучити населення до безпосередньої участі в управлінні територіями. .

ВИСНОВКИ

1. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування доцільно розглядати як функцію управління, процес та діяльність, які реалізують різні суб'єкти контролю: органи державної влади, інститути громадянського суспільства, самі органи місцевого самоврядування. При його здійсненні використовуються різні види та застосовується велика кількість принципів контролю (законність, об'єктивність, системність, професіоналізм та інші), які можуть бути згрупованими за певними критеріями.

2. На сьогодні відсутній єдиний підхід до визначення поняття «громадський контроль». Науковці визначають його як систему відносин, різновид контролю, перевірку, процес тощо. Доцільно вважати, що громадський контроль є формою розвитку і функціонування громадянського суспільства, оскільки суб'єктами його здійснення є інститути громадянського суспільства: об'єднання, товариства, рухи (включаючи волонтерський) і окремі громадяни. Об'єктами громадського контролю виступає діяльність публічних органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування. Певною мірою, за проявом і результатом роботи можна вважати, що громадський контроль здійснюють і засоби масової інформації, хоча вони не є організацією зі статусом громадської.

3. Як показав аналіз нормативно-правової бази здійснення громадського контролю, законодавство України не має одного уніфікованого закону з цього питання. Існує низка законів, які регламентують діяльність громадських об'єднань і мають у своїх положеннях підстави для здійснення громадського контролю. Окремі положення щодо можливості здійснення громадського контролю мають закони, що регламентують діяльність органів місцевого самоврядування та громадських організацій, об'єднань тощо. Нормативні акти, що регламентують здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування переважно стосуються контролю з боку органів державної

влади, а саме з боку спеціальних контролюючих органів та з боку органів загальної компетенції – місцевих державних адміністрацій та уряду. Воєнний стан у державі, складні умови перевірок для державних служб могли б дати поштовх для більш широкого застосування громадського контролю. Проте відсутність єдиного законодавчого акту, який би визначав механізм реалізації права громадськості контролювати органи публічної влади щодо можливих корупційних діянь і, передусім, діяльність органів місцевого самоврядування у своїх територіальних громадах, створює труднощі забезпечення законності в публічному управлінні. Тобто законодавство щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є таким, що потребує удосконалення.

4. Аналіз показав, що в Україні не існує впорядкованої інформації щодо здійснення громадського контролю. Дослідження підходів до здійснення контролю з боку органів державної влади не є можливим стосовно усіх суб'єктів, оскільки вони здійснюють контроль і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у великій кількості сфер. Аналіз реагування на порушення з боку органів місцевого самоврядування є таким, що вимагає посилення контролюючих заходів, що може забезпечити громадський контроль, особливо в умовах воєнного стану. Для цього повинні бути чітко визначені форми та процедури, особливо щодо врахування результатів такого контролю.

5. Задля удосконалення здійснення процесу громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування його суб'єкти повинні мати належне методологічне забезпечення. Основними шляхами удосконалення здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна вважати:

- розробку та затвердження у статутах територіальних громад порядків здійснення та врахування результатів контролю;
- виокремлення форм і методів контролю для громадських об'єднань та громадян за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- удосконалення законодавства щодо узгодженості дій суб'єктів

громадського контролю контролюючих органів публічної влади;

- удосконалення та закріплення процедур здійснення громадського контролю спільно з роботою депутатських комісій, окремих депутатів місцевих рад;

- установлення процедур реагування, внесення корегувань та порядку встановлення відповідальності при виявленні порушень у разі виявлення порушень суб'єктами громадського контролю;

- створення належних інформаційних систем для суб'єктів громадського контролю та окремих громадян до інформації про хід і результати контролю. У регламентах роботи рад, статутах територіальних громад мають бути введені положення про порядок врахування зауважень і пропозицій, що надійшли як в усній, так і у письмовій формі у процесі звітування з обов'язковим оприлюдненням зауважень і результатів реагування на них органами місцевого самоврядування.

6. Упровадження зарубіжного досвіду щодо здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у вітчизняну практику дасть можливість її удосконалити. Пропонується адаптувати такі форми і методи громадського контролю, запровадивши:

- інститут місцевих чи регіональних уповноважених з прав людини;
- адміністративне оскарження дій та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування;

- попередній розгляд питань у дорадчих громадських комісіях, врахування їх висновків про доцільність рішення при ухваленні рішень органами самоврядування;

- громадський моніторинг, відеоспостереження, оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування тощо.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / за ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
2. Андрійко О. Ф. Роль і тенденції розвитку державного контролю в сфері державного управління. *Юридичний вісник*. 1994. № 4. С. 33–36.
3. Бордун І. В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 23-24 травня 2019 р. Суми: СумДУ, 2019. Ч.1. С. 42–46.
4. Бублій М. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *International Scientific Journal*. 2016. №5. С. 14–18.
5. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 95–114.
6. Виговська Н. Г., Дячек С. М. Реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2020. № 3. С. 63–71.
7. Денисова А. В. Сутність громадського контролю в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73). № 4. С. 196–199.
8. *Державна регуляторна служба України*. Офіційний сайт. URL: <https://www.drs.gov.ua/type-deregulation/rishennya-oms-pryjnyati-z-porushenniyamy/> (дата звернення: 06.12.2024).
9. Державний контроль у сфері господарської діяльності. URL: https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/Державний_контроль_у_сфері_господарськ

ої діяльності (дата звернення: 06.12.2024).

10. Деякі питання Державної регуляторної служби України : Постанова Кабінету міністрів України № 724 від 24 грудня 2014 р. URL: <https://www.drs.gov.ua/polozhennya-pro-sluzhbu/> (дата звернення: 06.12.2024).

11. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 06.12.2024).

12. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395> (дата звернення: 06.12.2024).

13. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління : теорія та практика*. 2012. № 4(12). С. 74–79.

14. Інформація про результати аналізу рішень органів місцевого самоврядування за 2021 рік, прийнятих з порушенням вимог законодавства. Державна регуляторна служба України. URL: <https://www.drs.gov.ua/deregulation/informatsiya-shhodo-rezultativ-analizu-rishen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-za-2021-rik-pryjnyatyh-z-porushennyam-vymog-zakonodavstva/> (дата звернення: 06.12.2024).

15. Інформація про результати проведеного міжрегіональними секторами ДРС моніторингу сайтів органів місцевого самоврядування щодо рішень, прийнятих з порушенням вимог чинного законодавства, за 9 місяців 2024 року. URL: <https://www.drs.gov.ua/deregulation/103319/> (дата звернення: 06.12.2024).

16. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. Decembrie. P. 16–19. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/6/4.pdf> (дата звернення: 06.12.2024).

17. Коломоець Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права: URL: <http://www.stationline.org.ua/pravo/76/12542-zarubizhnij-dosvid-kontrolyu-za->

diyalnisty-organiv-miscevogosamovryaduvannya-yak-sub-yektiv-administrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogo-zapozichennya-vukra%D1%97ni.html (дата звернення: 06.12.2024).

18. Коломоєць Т. О. Матвієнко П. Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 31–43.

19. Конституція України : Закон України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР
Дата оновлення: 01.01.2020. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
(дата звернення: 06.12.2024).

20. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf> (дата звернення: 06.12.2024).

21. Корж І .Ф. Право на відкриті дані – як право приватного характеру. *Інформація і право*. 2019. № 1(28). С. 19–28.

22. Кравчук М. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 1. С. 42–46.
URL:<https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1558> (дата звернення: 06.12.2024).

23. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1.
URL: www.library.oridu.odessa.ua (дата звернення: 06.12.2024).

24. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с.

25. *Луцька міська територіальна громада*: офіційний сайт. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/stattia-27> (дата звернення: 06.12.2024).

26. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. 2015. 20 с.
27. Мінакова Є. В. Підзвітність та підконтрольність органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації влади. Аналітично-порівняльне правознавство. С. 33–37. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/05/7.pdf> (дата звернення: 06.12.2024).
28. Мінакова Є. В. Правове регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та євроінтеграції. *Нове українське право*. 2022. Вип. 6. Т. 2. С. 64–72. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/393/348> (дата звернення: 06.12.2024).
29. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб./ А. П. Лелеченко та ін. Київ: НАДУ, 2017. 110 с.
30. Місцеве самоврядування: відкриті дані. *Дія*. URL: <https://diia.data.gov.ua/value/local-governments> (дата звернення: 06.12.2024).
31. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія. К.: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
32. Народовладдя на місцях під час воєнного стану. URL: <https://parlament.org.ua/2023/01/31/people-power-during-the-war/> (дата звернення: 06.12.2024).
33. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6. С. 66–80.
34. Новіков О. О. Громадський контроль як елемент підвищення ефективності державного управління в Україні: дис. на здоб. наук. ступ. канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ. 2021. 220 с.
35. Перестюк І. М. Механізми контролю за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах дефолту. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. № 1. С. 67–73.

<https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.1.9> (дата звернення: 06.12.2024).

36. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ. : ТОВ «Софія-А». 2012. 134 с.

37. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: <http://www.niisp.org.ua/defau~38.php> (дата звернення: 06.12.2024).

38. Про громадський контроль : Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA> (дата звернення: 06.12.2024).

39. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339. Дата оновлення: 21.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

40. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

41. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280-97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

42. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11 липня 2001 р. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

43. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України № 877-V від 05.04.2007 р. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

(дата звернення: 06.12.2024).

44. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

45. Про правовий режим воєнного стану : Закон України №389-VIII від 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 06.12.2024).

46. Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні : Проект Закону України № 5458 від 30.04.2021. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/П05053А?an=8> (дата звернення: 06.12.2024).

47. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України № 1045-XIV від 15.09.1999 р. Дата оновлення: 24.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 06.12.2024).

48. Прокопенко Л., Гончарук Н. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управ. При Президентіві України. Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 273–280.

49. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. №14. С. 56–58.

50. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 413 с.

51. Смоляр О. А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. Конституційне й муніципальне право, 2014. С. 92–99.

52. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве*

самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 239–249.

53. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник 3-тє вид., перероб. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

54. Фоміцька Н. В. Миронова Н. С., Набока Л. В. Контроль у державних інституціях: навч. посіб. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 144 с.

55. Шамрай В. О. Сучасний стан офіційного визнання волонтерської діяльності в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 139–145.

56. Administrative Procedure Act. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434> (дата звернення: 06.12.2024).

57. Act of 10 February 1967 №. 00 relating to procedure in cases concerning the public administration. URL: <https://www.sjofartsdir.no/en/shipping/legislation/laws/act-of-10-february1967-no-00-relating-to-procedure-in-cases-concerning-the-public-administration/> (дата звернення: 06.12.2024).

58. European Governance A White Paper. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (дата звернення: 06.12.2024).

59. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> (дата звернення: 06.12.2024).