

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**МІНАКОВА ЄВГЕНІЯ ВАЛЕРІЇВНА**

УДК 340.114:352/354

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень  
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

**Є.В. Мінакова**

Науковий керівник: **Наливайко Лариса Романівна**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, академік Національної академії наук вищої освіти України

**Дніпро – 2021**

## АНОТАЦІЯ

*Мінакова Є.В.* Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Дніпро, 2021.

Дисертація присвячена комплексному та об'єктивному теоретико-правовому обґрунтуванню змісту контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та визначення обґрунтування шляхів підвищення його ефективності.

Дисертація є одним із перших в Україні комплексних теоретико-правових наукових досліджень проблеми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Удосконалено поняття «контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» – це вид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на попередження, виявлення і усунення недоліків та порушень у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади і суспільства.

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

контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування.

Проаналізовано правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та охарактеризовано його як фрагментарне та несистемне. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері, залежно від предмета правового регулювання поділяються на ті, що регулюють внутрішній та зовнішній (державний і громадський) контроль. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розвивається у системі міжнародних актів, які створили такі міжнародні інституції як ООН, Рада Європи, ЄС та ін. Міжнародні документи у цій сфері мають рамковий, рекомендаційний характер. Правова концепція державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади перебуває у процесі формування. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у національному законодавстві закріплюється умовно та фрагментарно.

Досліджено форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів в зарубіжних країнах з урахуванням форм держави, типів правової системи, моделей місцевого самоврядування. У контексті реформи місцевого самоврядування та формування інституту префекта в Україні запропоновано враховувати німецький підхід до організації державного нагляду, що передбачає підтримку, захист та допомогу органам місцевого належним чином виконують свої завдання, сприяння підвищенню відповідальності місцевих органів.

Доведено, що державний контроль в умовах децентралізації влади є необхідним у контексті дотримання законності і верховенства права, але має бути мінімальним і домірним. Пропонується розуміти поняття «державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» як вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності та здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу.

Удосконалено перелік ознак державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, а також його мету і принципи.

Запропоновано утворити інститут префекта як єдиного державного органу, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а не розподіляти повноваження контролю між різними, непов'язаними між собою державними інституціями. Поняття «префект» пропонується визначити як координаційно-наглядову, автономну, публічно-правову інституцію – місцевий орган державної влади у системі органів виконавчої влади; як державного службовця, який не належить до політичних посад; як безстороннього гаранта дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; як інститут обмеження дискреції органів місцевого самоврядування, що виходить за межі чинного законодавства. Удосконалено положення щодо співвідношення завдань і повноважень інституту префекта та місцевих державних адміністрацій.

Удосконалено поняття «громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» та запропоновано його розуміти як вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань. Дістали подальшого розвитку його ознаки, мета, завдання. Обґрунтовано, що доступ особи до права на здійснення громадського контролю не повинен залежати від її членства в певній організації. Розміщення на єдиному реєстрі актів органів місцевого самоврядування дозволить громадськості та державним органам автономно здійснювати їх аналіз та перевірку.

Запропоновано до найбільш дієвих форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування пропонується віднести: громадські слухання, громадську експертизу, громадський моніторинг, діяльність громадських рад, місцеві ініціативи, громадський медіа контроль. Встановлено, що використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю

органів місцевого самоврядування. Для вирішення проблем ефективності і дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування запропоноване впровадження таких інформаційно-комунікаційних технологій як e-government і e-governance на основі досвіду європейських держав. Впровадження електронного врядування активізує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок оптимальної і доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації влади є необхідною умовою забезпечення законності і верховенства права. Для досягнення соціального ефекту важливо забезпечити інформування широких верств населення щодо використання таких форм громадського контролю.

Методологічною основою дисертаційної роботи слугував комплекс філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та власних методів правознавства. Дослідження проведене із використанням різних методологічних підходів – діяльнісного, інструментального, системного, структурного, інтегративного та ін. У основу дослідження покладено методологічний гуманізм, що зумовив дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на основі визнання інтересів людини і громади основними соціальними цінностями. Сформульовані в дисертації висновки, положення та рекомендації можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження питання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; у сфері правозастосування – у практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час організації внутрішнього контролю, а також під час взаємодії з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства; у навчально-методичному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників, розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, а також при викладанні таких навчальних дисциплін, як «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Муніципальне право», «Неурядові правозахисні організації» та ін.

***Ключові слова:** міське самоврядування, внутрішній контроль, державний контроль, громадський контроль, громадянське суспільство, префект, євроінтеграція, децентралізація.*

## SUMMARY

*Minakova Ye.V.* Control over the activities of local self-government bodies: theoretical and legal aspect. – *On the rights of the manuscript.*

The dissertation on competition of a scientific degree of the Candidate of Legal sciences on a specialty 12.00.01 “Theory and history of the state and law; history of political and legal doctrines”. – Dnipropetrovsk University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Dnipro, 2021.

The dissertation is devoted to the complex and objective theoretical and legal substantiation of the content of control over the activity of local self-government bodies in the conditions of decentralization of power in Ukraine and determination of the substantiation of ways to increase its efficiency.

The dissertation is one of the first in Ukraine complex theoretical and legal scientific research studies of a problem of control over activity of local self-government bodies in the conditions of decentralization of the power in Ukraine.

The concept of “control over the activities of local self-government bodies” has been improved; it is a type of social control – regulated, systematic activities of authorized entities aimed at preventing, identifying and eliminating deficiencies and violations in the activities of local self-government bodies and officials in the interests of the local community and society.

It has been proposed to classify the types of control over the activities of local self-government bodies according to the following criteria: by levels of control; by areas of activity of local self-government bodies, which are the subject of control; by type of powers that are subject to control; by the time of control; by organizational and legal forms of control; on the authenticity of control; according to the degree of legal consolidation of control; by the way of influencing local self-government bodies; according to the reasons of conducting control; by entities whose activities are subject to control; by entities that exercise control; according to the qualification of the subjects

conducting the control; on the direction of control and the nature of the relationship between the subjects of control and local self-government bodies.

The legal support of control over the activities of local self-government bodies has been analyzed and it is characterized as fragmentary and unsystematic. Laws and bylaws in this area, depending on the subject of legal regulation are divided into those that regulate internal and external (state and public) control. Control over the activities of local self-government bodies is developing in the system of international acts created by such international institutions as UN, Council of Europe, European Union, etc. International documents in this area have a framework, recommendatory nature. The legal concept of state control over the activities of local self-government bodies in the context of decentralization of power is in the process of formation. Public control over the activities of local self-government is enshrined in national legislation conditionally and in fragments.

Forms and methods of control over the activities of municipal bodies in foreign countries, taking into account the forms of the state, types of legal system, models of local self-government have been studied. In the context of local government reform and the formation of the institution of prefect in Ukraine, it has been proposed to take into account the German approach to the organization of state supervision, which provides support, protection and assistance to local authorities to properly perform their tasks.

It has been proved that state control in the context of decentralization of power is necessary in the context of observing the rule of law, but should be minimal and proportionate. It has been proposed to understand the concept of “state control over the activities of local self-government bodies” as a type of social control, which provides targeted, official, systematic activities of authorized public authorities in the interests of society and the community to monitor, analyze, verify the activities of local self-government bodies to ensure the rule of law and legality and is carried out within the limits prescribed by law and involves the application of the minimum necessary measures of influence. The list of features of state control over the activities of local self-government bodies in the context of decentralization, as well as its purpose and principles have been improved.

It has been proposed to establish the institution of the prefect as the only state body that will control the activities of local self-government bodies, rather than to distribute control powers between different, unrelated state institutions. The concept of “prefect” has been proposed to define as a coordination, supervisory, autonomous, public law institution – local public authority in the system of executive authorities; as a civil servant who does not belong to political positions; as an impartial guarantor of observance of the Constitution and laws of Ukraine by local self-government bodies; as an institution to limit the discretion of local governments, which goes beyond the current legislation. The provisions on the ratio of tasks and powers of the prefect’s institute and local state administrations have been improved.

The concept of “public control over the activities of local self-government bodies” has been improved and it has been proposed to understand it as a type of social control, targeted activities of civil society institutions, other NGOs, individuals aimed at verifying the activities of local self-government to ensure the rule of law, increasing its efficiency and responsibility, assistance in the decision of problems and tasks significant for a territorial community. Its signs, purpose, tasks received further development. It has been substantiated that a person’s access to the right to exercise public control should not depend on their membership in a particular organization. Placement on the unified register of acts of local self-government will allow the public and state bodies to carry out their analysis and verification independently.

It has been suggested that the most effective forms of public control over the activities of local self-government bodies include: public hearings, public expertise, public monitoring, activities of public councils, local initiatives, public media control. It has been established that the use of information and communication technologies will intensify public control over the activities of local self-government bodies. To solve the problems of efficiency and effectiveness of public control over the activities of local self-government bodies, the introduction of such information and communication technologies as e-government and e-governance based on the experience of European countries has been proposed. The introduction of e-government intensifies public control over the activities of local self-government bodies through an optimal and accessible procedure for public



participation, which in the context of decentralization of power is a necessary condition for ensuring the rule of law. To achieve a social effect, it is important to ensure that the general public is informed about the use of such forms of public control.

The methodological basis of the dissertation was a set of philosophical, general scientific, special scientific and own methods of jurisprudence. The study was conducted using different methodological approaches – activity, instrumental, systemic, structural, integrative, etc. The study is based on methodological humanism, which led to the study of control over the activities of local self-government based on the recognition of the interests of man and community as basic social values. The conclusions, provisions and recommendations formulated in the dissertation can be used: in the research sphere – for further research of the issue of control over the activity of local self-government bodies; in the field of law enforcement – in the practical activities of local self-government during the organization of internal control, as well as during interaction with public authorities and civil society institutions; in the educational and methodological process – in the preparation of textbooks, manuals, curriculum development and guidelines, as well as in the teaching of such disciplines as Theory of State and Law, Constitutional Law, Municipal Law, Non-governmental human rights organizations, etc.

**Key words:** local self-government, internal control, state control, public control, civil society, prefect, European integration, decentralization.

### Список опублікованих праць за темою дисертації:

1. Касяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. №3-4 (14-15). С.139-145.
2. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23.
3. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №.4 (89). С. 71-79.
4. Касяненко Є. В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (96). С. 40-45.
5. Касяненко Є. В. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (Молдова)*. 2019. № 6. С. 16-19.
6. Касяненко Є. В. Контроль як механізм розбудови правової держави в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 31 жовтня 2014 р. Дніпро: Середняк Т.К., ДДУВС, 2014. С. 55-57.
7. Касяненко Є. В. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 грудня 2015 р. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. С. 160-163.
8. Касяненко Є. В., Наливайко Л. Р. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні*: матер. всеукр. наук.-

практ. конф. м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р. Херсон: Херсонський державний університет, 2016. №3. С. 98-103.

9. Касяненко Є. В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 9 грудня 2016 р. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. С. 124-127.

10. Касяненко Є. В. Правове регулювання інституту префектів в Україні: сучасний стан і перспективи. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development*: International research and practice conference. Lublin, October 20-21, 2017. Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing». P. 33-36.

11. Касяненко Є. В. E-government як чинник активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. Дніпро: ДДУВС, 2018. С. 148-150.

12. Касяненко Є. В. Реформування правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні: переваги та потенційні ризики. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 09 лютого 2018 р. Дніпро: Біла К. О., 2018. С. 120-122.

13. Касяненко Є. В. Організація контролю за діяльністю муніципальних органів в різних моделях місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. ДДУВС, 2019. С. 91-93.

14. Касяненко Є. В. Міжнародне правове регулювання стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.: Біла К. О. 2019. С. 139-141.

15. Касяненко Є. В. Характеристика ознак префекта як органу державної влади. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 груд. 2019 р. ДДУВС, 2020. С.101-104.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	14
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	25
1.1. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: поняття, класифікація і види, об’єкт та предмет .....	25
1.2. Правові засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні .....	49
1.3. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз .....	72
Висновки до розділу 1 .....	89
<b>РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ</b> .....	93
2.1. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.....	93
2.2. Теоретико-правова характеристика концепції інституту префекта як суб’єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні .....	117
2.3. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні .....	146
2.4. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.....	163
Висновки до розділу 2 .....	187
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	194
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	203
<b>ДОДАТКИ</b> .....	233

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

ЄС – Європейський Союз

ЗМІ – засоби масової інформації

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології

КМУ – Кабінет Міністрів України

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ст. – стаття

р. – рік

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Удосконалення концепції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, забезпечення прозорого, демократичного державного і громадського контролю у цій сфері є питаннями, що не отримали цілісного наукового обґрунтування та правової регламентації в Україні. Реалізацію реформи децентралізації влади уповільнює одна з її основних політико-правових проблем – інституціоналізація префекта та ліквідація місцевих державних адміністрацій. Складна політична та економічна ситуація в Україні, анексія Криму і збройна агресія Росії на територіях Донецької та Луганської областей детермінує необхідність концентрації зусиль для відновлення територіальної цілісності держави. Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади і всього суспільства є запорукою стабілізації безпекової ситуації в державі, подолання суспільного напруження і гармонізації державотворчого процесу в Україні.

Для вирішення зазначених проблем важливим є вивчення та урахування міжнародних правових стандартів і провідних практик організації контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування демократичних держав світу. Формування вітчизняної моделі демократичного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на основі кращих здобутків міжнародного співтовариства є актуальною у зв'язку з обраними Україною глобалізаційними орієнтирами розвитку.

Фундаментом для проведення дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування стали наукові праці вчених, які вивчали окремі аспекти його правового регулювання (С. Братель, В. Гаращук, О. Джафарова, С. Денисюк, С. Кушнір, М. Лациба Р. Максакова, Т. Наливайко, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Федоровська, С. Шестак та ін.); зарубіжного досвіду організації (І. Бодрова, П. Ворон, Н. Глевацька, В. Головань, С. Гула, І. Демченко, В. Дрешпак, О. Колодяжний, Т. Коломоєць, Ю. Кривінчук, А. Малус, К. Мануїлова, О. Марцеляк,

П. Матвієнко, Н. Наулік, І. Недов, М. Петришина, О. Петришин, В. Серьогіна, О. Смоляр, В. Серьогін, Т. Рябченко, Ю. Шпак та ін.); організації державного контролю та нагляду у цій сфері (Г. Абасов, О. Алшутіна, В. Бакуменко, С. Бобровник, В. Боденюк, С. Бостан, Н. Гончарук, В. Кампо, М. Кащишин, В. Карпенко, В. Кравченко, В. Костицький, А. Крусян, П. Любченко, Т. Маматов, О. Наливайко, І. Недов, Н. Нижник, Л. Прокопенко, М. Пухтинський, Ю. Ратейчак, С. Серьогіна, О. Скопич, Д. Сухінін, І. Санжаровський, В. Удовченко, Ю. Шаров та ін.); інституціоналізації префекта в Україні (В. Авер'янов, Г. Армато, І. Беззуб, О. Бровко, Ю. Войтенко, П. Ворона, В. Воротін, Ю. Ганущак, Е. Давиденко, М. Дрогомирецька, В. Куйбіда, О. Марцеляк, Б. Калиновський, Т. Панченко, О. Пухкал, А. Скібінські, М. Стец, А. Ткачук, І. Чипенко та ін.); реалізації громадського контролю (І. Абрам'юк, Д. Арабаджиєв, О. Балинська, В. Боклаг, Я. Брусенцова, А. Волошина, А. Гончаров, Л. Гулак, Н. Дніпренко, І. Жаровська, С. Іщук, М. Їжа, О. Ігнатенко, О. Карий, В. Кравчук, О. Крилова, А. Крупник, В. Купрій, В. Латишева, М. Лациба, О. Літвінов, В. Лисенко, М. Менджул, Л. Наливайко, А. Павленко, Л. Паливода, Я. Панас, Т. Панченко, О. Передерій, П. Покатаєв, О. Скороход, О. Сушинський, А. Ткачук, О. Радченко, В. Шевчук та ін.); децентралізації влади (О. Бабінова, М. Баймуратов, В. Боклаг, В. Боярський, О. Козич, М. Корявець, М. Лахижа, А. Матвієнко, В. Мельниченко, А. Мельничук, Н. Мельтюхова, В. Наконечний, П. Остапенко, О. Петренко, М. Пухтинський, Р. Сметанін, Т. Тарасенко, Б. Федірко, О. Чепік-Трегубенко, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко та ін.).

Питанням контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади не приділено значної наукової уваги, а від початку реформи актуальні види і форми контролю у цій сфері так і не отримали законодавчої регламентації. В Україні з'являються нові комплексні дослідження у сфері місцевого самоврядування, спровоковані новаціями демократичного розвитку України, євроінтеграційним процесом і децентралізацією влади, проте концепція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування так і залишається неформованою. Зазначене, з урахуванням сучасних демократичних перетворень в

Україні та процесу децентралізації влади, зумовило вибір теми дисертаційної роботи, визначення її мети і завдань.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана відповідно до загальноуніверситетської теми наукових досліджень Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Теоретико-методологічні та прикладні проблеми державотворення та правотворення в Україні» (реєстраційний номер 0118U100436). Обрана тема дослідження відповідає Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25.08.2015 р. № 501/2015; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України 12.01.2015 р. № 5/2015; Пріоритетним напрямом розвитку правової науки в Україні на 2016-2020 рр., затвердженим постановою Загальних зборів НАПрН України від 03.03.2016 р тощо.

Тему дисертаційної роботи затверджено на засіданні Вченої ради Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 29.01.2015 року (протокол №5).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дослідження полягає у комплексному та об'єктивному теоретико-правовому обґрунтуванні змісту контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні та визначенні шляхів підвищення його ефективності.

Для досягнення мети були поставлені такі дослідницькі **завдання**:

- сформулювати поняття контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, структуру, об'єкт і предмет такого контролю в умовах децентралізації влади в Україні;

- визначити критерії класифікації і види контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- розкрити зміст правового забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, його систему та перспективи удосконалення;

- здійснити порівняльно-правовий аналіз практики здійснення контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, на підставі чого запропонувати шляхи його імплементації в Україні;



- провести системне дослідження державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;

- визначити мету, принципи, суб'єктів та об'єкт державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;

- обґрунтувати концепцію інституту префекта як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні;

- сформулювати поняття громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, його ознаки, мету і завдання, визначити систему суб'єктів такого контролю;

- здійснити комплексний аналіз форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, обґрунтувати перспективні напрями їх правового забезпечення.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

**Предмет дослідження** – теоретико-правова характеристика контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

**Методи дослідження.** Для вирішення окреслених завдань і досягнення поставленої мети було використано комплекс філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та власних методів правознавства. Дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та його видів проведене із використанням різних методологічних підходів – діяльнісного, інструментального, системного, структурного, інтегративного та ін. **Діалектичний метод** дозволив дослідити тематику дисертації у комплексі з реформою децентралізації влади в Україні (розділи 1–2); **синергетичний підхід** використано для характеристики органів місцевого самоврядування як складної, проте, відкритої для контролю системи (розділи 1-2); **аксіологічний підхід** використано для визначення цінності та ролі контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у розвитку демократичної держави та громадянського суспільства (розділи 1-2); **антропологічний метод** було використано для обґрунтування значення контролю за

діяльністю органів місцевого самоврядування як засобу забезпечення та удосконалення права членів територіальної громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 2.3); використання **герменевтичного методу** забезпечило об'єктивне тлумачення норм вітчизняного законодавства та положень міжнародних актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.2, 1.3, розділ 2); застосування **логіко-семантичного та структурно-системного методів** надало можливість сформулювати визначення термінів: «контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування», «державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування», «префект», «громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування», «форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» та ін. (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3); **метод узагальнення** застосовано у кожному розділі та у загальному контексті для підготовки висновків проведеного дослідження; **методи прогнозування і моделювання** використано при дослідженні інституту префекта та обґрунтування можливих змін у правовому становищі органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрації після інституціоналізації префекта (підрозділ 2.2); **системний метод** зумовив вивчення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як організованої системи елементів, що знаходяться у взаємодії (підрозділ 1.1), також цей метод застосовано під час дослідження системи правового регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2); використання **комунікативного методу** дозволило обґрунтувати особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами державного (підрозділи 2.1, 2.2) та громадського контролю (підрозділи 2.3, 2.4) у процесі його здійснення; **функціональний метод** застосовано для дослідження взаємовпливу та взаємозалежності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у їх динаміці (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2); **формально-догматичний метод** застосовано для визначення юридичних ознак і принципів державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.3), а також цей метод уможливив дослідження і групування нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування (підрозділи 1.2); **порівняльно-правовий метод** сприяв вивченню зарубіжної практики контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та виробленню практично значущих висновків і рекомендацій щодо її імплементації в Україні (підрозділ 1.3). У процесі дослідження застосовано й інші методи дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є одним із перших в Україні комплексних теоретико-правових наукових досліджень контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано й обґрунтовано низку нових теоретичних положень, висновків і пропозицій щодо удосконалення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема:

*Уперше:*

- запропоновано визнати медіацію одним зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю та нагляду за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми. Запропоновано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачити альтернативне вирішення публічно-правових спорів за наслідками державного контролю;

- визначено поняття «префекта» як координаційно-наглядову, автономну, публічно-правову інституцію – місцевий орган державної влади у системі органів виконавчої влади; державний службовець, який не належить до політичних посад; безсторонній гарант дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; інститут обмеження дискреції органів місцевого самоврядування, що виходить за межі чинного законодавства;

- обґрунтовано доцільність інституціоналізації префекта як єдиного державного органу, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та запропоновано не розподіляти повноваження контролю між різними, непов'язаними між собою державними інституціями. Мету діяльності інституту префекта визначено як забезпечення верховенства права і законності у діяльності органів місцевого самоврядування через їх консультування, підтримку,

координацію та контроль. Систематизовано ознаки інституту префекта – специфічні особливості, що визначають його потенційний зміст. Інститут префекта має потенціал не тільки проводити консультативну роботу для органів місцевого самоврядування, а й стати осередком для розвитку і функціонування системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування;

- обґрунтовано підвищення ефективності та результативності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за допомогою застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Впровадження електронного врядування активізує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок оптимальної та доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації влади є необхідною умовою забезпечення законності та верховенства права.

*Удосконалено:*

- визначення поняття «контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» як нормативно урегульованої, системної діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на попередження, виявлення та усунення недоліків і порушень у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади;

- критерії класифікації та види контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а саме: за рівнями; за призначенням; за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, що становлять предмет контролю; за часом проведення; за організаційно-правовими формами; за справжністю; за ступенем правового закріплення проведення контролю; за способом впливу на органи місцевого самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктом, на діяльність якого спрямовано контроль; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за кваліфікацією суб'єктів, які проводять контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування;

- висновки про те, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування притаманний більшості держав світу і закріплюється в конституції

у формі адміністративного нагляду, який здійснюють префекти, місцеві адміністрації, міністерства, комісії (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія та ін.); регіональні омбудсмени (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія та ін.); адміністративні суди. У контексті реформи місцевого самоврядування та формування інституту префекта в Україні актуальним визнано німецький підхід до організації державного нагляду, що передбачає підтримку, захист і допомогу органам місцевого самоврядування належним чином виконувати свої завдання;

- визначення поняття «громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» як виду соціального контролю, цілеспрямованої діяльності інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, активних осіб, що спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення законності та верховенства права у їхній діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань;

- висновки про доцільність ведення єдиного реєстру актів органів місцевого самоврядування, що дозволить громадськості та державним органам автономно й оперативно здійснювати їх аналіз і перевірку;

- визначення поняття «форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» як зовнішнього виразу внутрішнього змісту громадського контролю, що за допомогою специфічних методів і засобів надає можливість суб'єктам громадського контролю реалізовувати його мету. До форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування запропоновано відносити: громадські слухання, громадську експертизу, громадський моніторинг, діяльність громадських рад, місцеві ініціативи, громадський медіа контроль, електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі онлайн, Інтернет-голосування та ін.

*Набули подальшого розвитку положення щодо:*

- визначення терміну «державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» як вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади засобами спостереження, аналізу, перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності та здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Державний нагляд є формою державного контролю. Вказане визначення пропонується закріпити у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування»;

- системи нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, яку складають: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти;

- закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль» для врегулювання єдиного, цілісного механізму контролю громадян та їх об'єднань за всією системою органів публічної влади;

- положення про те, що утворення інституту префекта не повинно обумовлювати ліквідацію місцевих державних адміністрацій, але останні можуть функціонувати лише після коригування їх завдань і повноважень, розмежування сфер впливу. Правове закріплення повноважень інституту префекта щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має супроводжуватись правовим закріпленням механізму висловлення недовіри префекту.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у можливості їх використання:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження питання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (акт впровадження у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 09.12.2020 р.);

- у сфері правозастосування – у практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час організації внутрішнього контролю, а також під час

взаємодії з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства (акт впровадження у діяльність Дніпропетровської обласної ради від 12.01.2021 р.);

- у навчально-методичному процесі – при підготовці підручників, навчальних посібників, розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, а також при викладанні таких навчальних дисциплін, як «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Муніципальне право», «Неурядові правозахисні організації» та ін. (акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 09.12.2020 р.)

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні положення, їх новизна та практична значущість дослідження були оприлюднені та обговорювалися на: Всеукраїнських науково-практичних конференціях «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Дніпро, 31 жовтня 2014 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 10 грудня 2015 р.); «Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні» (м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 9 грудня 2016 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 8 грудня 2017 р.); «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування» (м. Дніпро, 09 лютого 2018 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 8 грудня 2018 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 10 грудня 2019 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Urgent problems of law on the modern stage of statehood development» (Lublin, October 20-21, 2017).

**Публікації.** Основні положення, теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, висвітлені автором у 15 публікаціях, з яких 5 – наукові статті: 4 – надруковано у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 – у зарубіжному науковому періодичному фаховому виданні; 10 – у збірниках тез доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, двох розділів, що включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (328 позицій на 30 сторінках) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 244 сторінки, з них основний текст – 190 сторінок, додатки – 12 сторінок.



## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **1.1. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: поняття, класифікація і види, об'єкт та предмет**

Розбудова правової держави в Україні – складний і тривалий процес. Не зважаючи на різноманітні чинники, що його гальмують, сьогодні в суспільстві спостерігається підвищена зацікавленість станом дотримання та забезпечення верховенства права і відповідальності публічної влади перед людиною і суспільством. В умовах децентралізації влади на новий рівень виходять питання організації контролю за діяльністю всієї системи органів публічної влади і, особливо, органів місцевого самоврядування.

Теоретичним аспектам децентралізації влади присвячували свої роботи: О. Бабінова, М. Баймуратов, О. Козич, М. Корявець, М. Лахижа, К. Линьов, А. Матвієнко, В. Мельниченко, А. Мельничук, Н. Мельтюхова, Л. Наливайко, В. Наконечний, П. Остапенко, О. Петренко, Р. Сметанін, Т. Тарасенко, О. Чепік-Трегубенко, Б. Шевчук, Ю. Шемшученко та інші. Але, на сьогодні розробка проблематики контролю у сфері публічної влади в умовах реформи децентралізації знаходиться на початковому етапі.

Достатню наукову увагу вітчизняних дослідників приділено основоположним засадам контролю за публічно-правовими інституціями. Інтеграція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування до системи соціального контролю у вітчизняній юридичній літературі також не є новою тематикою.

Різним питанням контролю у державі присвятили свої дослідження О. Берданова, І. Валентюк, Б. Винницький, С. Денисюк, Т. Коломоець, В. Костилов, С. Косінов, В. Костицький, В. Кравченко, П. Матвієнко, О. Музичук, І. Павлик, В. Паращук, О. Передерій, М. Пітцик, Ю. Ратейчак, О. Савченко, І. Санжаровський, О. Скопич, О. Смоляр, О. Соколенко, Д. Сухінін, В. Тароева, А. Толстоухов, І. Троханенко, В. Шестак, О. Полінець та багато ін. Проблеми державного контролю

досліджували О. Андрійко, А. Бондар, О. Головкін, І. Залюбовська, І. Орехова, О. Сушинський, Н. Тоїчко, В. Хмельников, А. Фальковський та інші. Окремим теоретичним аспектам інституалізації громадського контролю присвячували праці такі науковців, як Л. Акопов, В. Авер'янов, В. Аніщев, Р. Арутюнян, М. Безуглова, А. Буханевич, С. Денисюк, А. Заєць, М. Козюбра, С. Кушнір, Л. Наливайко, Т. Наливайко, Л. Рогатіна, О. Селіванова, І. Сквірський, О. Сушинський, О. Чуб, О. Федоровська, С. Шостак та ін. Актуальність дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має не тільки теоретичне, але й важливе практичне значення для ефективного функціонування всього механізму держави, забезпечення політичної стабільності й узгодженості дій усіх органів держави.

Метою наукової розвідки є дослідження поняття, критеріїв класифікації і видів, об'єкта та предмета контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Євроінтеграційні пріоритети України зумовлюють додаткові зусилля щодо досягнення ефективності, самостійності, прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі від 1993 р. [149]. передбачають для України обов'язок вирішити досить складні завдання, які вплинуть не тільки на темпи інтеграції, але і на покращення внутрішнього та зовнішнього політико-економічного становища в державі. Одним із завдань є забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини і захист національних меншин тощо.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. зазначено, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях

[262]. Тому, новим вектором розвитку місцевого самоврядування в Україні було визначено децентралізацію влади.

Заслуговує уваги характеристика реформи децентралізації влади та її вплив на контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій публічної влади, за якого більшість з них передаються з рівня центральних органів на рівень нижчий і стають власними повноваженнями органів нижчого рівня. Питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Децентралізація влади сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення [48, с. 9]. Має переваги наближення рівня прийняття рішень з питань місцевого значення до громадян, залучення їх до реалізації функцій органів місцевого самоврядування для всебічного задоволення потреб людини та суспільства загалом.

Термін «децентралізація» походить від англійського «decentralization», є протилежним централізації «centralization», і означає відміну централізованого керівництва, делегування повноважень на нижчий рівень управління [103, с. 78]. Поняття децентралізації влади є складним, оскільки його можна розглядати з різних сторін: 1) як принцип адміністративно-територіального устрою держави; 2) як спосіб розподілу функцій, повноважень між органами публічної влади; 3) як фінансову відокремленість та самостійність громади. Проте, ці елементи знаходяться в нерозривному зв'язку, тому їх варто розглядати як три складові одного цілого.

В «Енциклопедії державного управління» децентралізація визначена як спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є порівняно незалежними від неї, є складним, комплексним явищем у правовій, демократичній державі, яке полягає в передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що мають

необхідні права, обов'язки та ресурси [139, с. 167]. Першочерговим питанням децентралізації є оптимальна організація управління через розподіл функцій між різними суб'єктами управління. Реалізація децентралізації можлива через формування і повноцінне функціонування інститутів громадянського суспільства [191, с. 45; 192, с. 122]. Децентралізацію можна розуміти як процес і результат реформи.

Проведення децентралізації влади має чітко розділити повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпечити більшу автономію громади, зробити ефективним доступ населення до адміністративних послуг. Органи державної влади не братимуть участі у вирішенні справ місцевого значення. Тому рівень контролю має бути мінімальним, застосовуватись у виключних, передбачених законом випадках.

Результативність децентралізації можна забезпечити завдяки підтримці громадян, адже очікуються певні ризики і негативні явища, які слідують цьому процесу. До таких ризиків науковці відносять: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць – громадський опір їх укрупненню; послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; ризики для бюджетної системи країни; ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [177]. В умовах сучасної політичної, економічної та соціальної кризи можливе поглиблення негативних тенденцій посилення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських тенденцій в окремих регіонах за умов надання їм можливості вирішувати свою долю у складі держави. Послаблення централізації влади в результаті децентралізації може спричинити зростання свавілля місцевих чиновників та зростання незадоволення населення владою, включаючи центральну, яка не в змозі і не здатна буде захистити інтереси та права регіональних громад [286, с. 23]. Але, зарубіжний досвід доводить,

що виникнення негативних явищ у процесі проведення реформи такого масштабу є закономірною практикою.

Навіть, враховуючи потенційні ризики децентралізації, неможна заперечувати її провідне значення у розбудові дійсно демократичної, правової держави. Йдеться про: активізацію розвитку громадянського суспільства; утвердження у державі демократичних принципів управління; оптимізацію процедури надання населенню адміністративних послуг, скорочення бюрократії та спрощення процесу вирішення актуальних проблем громади; забезпечення прозорого і справедливого бюджетного процесу на місцях, розвиток підприємництва, економічне зростання регіону; підвищення ініціативності, відповідальності та продуктивності потенційних лідерів територіальних громад; транспарентність і підзвітність органів місцевого самоврядування та інше.

Система місцевого самоврядування в Україні, що існувала до децентралізації влади була неспроможна задовольняти потреби суспільства і територіальних громад. Криза відносин між центром і регіонами, яка зачіпала всі сфери життєдіяльності українського суспільства, детермінувала ескалацію суперечностей між центральними та регіональними органами влади, сприяла загостренню питання щодо повноважень у правотворчій і правозастосовній діяльності, чинила деструктивний вплив на відносини центральної влади з регіонами. Суперечності, що виникали у сфері розмежування владних повноважень, багато в чому зумовлені неоднозначним розумінням оптимальної форми організації механізму державної влади, різними підходами до вирішення питань структурування органів державної влади, неправильним сприйняттям проблеми співвідношення принципів централізації та децентралізації у процесі еволюції української державності [320, с. 42; 153, с. 49]. Ці проблеми не вдалось викоринити повністю, але позитивний результат децентралізації можливий, виключно, за умови: створення для неї ефективної нормативно-правової бази на основі комплексного теоретичного дослідження її проблемних аспектів; повсякчасного інформування та узгодження концепції реформи з населення (шляхом проведення публічних та громадських слухань, громадських експертиз проєктів нормативно-правових актів, звітування

посадових осіб про процес втілення реформи тощо); врахування зарубіжного досвіду децентралізації, використання вже апробованих моделей втілення реформи на практиці.

Реформа децентралізації розпочалась у 2014 році та триває до теперішнього часу. Перший етап децентралізації в Україні 2014-2019 роки включив наступні складові: 1) прийняття рішення про початок проведення децентралізації; 2) розробку нормативно-правових засад децентралізації; 3) спроби реформування в межах чинної Конституції. Другий етап децентралізації в Україні 2020-2021 роки включив: 1) утворення нового адміністративно-територіального устрою; 2) організацію і проведення місцевих виборів [105]; 3) реорганізацію сільських, селищних, міських рад та районних державних організацій. Починаючи з 2015 р. триває процес розробки проєкту змін до Конституції України стосовно децентралізації та адміністративно-територіальної реформи. На сьогодні розроблено кілька пропозицій про внесення змін до Конституції України з метою реалізації реформи децентралізації – Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. [231], Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіальної організації влади)» від 13.12.2019 р. [230] та його доопрацьований варіант. При цьому, жоден з вказаних документів не було прийнято.

В рамках Комплексу заходів щодо виконання Мінських угод, підписаного 12.02.2015 р., Україна взяла на себе зобов'язання провести до кінця 2015 р. децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської областей, узгоджених з представниками цих районів. Цей пункт заходів зазнав спротиву громадськості, що вилився в силове протистояння 31.08.2015 р. [87, с. 4]. Внесення змін до Конституції викликало значний спротив через прив'язку децентралізації до Мінського процесу. Дискусію викликало запропоноване положення п. 18 Розділу XV «Перехідні положення», яке передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначатимуться окремим законом. Але, тимчасовий Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах

Донецької та Луганської областей» все ж було прийнято 16.03.2014 р. та неодноразово продовжено, а зміни до Основного Закону в частині децентралізації залишаються відкладеними на невизначений термін, незважаючи на їх необхідність.

Політизація питання децентралізації негативно впливає на коефіцієнт її підтримки у суспільстві. Мета децентралізації не повинна бути політизованою, а громадськість має чітко її розуміти, чому може сприяти активна інформаційно-роз'яснювальна кампанія. Враховуючи, що конституція є стабільним, постійним, програмним документом установчого характеру, закріплення в Основному Законі України особливого статусу для окремих районів Донецької і Луганської областей є недоцільною.

На виконання Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» №837/2019 від 8.11.2019 р. [248] Комісія з питань правової реформи внесла на розгляд Президентіві України нові пропозиції стосовно змін до Конституції України в частині децентралізації влади – проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який було зареєстровано в парламенті від 13.12.2019 р. як невідкладний. Законопроєкт спровокував численні дискусії в експертному середовищі, тому 27.12.2019 р. ініціатори спочатку надали до парламенту його доопрацьований варіант, а 17.01.2020 р. взагалі відкликали законопроєкт. Причиною цьому слугували його неспроможність розширити правові можливості громад, недостатньо обґрунтована зміна адміністративно-територіального устрою України, термінологічна та змістовна неузгодженість, часткова невідповідність Європейській хартії місцевого самоврядування, принципам вітчизняного конституціоналізму тощо. Цей документ набув негативного підтексту та не отримав підтримки в громадянському суспільстві та експертному середовищі. На сьогодні вже третій законопроєкт про внесення змін до Основного Закону перебуває на громадському обговоренні.

Останній, третій етап реформи, крім змін до Конституції України, також, передбачає упорядкування системи державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. З цією метою Розпорядженням КМУ від

23.01.2019 р. «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» передбачена розробка проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування».

За відсутності конституційних засад реформи, так і не було прийнято єдиного комплексного закону про децентралізацію влади в Україні. Особливістю цієї реформи в Україні є фрагментарне і непослідовне правове забезпечення, що призвело до ускладненого і, відповідно, непослідовного її проведення. Незважаючи на це, децентралізація влади суттєво впливає на зміст і межі контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Проведення контрольної-наглядової діяльності на рівні місцевого самоврядування повинно мати змістовне наукове обґрунтування і теоретичний фундамент, щоб в сукупності вирішити завдання – перетворити такий контроль в ефективний інструмент дотримання вимог законодавства, захисту прав і свобод людини і громадянина на муніципальному рівні [218, с. 322]. У контексті нашого дослідження важливо проаналізувати наукові визначення поняття «контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» для подолання термінологічної нечіткості та понятійно-логічної невизначеності.

Використання поняття «контроль» притаманне для різних галузей науки – соціології, політології, психології, медицини, публічного управління та менеджменту та багатьох ін. Через свій функціональний потенціал, це поняття вживається практично у всіх сферах життя суспільства. У правничій науці категорія «контроль» активно використовується, передусім у теорії держави і права, науці конституційного, адміністративного та міжнародного права. Контроль як правове явище опосередковується соціальним змістом. Цим поняттям позначають форму діяльності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вид юридичного процесу, самостійну гілку влади, функцію держави та громадянського суспільства тощо.



Діапазон тлумачення поняття «контроль» є широким, про що свідчить його етимологічний аналіз. Етимологічно слово контроль походить від французького «contrôle» (від старофранц. «controle – role» – список, що має дублювання), що в свою чергу утворилося від латинського «contra» («протидія», «протилежність») і означає перевірку виконання законів, рішень тощо; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимсь; одну з функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші види [322, с. 323; 30, с. 255; 184, с. 558; 217, с. 255]. Загальне визначення поняття контролю у правничих дослідженнях набуває своєрідного змісту, що обумовлений значенням відповідної діяльності у забезпеченні принципів і норм права.

Природа контролю в державі – складне, багатостороннє явище, що проявляється у різних формах. В. Беляєв виділяє дві форми контролю в державі – державний і соціальний [35, с. 78]. Соціальний контроль є широким за своїм змістом і включає в себе контрольну діяльність як державних органів, так і безпосередньо громадянського суспільства.

Соціальний контроль визначається як елемент соціальної організації, система способів діяльності індивідів і підгруп, дії інститутів і засобів соціального контролю, соціальних ролей та цінностей, які забезпечують спільне життя членів суспільства, гармонізують їх прагнення і спрямування, встановлюють припустимі засоби задоволення потреб і т.д. [301, с. 183]. Мета соціального контролю полягає у тому, щоб мінімізувати порушення встановлених соціальних норм і закріплених у них соціальних цінностей. В історичній ретроспективі кожне суспільство виробляло свою систему засобів соціального контролю, яка включала переконання, заборони і заохочення, які дозволяли формувати поведінку людей відповідно до вимог соціальних норм [195, с. 327]. Соціальний контроль виконує три важливі соціальні функції: регулятивну – контроль є одним з основних елементів соціальної регуляції поведінки людини; запобіжну – сприяє збереженню в загальних рисах значущих цінностей; стабілізуючу – сприяє встановленню соціального і правового порядку. Завдяки тріаді цих функцій соціальний контроль виявляється як певний соціальний

механізм, який без істотних відхилень допомагає здійснювати трансляцію соціального досвіду від покоління до покоління. Ці функції залишаються незмінними незалежно від сфери дії інститутів соціального контролю [84, с. 225]. Важливо акцентувати на видах соціального контролю, що функціонують на рівні публічно-правових відносин у державі.

В. Шестак встверджує, що у державі існують такі види контролю як наднаціональний (наддержавний), національний (внутрішньодержавний), громадський, суб'єктів місцевого самоврядування, державний [323, с. 78]. Т. Наливайко розрізняє два види контролю у системі державно-суспільних відносин – державний і громадський контроль [193, с. 17]. У контексті дослідження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування слід виділити такі провідні суб'єкти соціального контролю як правова держава та громадянське суспільство, і відповідні види соціального контролю – державний та громадський.

Глобальні міжнародні інституції у процесі свого розвитку еволюціонували від консультативних структур до міждержавних формувань, а далі до наддержавних соціальних інститутів. Їх вплив включає в себе майже всі основні різновиди соціального контролю [112, с. 51]. Опікуючись проблемами демократичних перетворень у світі, забезпечуючи верховенство права, людський розвиток і потенціал, міжнародні інституції здійснюють прямий і непрямий вплив на держави, коригуючи та спрямовуючи їх діяльність. Отже, як засіб забезпечення виконання державою міжнародних зобов'язань, виділяємо міжнародній (наддержавний) контроль, що здійснюється міжнародними інституціями від імені міжнародного співтовариства.

В. Гаращук інтерпретував контроль як сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей чи власною поведінкою, відносинами, що виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу [65, с. 89]. О. Сушинський зазначає, що контроль як функція управління та здійснення влади визначає зміст, а його форми є засобами реалізації цієї функції [300, с. 31]. Н. Даньшина зауважує, що контроль як правова форма діяльності держави є

суттєвим елементом у системі гарантій дієвості правових норм, стійкості та оптимальності державно-правового режиму, а також правової захищеності й забезпеченості діяльності громадських структур і організацій [85, с. 10]. Структура контролю визначається його зовнішнім проявом у вигляді організованої діяльності і включає в себе: суб'єктів контролю; об'єкт та предмет контролю; підстави, мету і завдання; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи.

До контрольної діяльності висувається низка вимог, згідно з якими вона повинна бути: 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки в рамках конкретних нормативних приписів; 2) систематичною, тобто нести регулярний характер; 3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність; 4) всебічною, тобто охоплювати найбільш важливі питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати; 6) об'єктивною, тобто виключати упередженість; 7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю; 8) результативною (дієвою) [34, с. 17]. Зміст і завдання контролю, вимоги до його організації і якості визначаються об'єктом, на який спрямована ця діяльність.

У контексті цього дослідження важливо охарактеризувати діяльність органів місцевого самоврядування як об'єкт контролю. Основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на вирішення питань місцевого значення у теорії позначаються поняттям «функції» та «повноваження».

Поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку. Усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме у завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття

компетенції [292, с. 235]. Отож, розкривати зміст діяльності органів місцевого як об'єкта контролю необхідно через дослідження функцій та повноважень муніципальної влади.

Перелік функцій органів місцевого самоврядування є широким. Систематизація і вивчення функцій органів місцевого самоврядування не є завданням цього дослідження, але з метою поглибленого і об'єктивного у розуміння змісту поняття «контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» доцільно акцентувати на основних аспектах цього питання.

Функції місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення стабільності та упорядкованості відносин на місцевому рівні та гарантування конституційного права громадян на місцеве самоврядування, тобто можливість вирішувати питання місцевого характеру самостійно. Правова природа функцій місцевого самоврядування впливає із сутності народовладдя, можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідним суб'єктом місцевого самоврядування. Кожен суб'єкт здійснює відповідні функції в межах своїх повноважень [69, с.182-183; 155, с. 5]. Функції органів місцевого самоврядування знайшли широке висвітлення у науковій та навчальній літературі.

До об'єктних функцій органів місцевого самоврядування Б. Руснак відносить політичні, економічні функції, соціальні і культурні функції, екологічні функції [275, с. 63-64]. В. Федоренко функції місцевого самоврядування поділяє за об'єктами (політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), екологічні, інформаційні); за видами юридичної діяльності (правозахисні, правотворчі, правозастосовні функції місцевого самоврядування) [310, с. 595]. Останні називають технологічними функціями, до них доцільно додати установчі, контрольні та правоохоронні функції. С. Серьогіна за сферами діяльності місцевого самоврядування виділяє такі функції як, залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення та сприяння

працевлаштуванню громадян; бюджетно-фінансова; зовнішньо-економічна; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронна; регулювання земельних відносин; облікова; дозвільно-реєстраційна; інформаційна [280, с. 196]. Отже, серед низки критеріїв класифікації функцій місцевого самоврядування провідним є їх поділ на об'єктні та технологічні

Повноваження – це комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [164, с. 102]. Повноваження характеризує така ознака, як детермінованість їх потребами та інтересами людини та громадянина. Зв'язки з потребами та інтересами є жорсткими, вони цілком зумовлюють повноваження, визначають їх види та зміст. Самі об'єктивно необхідні повноваження для задоволення потреб, інтересів людини та громадянина визначають види та структуру місцевого самоврядування [71]. До реалізації повноважень місцевого самоврядування залучена уся система місцевого самоврядування, тому поняття «повноважень місцевого самоврядування» загалом є ширшим поняттям ніж «повноваження органів місцевого самоврядування».

До основних повноважень територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування можна віднести: економічний розвиток, розвиток інфраструктури, формування стратегії розвитку відповідної територіальної громади, питання містобудування, соціально-культурні повноваження, забезпечення житлово-комунальними послугами, забезпечення транспортного обслуговування населення, гарантування та забезпечення громадської безпеки, питання освіти, охорони здоров'я, забезпечення благоустрою відповідної території [69, с. 187]. Хоча територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має право безпосередньо вирішувати питання місцевого значення (обирати місцевих голів та представницькі органи місцевого самоврядування голову; здійснювати волевиявлення на місцевому референдумі, загальних зборах громадян тощо), все ж більшість повноважень місцевого самоврядування реалізують його органи.

Повноваження органів місцевого самоврядування, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [245], поділяються на власні та делеговані. Реформа децентралізації влади не обмежується лише територіальною організацією прийняття рішень. Вона запланована особливою формою самоврядування громади, що передбачає наявність у неї специфічних повноважень. Щодо децентралізації повноважень, то це питання вперше врегульовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 14.07.2015 р. в якому до повноважень органів місцевого самоврядування, серед іншого, передано надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Публічно-правова діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю. Контроль може здійснюватись за реалізацією як об'єктних (політична, економічна, соціальна, культурно-духовна, екологічна, інформаційна та ін.), так і технологічних (нормотворча, виконавча, правозастосовна, правозахисна, правоохоронна, установча, контрольна, планування, облік та ін.) функцій органів місцевого самоврядування і відповідних повноважень.

Що стосується реалізації повноважень безпосередньо територіальною громадою, то контроль за цим процесом порушує принципи демократії. Суб'єкти контролю можуть контролювати лише забезпечення і організацію відповідної процедури (проведення виборчого процесу, референдуму тощо), її законність.

Предметом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування може виступати реалізація окремих повноважень органів місцевого самоврядування чи окремої функції.

Отоже, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на попередження, виявлення і усунення недоліків та порушень у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах громади і суспільства.

Наукова класифікація видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має важливе значення для з'ясування специфіки його здійснення. Типологія такого контролю через застосування обґрунтованих класифікаційних критеріїв дозволить сформувати його цілісне бачення.

Науковці виділяють різні класифікаційні критерії та види контролю у державному управлінні і місцевому самоврядуванні. Так, О. Сушинський пропонує класифікувати види контролю за обсягом контрольних повноважень; ознакою суб'єктів контрольної діяльності; суб'єктами, що здійснюють контроль; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом; часом проведення контролю тощо [300, с. 33]. О. Смоляр пропонує поділяти контроль за характером стосунків суб'єкта та об'єкта контроль на внутрішній (відомчий) та зовнішній (позавідомчий). При внутрішньому контролі суб'єкт та об'єкт контролю функціонують у межах однієї системи, а при зовнішньому – відокремлений суб'єкт діє автономно, незалежно від об'єкта [289, с. 22]. С. Косінов за стадіями правового регулювання виділяє такі види контролю: за нормотворчою діяльністю; за виконавчо-розпорядчою діяльністю; за юрисдикційною діяльністю тощо [151, с. 198]. Принагідно зазначимо, що дослідники формують по-різному перелік класифікаційних критеріїв, але завжди акцентують на його невичерпному характері.

В. Шестак державний контроль класифікує на види за наступними критеріями: за суб'єктом контрольної діяльності; за правовою кваліфікацією (правомірний і неправомірний); за ступенем значущості (ординарний, актуальний, екстраординарний); за способом реалізації контрольних повноважень (безпосередній і опосередкований); за кількісним складом суб'єктів (одноособовий, сумісний); за приналежністю контрольних повноважень (власні і делеговані); за відношенням до контрольної діяльності суб'єкта (реальний і формальний); за територією розповсюдження контрольних повноважень (загальнодержавний і місцевий); за часом здійснення (попередній, поточний і наступний); за результатом оцінки об'єкта (позитивний і негативний); за стадією дослідження об'єкта (первинний, проміжний, кінцевий); за обсягом охоплення об'єкта дослідженням

(загальний або частковий) [324, с. 120]. Вказані класифікаційні критерії є актуальними і у контексті дослідження видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Увагу заслуговує узагальнення О. Смоляра, який пропонує контроль у сфері місцевого самоврядування класифікувати за такими критеріями: за суб'єктами, які його здійснюють (контроль з боку органів державної влади, з боку громадських формувань, громадян); за підконтрольними об'єктами (контроль за органами місцевого самоврядування, посадовими особами); за рівнем контролю (відомчий, міжвідомчий та надвідомчий/позавідомчий контроль); за предметною сферою діяльності (освіта, охорона здоров'я, використання природних ресурсів, фінансів тощо); за часом його проведення (попередній, поточний, остаточний); за рівнем спеціалізації (загальний і спеціальний) [288, с. 62]. Вказаний перелік, попри його повноту і цілісність можна продовжити.

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

*- за рівнями контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування пропонуємо поділяти на:* 1) міжнародний (наднаціональний) – непрямий контроль, що здійснюється через міжнародно-правову регламентацію стандартів діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадянським суспільством та державою; 2) національний – непрямий контроль, що через свою нормотворчу діяльність здійснюють вищі центральні органи державної влади, а також прямий контроль національних правозахисних і контрольних-наглядових інституцій, загальнонаціональних інститутів громадянського суспільства; 3) регіональний – прямий контроль, що здійснюють суб'єкти контролю регіонального рівня; 4) місцевий – контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно місцевими інституціями.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В органах державного управління та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю. Саме ці підсистеми у комплексі забезпечують безперервність, всеохопність та всебічність контролю [161]. Отож, цей критерій є ключовим у контексті нашого дослідження та заслуговує детальної уваги.

Внутрішній контроль тісно пов'язують з менеджментом. В. Обухов зазначав, що контроль виступає засобом зворотного зв'язку, дає органам управління необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта, про фактичне виконання управлінського рішення. Тобто, контроль, будучи елементом управління, являє собою складний процес, спрямований на перевірку відповідності контрольованих об'єктів вимогам, що до них висуваються, і заданим параметрам [219, с. 3]. На думку В. Бакуменко та Д. Безносенко, контроль менеджменту – це різновид контролю, який охоплює всі етапи управлінської діяльності – плани, процедури й практичні дії, необхідні управлінцям для досягнення завдань організації. Контроль менеджменту містить методи й засоби контролю, які допомагають формуванню планів, складанню бюджетів, реалізації всіх функцій управління. Контроль менеджменту поділяється на функціональний, адміністративний та фінансовий [138, с. 338]. Внутрішній контроль є елементом системи внутрішнього забезпечення якості діяльністю органів місцевого самоврядування. Його належна організація дозволяє отримувати інформацію про якість та ефективність роботи органу місцевого самоврядування, а також коригувати свою роботу для досягнення її результативності.

Внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування – це контроль якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому. Зовнішній контроль включає громадський контроль та контроль державних структур щодо дотримання органами місцевого самоврядування Конституції та законів України [299, с. 286]. Контроль, який здійснюють органи місцевого самоврядування також має внутрішній та зовнішній аспекти.

В. Борденюк зазначає, що контроль з боку органів місцевого самоврядування поділяється на внутрішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно підпорядкованих їм об'єктів, та зовнішній контроль, який здійснюється ними стосовно організаційно не підпорядкованих їм об'єктів [20, с. 471]. Внутрішній контроль в муніципальних органах передбачає їх право забезпечувати законність та конституційність інших органів у системі місцевого самоврядування [14, с. 76]. Внутрішній аспект передбачає спрямування контрольних заходів на свою ж діяльність для забезпечення її законності, ефективності, якості тощо. Контрольна функція реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування [113, с. 121]. Внутрішній контроль дозволяє сформувати високий рівень організаційної культури в органах місцевого самоврядування, що дозволить збалансувати та гармонізувати їх роботу.

Організаційна культура органу публічної влади – це система цінностей, принципів, норм і правил поведінки, що склалася в конкретному органі публічної влади та поділяється його співробітниками, що визначає як внутрішні відносини, так і взаємовідносини органу публічної влади із зовнішнім середовищем. За допомогою організаційної культури визначаються моделі та правила організаційної поведінки, формується певний клімат у колективі, здійснюється координація та контроль діяльності службовців, створюється система мотивації тощо [174, с. 27; 213, с. 83; 328, с. 40]. На сьогодні корпоративна культура розглядається як один з головних інструментів, що забезпечує практичне підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Вона є важливою для будь-якого органу місцевого самоврядування, оскільки може впливати на такі фактори: мотивація співробітників; привабливість органу місцевого самоврядування як роботодавця; моральність кожного співробітника, його ділова репутація; продуктивність і ефективність трудової діяльності; якість роботи співробітників; характер особистісних і виробничих відносин в органах місцевого самоврядування; відносини службовців у позаробочий час; розкриття творчого потенціалу службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; формування позитивного іміджу органів місцевого

самоврядування; покращення взаємодії між владою та громадянами тощо [306, с. 40]. Висока організаційна та корпоративна культура органу місцевого самоврядування впливає не тільки на якість його діяльності в цілому, а й створює умови для його роботи з дотриманням принципів законності і верховенства права.

В юридичній науці внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знайшов фрагментарне висвітлення. Ця проблематика тісно пов'язана з наукою публічного управління та адміністрування і традиційно знаходиться в полі зору фахівців з державного управління та менеджменту.

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

Характеризуючи контроль у державі, доцільно зауважити, що державний контроль наразі займає домінуюче положення, оскільки його нормативна регламентація є більш опрацьованою, а коло завдань, які від виконує – розширене. Державний контроль неможна уявляти як однорідний механізм, яких за своїм змістом і формою є універсальною процедурою [300, с. 31]. Характер та інтенсивність контролю, що здійснюється державами змінюється, в результаті чого системи місцевого самоврядування також трансформуються. Проте державний контроль є вирішальним елементом у створенні систем місцевого самоврядування, оскільки правове становище місцевого самоврядування в державі визначається змістом конституції та законодавства. Уряди можуть здійснювати контроль за допомогою більш неформальних засобів – три з яких особливо важливі в цьому контексті (контроль за доходами та витратами місцевого самоврядування; контроль у процесі адміністративного регулювання надання муніципальною владою послуг населенню; контроль за процесом прийняття рішень та їх результатами) [9, с. 91]. Соціальний розвиток поступово призводить до мінімізації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, витісняючи його на користь громадського. Держава, претендуючи на управління найбільш важливими сферами

життєдіяльності суспільства цілеспрямовано зберігає свій контроль в таких сферах, тому має бути зацікавленою у дієвому та автономному місцевому самоврядуванні.

Наступним видом зовнішнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є громадський контроль – одна з демократичних форм здійснення народовладдя в Україні, що формувався протягом останніх двадцяти років.

Громадський контроль є потенційно ефективним механізмом, який дає можливість громадянському суспільству та його інституціям вирішити ряд завдань з метою розбудови громадянського суспільства. Це: залучення уваги органів влади і громадськості до значимої проблеми і стимулювання її рішення; усунення зловживань в службовій і законодавчій сферах, порушення законодавства; контроль над дотриманням прав людини; підвищення якості державних послуг, якості роботи чиновників і т. д. [274, с. 32]. До форм громадського контролю слід віднести звітування органів державної влади про результати роботи перед громадськістю, громадські слухання, громадський моніторинг, громадську експертизу, громадські перевірки, звернення громадян та інші.

Роль і місце громадського контролю у життєдіяльності суспільства, співвідношення громадського і державного контролю має безпосередній зв'язок із загальною характеристикою держави. Наприклад у тоталітарній державі він не просто домінує контроль держави над суспільством, а існує тотальний державний контроль щодо сфер як суспільного, так і приватного життя [163, с. 98]. Тому українське суспільство повинно прагнути до розвитку інституту громадського контролю, що має розпочатися зі створення досконалої нормативно-правової бази.

Повною мірою реалізації права громадян на управління місцевими справами, гарантованого Конституцією України, законами та міжнародними актами неможлива без встановлення єдиних принципів та процедур здійснення громадського контролю. А підвищення ефективності, прозорості та результативності державного контролю можливо досягти лише за умови суворого дотримання принципу законності та доцільності.

Ще одним видом зовнішнього контролю, який заслуговує на увагу є міжнародний (наднаціональний) контроль за функціонуванням муніципальної влади

загалом. Оскільки він здійснюється, виключно, через міжнародно-правову стандартизацію діяльності органів місцевого самоврядування, а також контролю у цій сфері, його дослідження раціонально проводити у контексті аналізу відповідних стандартів.

Як основні види соціального контролю та провідні види контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування громадський і державний контроль також будуть детально досліджені в цій роботі.

Отже, результатами дослідження є наступні висновки та узагальнення:

1. Децентралізація забезпечує: активізацію розвитку громадянського суспільства; утвердження у державі демократичних принципів управління; оптимізацію процедури надання населенню адміністративних послуг, скорочення бюрократії та спрощення процесу вирішення актуальних проблем громади; забезпечення, виявлення і усунення недоліків та порушень у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах громади і суспільства. прозорого і справедливого бюджетного процесу на місцях, розвиток підприємництва, економічне зростання регіону; підвищення ініціативності, відповідальності та продуктивності потенційних лідерів територіальних громад; транспарентність і підзвітність органів місцевого самоврядування та інше. Децентралізація влади в Україні покликана реалізувати та охороняти розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності. Деволюція та деконцентрація влади не повинна бути фіктивною або формальною, тому в галузевому законодавстві мають бути закріплені норми, спрямовані на постійну підтримку розподілу повноважень, що зокрема стосується державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

2. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на попередження, виявлення і усунення недоліків та порушень у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади і суспільства. Структура контролю за діяльністю органів

місцевого самоврядування включає: суб'єктів контролю; об'єкт та предмет контролю; підстави, мету і завдання контролю; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи. Публічно-правова діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю. Контроль може здійснюватись за реалізацією як об'єктних (політична, економічна, соціальна, культурно-духовна, екологічна, інформаційна), так і технологічних (нормотворча, виконавча, правозастосовна, правозахисна, правоохоронна, установча, контрольна) функцій органів місцевого самоврядування і відповідних повноважень. Предметом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування може виступати реалізація окремих повноважень органів місцевого самоврядування чи окремої функції.

3. Запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за наступними критеріями: *за рівнями контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування* (наднаціональний, національний, регіональний, місцевий); *за призначенням контролю* (загальний, цільовий); *за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю* (фінансовий; антикорупційний; антидискримінаційний та багато ін.); *за типом повноважень, що становлять предмет контролю* (за реалізацією власних та делегованих повноважень); *залежно від часу проведення контролю* (попередній, поточний, підсумковий); *за організаційно-правовими формами контролю* (моніторинг, аудит, ревізія, інспектування, експертиза, слухання, звернення та ін.); *за справжністю контролю* (реальний, формальний); *за ступенем правового закріплення проведення контролю* (прямо закріплений у законодавстві; впливає зі змісту законодавства; не передбачений законодавством); *за способом впливу на органи місцевого самоврядування* (прямий, непрямий); *за підставами проведення* (обов'язковий, необов'язковий (ініційований)); *за суб'єктами, на діяльність яких спрямовано контроль* (за діяльністю місцевих рад, місцевих голів, старост, виконавчих органів місцевих рад, районних та обласних рад, органів самоорганізації населення); *за суб'єктами, які здійснюють контроль* (контроль державних органів; контроль інститутів громадянського суспільства, організованої громадськості, окремих осіб;



контроль органів місцевого самоврядування; контроль міжнародних інституцій); за кваліфікацією суб'єктів, які проводять контроль (професійний, непрофесійний); за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування (зовнішній та внутрішній).

## **1.2. Правові засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні**

Сутність та значення контролю за місцевим самоврядуванням неможливо осмислити без комплексного вивчення його правових засад. Потреба дослідження різних аспектів правового регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлена нелінійним розвитком законодавства у цій сфері суспільних відносин. Правове регулювання такого контролю не охоплює всі його напрями та не забезпечує оптимальне досягнення мети.

Дослідження змісту нормативно-правових актів у цій сфері сприяє виявленню та вирішенню основних проблеми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, допоможе удосконалити теоретичне підґрунтя відповідної нормотворчої діяльності та посилити її ефективність.

Питання правового забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування отримало фрагментарне вивчення у межах наукових розвідок таких вітчизняних дослідників, як: О. Андрійко, С. Братель, О. Джафарова, С. Денисюк, В. Гаращук, А. Крупник, С. Кушнір, М. Лациба, Л. Наливайко, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, І. Сквірський, О. Савченко, О. Смоляр, О. Сушинський, О. Федоровська, С. Шестак та ін. В юридичній літературі, передусім з теорії права, відсутні сучасні, цілісні, системні розробки, присвячені нормативно-правовим засадам контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Актуальність подальшого дослідження посилюється і тим, що сучасне законодавство про місцеве самоврядування загалом та про контроль за його діяльністю зокрема, необхідно привести у відповідність до міжнародних і регіональних (європейських) стандартів.

Метою наукової розвідки є комплексне дослідження правового регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для визначення його системи і напрямів удосконалення в умовах сучасних демократичних процесів в Україні.

Правове забезпечення – це безперервна діяльність суб'єктів права, в межах їх компетенції, зі створення правових умов, усіма правовими засобами щодо закріплення, реалізації, гарантування, охорони та захисту прав і свобод осіб та їх груп [157, с. 15]. Правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це процес створення, приведення в дію та постійної підтримки нормативно визначених якостей відповідної діяльності, забезпечення досягнення її мети за допомогою нормативно-правових засобів. Пріоритетне значення у правовому забезпеченні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування належить конституційно-правовому та адміністративно-правовому регулюванню.

Правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: регламентацію та організацію функціонування суб'єктів контролю; форми і методи реалізації контролю та нагляду; засади взаємодії органів місцевого самоврядування і контролюючих суб'єктів; гарантування законності при проведенні контролю, а також гарантування дотримання прав та інтересів громади і суспільства.

Систему нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування складають: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти.

Правовою основою контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Конституція України, що встановлює засади здійснення місцевого самоврядування.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування встановлено ст. 143 Конституції України. Його мають право здійснювати безпосередньо органи місцевого самоврядування, територіальна громада і держава у особі своїх органів. Відповідно до ч. 4 ст. 143 органи місцевого самоврядування з питань здійснення

ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [146]. Подальше правове забезпечення проведення внутрішнього та зовнішнього державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснено у відповідних законах та підзаконних актах, чого неможна сказати про зовнішній громадський контроль.

Громадський контроль за органами місцевого самоврядування закріплений у Конституції України опосередковано та впливає зі змісту ст. 34, 36, 38, 40, 140, 143. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [146]. Конституція України утворює основу для розвитку системи законів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

На сьогодні існує два законопроекти щодо внесення змін до Конституції України, що стосуються проведення реформи децентралізації влади (№ 2217а від 2015 р. та № 2598 від 2019 р.) та удосконалення системи контролю за місцевим самоврядуванням. Останній проект від 2019 р. не є остаточним і перебуває на громадському обговоренні. Тому, концепція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування сформована лише умовно.

Формування конституційних засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відбулось під впливом міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

Процес осмислення і вироблення оптимальної моделі взаємовідносин держави, муніципальних органів і громади має тривалу історію, тому загальні засади таких

відносин отримали закріплення на міжнародно-правовому рівні. Вивчення міжнародних стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є актуальним з точки зору пошуку напрямків удосконалення правового та інституційного його забезпечення в національній правовій системі.

Міжнародні стандарти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування безпосередньо відображені в системі міжнародних актів у сфері місцевого самоврядування. Вони закріплені, зокрема, у таких документах, як: Статут Ради Європи від 1949 р. [295]; Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 1980 р. [98]; Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 1985 р. [61]; Європейська хартія про місцеве самоврядування від 1985 р. [100]; Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 2003 р. [210]; Європейська хартія міст II від 2008 р. [99]; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 2009 р. [145]; Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін від 2009 р. [307] та ін.

Міжнародні стандарти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування деталізовано у рекомендаціях Ради Європи: Рекомендації Rec (81) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів» від 1981 р. [271]; Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 2001 р. [269]; Рекомендації № (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» від 2002 р. [270] та ін.

Головними міжнародно-правовими актами, що містять стандарти у сфері місцевого самоврядування і контролю за такими органами є Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська хартія про місцеве самоврядування.

У Всесвітній декларації місцевого самоврядування від 1985 р. наголошено, що надана органам місцевого самоврядування влада має бути повною та виключною. Якщо центральним або регіональним органам державної влади надано право втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють з місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та

прийняття рішень. Місцевим органам влади має бути надано право вживати юридичних засобів захисту своєї автономії в межах законів, що визначають та захищають їхні інтереси [61]. Ці ж положення знаходять більш чітке відображення у Європейській хартії, що отримала імплементацію у законодавстві України.

У ст. 8 Хартії закріплено основні засади проведення державного (адміністративного) контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та визначено, що він може здійснюватися виключно з дотриманням процедури та у випадках, передбачених законом. Його метою має бути забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Нагляд здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти [100]. Зазначені обмеження посилено гарантіями автономності та незалежності органів місцевого самоврядування, а також вільного здійснення їхніх повноважень.

В преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування закріплено, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, що найефективніше може здійснюватися саме на місцевому рівні [100]. Але міжнародний документ не закріпив жодних вимог щодо організації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Поступовий розвиток демократичних тенденцій у забезпеченні діяльності місцевого самоврядування в Європі демонстрував потребу у виправленні вказаного недоліку, тому 16.11.2009 р. Радою Європи було прийнято Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади з метою забезпечити кожному доступ до участі у справах місцевого органу влади.

У ст. 1 Додаткового протоколу передбачено право кожного вживати заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади. Законодавство має передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. До заходів зі здійснення права участі у справах місцевого органу влади віднесено, зокрема, забезпечення створення процедур залучення людей через

консультаційні процеси, місцеві референдуми, звернення, механізми і процедури розгляду скарг і пропозицій, сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі [94]. Отож, у державах, які приєдналися до Хартії має бути забезпечено демократичний громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування і законодавчо обмежено державний.

Відповідно до принципів Хартії було проведено низку муніципальних реформ щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в багатьох європейських країнах (Франції, ФРН, Бельгії, Данії, Польщі тощо) [216, с. 13]. Правова регламентація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в різних країнах не є однаковою, уніфікованою. Загальні принципи державного і громадського контролю застосовуються державами з урахуванням власних традицій та організаційних форм муніципального управління.

Як приклад закріплення конкретних механізмів участі громадян у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях варто навести положення Переглянутої Європейській хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні від 2003 р. Документ передбачає форми участі молоді у формуванні політик органів місцевого самоврядування, що серед іншого передбачають і контроль. Серед них: навчання молоді приймати участь; інформування; заохочення участі в житті суспільства за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; заохочення участі молоді в роботі ЗМІ; заохочення до безвідплатної праці і служіння суспільству; підтримка молодіжних проєктів та ініціатив; розвиток молодіжних організацій; участь молоді в неурядових організаціях (НУО) і політичних партіях. Інституційна участь молоді в місцевих і регіональних справах здійснюється через молодіжні ради, молодіжні парламенти, молодіжні форуми; суспільства [210]. Важливою умовою участі молоді у громадському житті визначено їх інформування.

В цьому контексті у Переглянутій Європейській хартії участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні наголошено, щоб брати участь в заходах і в житті своєї громади або користуватися послугами і

можливостями, спрямованими на них, люди повинні знати про них. Участь у заходах і проєктах, які цікавлять їх і які вони самі організують є кроком у процесі їх заохочення до більш активної участі в житті суспільства, включаючи політичне життя. Місцевим і регіональним органам влади слід підтримувати й удосконалювати існуючі інформаційні та консультаційні центри, щоб гарантувати, що вони надають якісні послуги, які відповідають потребам людей [210]. В Рекомендаціях Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 2001 р. державам рекомендовано гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 2008 р. покладає зобов'язання на державу гарантувати право кожному, без дискримінації, на доступ за вимогою до офіційних документів.

Отже, концепція контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування активно розвивається у світі і є міжнародно визнаною технологією. На формування відповідних правових засад у світі пливають такі міжнародні інституції як ООН, Рада Європи, ЄС, Організація з безпеки та співробітництва в Європі та ін. Окремо слід виділити 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 та стандартів, що стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя і які мають бути імplementованими у національне законодавство [283, с. 63]. 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 в рамках концепцій здійснення публічного адміністрування (типу «Good Governance» та «Democratic Governance»), що перевірені досвідом та практикою держав Європейського Союзу [198, с. 69]. Міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, що регламентує контроль за діяльністю органів

місцевого самоврядування. Але, переважна більшість таких документів має рамковий, рекомендаційний характер та не спирається на стабільний і дієвий механізм гарантування.

Закони, що регулюють правовий статус органів місцевого самоврядування, суб'єктів контролю та форми його проведення посідають особливе місце у системі забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, органічно розвиваючи та доповнюючи положення Конституції України і відтворюючи міжнародні стандарти.

Окремого закону, який би регулював здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні не створено. Відповідні норми закріплені у великій кількості різних, і часто непов'язаних між собою актів.

Система законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не є цілісною і однорідною. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері залежно від предмета правового регулювання поділяються на ті, що регулюють внутрішній та зовнішній (державний і громадський) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Отож, перш за все, уваги заслуговує правове забезпечення внутрішнього контролю у органах місцевого самоврядування.

**Нормативно-правові засади внутрішнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.** Основні засади внутрішнього контролю закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Місцеві ради контролюють діяльність створених ними виконавчих органів (ст. 11), виконавчих комітетів (ст. 51), відділів, управлінь та інших органів (ст. 54), а також сільських, селищних, міських голів (п. 6 ст. 42). На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений термін. Місцеві ради мають право утворювати тимчасові контрольні комісії для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування (ст. 48) [245]. Вказані декларативні норми посилені визначеними у законі механізмами взаємного впливу



цих органів, які і утворюють внутрішню систему стримувань і противаг у місцевому самоврядуванні.

Так, відповідно до ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. сільським, селищним, міським головою, а також не менш як 1/10 частиною жителів може бути порушене питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради у разі прийняття нею незаконних рішень, не проведення без поважних причин сесій тощо. Водночас у ст. 79 Закону встановлено, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної місцевої ради. У ст. 79-1 Закону передбачено і дострокове припинення повноважень старости за рішенням місцевої ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень [245]. Отож, за результатами внутрішнього контролю, органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право скористатися досить дієвим, але складним механізмом реагування на виявлені порушення.

Такий внутрішній контроль місцевих рад є досить масштабним, що впливає на його систематичність і постійність. Для забезпечення постійного і безперервного контролю в органах місцевого самоврядування раціонально утворювати окремий структурний підрозділ.

З метою утворення дієвого механізму внутрішнього контролю за власною діяльністю та для попередження порушення законодавства, недопущення недоліків у роботі органи місцевого самоврядування утворюють структурні підрозділи (частіше управління). Обов'язкове їх створення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. не передбачено, тому наразі низка органів місцевого самоврядування таких структурних підрозділів не мають. Виключенням є організація внутрішнього бюджетного контролю.

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. органи місцевого самоврядування повинні організувати внутрішній контроль і внутрішній

аудит для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо відповідної діяльності. Внутрішній аудит передбачає удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування [52]. Для здійснення внутрішнього аудиту утворюється самостійний структурний підрозділ. Деталізує цю норму Постанова КМУ «Про затвердження основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів» від 12.12.2018 р. № 1062 [237] та Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форми звіту про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю» від 19.04.2019 р. №160 [239]. На виконання вказаних у Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р. вимог органи місцевого самоврядування повинні обов'язково організувати внутрішній контроль і аудит. При цьому, деякі органи трактують ця імперативну норму як рекомендаційну.

Ще одним напрямом, що отримує у органах місцевого самоврядування статус «підконтрольного» є запобігання та протидія корупції. Відповідно до Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. [259], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [236], органи місцевого самоврядування приймають внутрішні акти щодо процедури врегулювання конфлікту інтересів, затверджують етичні кодекси та процедури запобігання і виявлення корупції, механізми реагування на ризики, пов'язані з корупцією.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 р. міські ради наділені правом утворювати колегіальні наглядові ради для контролю за діяльністю комунальних підприємств [227]. Впровадження внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування через наглядову раду є своєчасною тенденцією. В умовах децентралізації влади, у органів місцевого самоврядування із розширенням повноважень і сфер відповідальності виникає потреба у збільшенні

кількості комунальних підприємства, а отже актуалізується потреба контролю за їх роботою. При цьому, такий контроль органів місцевого самоврядування можна вважати зовнішнім, хоча він суттєво впливає на їх ефективність і авторитет в цілому.

Внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є найбільш врегульованим на законодавчому рівні та деталізується через локальну нормотворчість цих органів. У питаннях організації і правового забезпечення внутрішнього контролю органи місцевого самоврядування користуються широкими дискреційними повноваженнями. Право самостійно вирішувати питання внутрішнього контролю реалізується через розпорядження місцевих голів та рішення рад, якими затверджуються внутрішні положення і порядки про контроль.

Проблемою є те, що не всі органи місцевого самоврядування зацікавлені і визнають потребу у організації внутрішнього контролю. Ускладнює цей процес відсутність досвіду органів місцевого самоврядування у питаннях організації системи внутрішнього контролю, брак чіткого розуміння яким чином забезпечити її ефективне функціонування.

Постановою КМУ «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту» від 28.09.2011 р. № 1001 р. органам місцевого самоврядування надано рекомендації щодо організації аудиту, спрямованого на діяльність органу місцевого самоврядування у повному обсязі або з окремих питань, та заходів, що здійснюються керівниками для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів та інших активів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і вимог щодо їх діяльності) [90]. Але, ці рекомендації мають загальний характер і в умовах децентралізації їх недостатньо для організації належного, комплексного внутрішнього контролю.

**Нормативно-правові засади державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.** В ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. зазначено, що державний контроль за діяльністю органів

і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень [245]. У ст. 76 Закону встановлено відповідальність та підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [245]. Розглянемо делеговані повноваження органів місцевого самоврядування як предмет державного контролю.

Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. визначає, що об'єктом державного контролю є реалізація органами місцевого самоврядування делегованих повноважень у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27); управління комунальною власністю (ст. 29); житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 30); будівництва (ст. 31); освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32); регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33); соціального захисту населення (ст. 34); зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35); оборонної роботи (ст. 36); реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37-1); забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38) [245]. У ч. 2 ст. 11 встановлено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних рад з питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. В ч. 2 ст. 16 визначено, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони також є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [245]. Органи державної влади здійснюють контроль за реалізацією делегованих повноважень через аналіз відповідних актів органів місцевого самоврядування, інформації про виконання таких повноважень, через проведення перевірок діяльності виконавчих органів тощо.

Відповідно до урядового проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування» забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування передбачає нагляд за нормативними актами органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 74) та державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень держави, а також з питань забезпечення діяльності місцевих рад, одноосібних виконавчих органів ради громади як юридичних осіб публічного права – бюджетних установ (ч. 2 ст. 74) [228]. Аналізуючи права та обов'язки органів, що забезпечують законність (ст. 78 Проекту), можна дійти висновку, що за органами державної влади пропонується закріпити можливість проводити і контроль, і нагляд. Деталізація та конкретизація повноважень державних органів щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має переваги, але, водночас, суттєво розширює вплив на цю демократичну інституцію.

Фрагментарність правового вирішення питання делегування органами виконавчої влади повноважень органам місцевого самоврядування спровокувала численні дискусії щодо потреби прийняти окремий закон у цій сфері. Відсутність відповідного нормативно-правового акту постійно ускладнювало делегування і відкликання повноважень та контроль за їх виконанням, унеможливлювало відмову органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень тощо.

Спробу конкретизувати передачу делегованих повноважень здійснено у проекті закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування». Проектом запропоновано загальні засади розмежування сфер компетенцій держави та місцевого самоврядування; визначено питання щодо яких органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення; умови та принципи наділення їх повноваженнями держави тощо [228]. Особливе значення мають гарантії суспільної стабільності під час наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями

держави, що визначені у ст. 33 Проекту: право не виконувати делеговане повноваження, яке передано з порушенням вимог законодавства; заборона наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави посеред поточного бюджетного періоду, а також зміна рішень про зміст та обсяги делегованого повноваження частіше ніж раз на 3 роки; заборона передачі делегованих державою повноважень між органами місцевого самоврядування; можливість проводити консультації із асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо делегування повноважень держави місцевому самоврядуванню [228]. Доцільними є перегляд концептуальних засад процедури державного контролю за делегованими повноваженням органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 20 Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р., державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. В ст. 71 Закону встановлено гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, серед яких – заборона органів виконавчої влади, їх посадові особи втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, що віднесені до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування [245]. Одним із завдань децентралізації стало визначення нового підходу до контролю за дотриманням законності під час здійснення як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Так, проектом закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30.10.2020 р. запропоновано доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 59-2, що передбачає забезпечення законності під час реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень, але виключно з метою підсилення гарантій щодо дотримання органами місцевого самоврядування

та їхніми посадовими особами Конституції та законів України [228]. Домірність і партнерство держави та місцевого самоврядування визначено принципами державного нагляду за реалізацією власних повноважень муніципальними органами.

Система законів, що визначають правовий статус державних суб'єктів, які мають право здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування загалом, та за реалізацією ними делегованих повноважень зокрема, опосередковано формують його правову природу. Серед таких законів слід виділити наступні: Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. [244], «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [265], «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р. [246], «Про судоустрій та статус суддів» від 2.06.2016 р. [261], «Про Рахункову палату» від 2.07.2015 р. [257], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. [264], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [247] та ін. Через реалізацію своїх безпосередніх повноважень державні органи можуть прямо або опосередковано контролювати окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування.

Так, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р. передбачено здійснення державного контролю місцевими державними адміністраціями за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади. Завданням місцевих державних адміністрацій є забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян [246]. Відповідно до законопроектів від 2015 р. та від 2019 р. про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами має отримати нова інституція – префект [230; 231]. Після прийняття поправок до Конституції України, правовий статус префектів має бути врегульовано в окремому законі. Перший проект закону України «Про префектів» від 16.11.2015 р. [254] підготовлений у відповідності до проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади № 2217а від 2015 р. У законопроекті «Про префектів» від 2015 р. конкретизовано і оптимізовано

форми наглядової діяльності префекта за дотриманням законності і верховенства права. У процесі узгодження з громадськістю концепції змін до конституції, запропонований зміст інституту префекта може суттєво змінитися.

Як інституція, що потенційно стане основним суб'єктом державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, префект отримає детальну увагу в межах цієї роботи.

Єдиним підзаконним нормативно-правовим актом, що регулює процедуру здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є Постанова КМУ від 09.03.1994 р. № 339 «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади».

Отже, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у чинному законодавстві. Передусім, врегульовано процедуру контролю за реалізацією делегованих повноважень через аналіз відповідних актів органів місцевого самоврядування, інформації про виконання таких повноважень, через проведення перевірок діяльності виконавчих органів тощо. В умовах децентралізації набуло актуальності встановлення мінімальних заходів контролю за власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

**Нормативно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.** Правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування об'єктивовані у законах та підзаконних нормативно-правових актах несистемно і непослідовно.

Закони, об'єктом правового регулювання яких, серед іншого є проведення громадського контролю можна поділити на три основні групи:

- *закони що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування:* Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [245], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7.06.2001 р. [259], «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. [260] та ін.;



- закони, що забезпечують доступ до інформації: Закони України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. [241]; «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [243]; «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [233], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. [252]; «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. [240] та ін.;

- закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю): Закони України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. [232], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. [256], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997 р. [255], «Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22.06.2012 р. [250], «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5.07.2012 р. [226], «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. [258], «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. [249], «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. [234], «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р. [263], «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 р. [242] та ін.

Незважаючи на розгалужену систему законів, громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у них згадується переважно фрагментарно. Доцільно акцентувати на основних із них.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (ст. 6). Формами безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення визначено місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13) [245]. Отож, Законом визначено проведення громадського контролю в окремих формах. Але наявних положень Закону недостатньо для їх практичної реалізації, оскільки такі форми не отримали дієвої офіційно визначеної процедури проведення на рівні підзаконних актів.

Крім того, відповідно до ст. 74 згаданого Закону, органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, юридичними і фізичними особами, є підконтрольними громаді та підзвітні їй. Так, згідно ст. 75 Закону органи та посадові особи місцевого мають періодично, але не менш як 2 рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [245]. Ці положення покликані забезпечити для територіальної громади реально діючі засоби впливу на органи місцевого самоврядування. Позитивно оцінюючи значення цих норм, все ж констатуємо, що їх наразі недостатньо для забезпечення законності і верховенства права у роботі органів місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства України, правозастосовної практики дав підстави О. Смоляру констатувати наявність у нормативно-правовій базі, яка регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, прогалин і нечітко визначених, колізійних положень, що негативно впливає на забезпечення конституційного права територіальних громад і їх органів самостійно вирішувати питання місцевого значення [290, с. 243]. На сьогодні у процесі громадського та експертного обговорення новий законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні» від 26.02.2021 р., в якому зроблено спробу деталізувати консультативні форми участі громадян.

В законопроекті прописані форми участі жителів у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування: форми, які можуть ініціювати жителі громади (загальні збори, місцеві ініціативи, громадський бюджет, громадська експертиза); форми участі, які може ініціювати орган місцевого самоврядування (публічні консультації та консультативно-дорадчі органи). Публічні консультації та громадські слухання

також стають обов'язковими з широкого кола питань. Конкретні правила і процедури всіх цих форм участі визначаються в статуті територіальної громади [82]. Проте, не згадується поняття «громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» ні в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., ні в розробленому законопроекті. Не отримали правового закріплення й інші провідні форми громадського контролю, такі як громадський моніторинг, діяльність громадських рад при виконавчих органах місцевого самоврядування, електронні петиції, електронні консультації з громадськістю тощо.

Гласність та відкритість діяльності органів місцевого самоврядування є неодмінною складовою розвитку інституту громадського контролю. Принцип гласності отримав закріплення у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [245]. Відповідно до п. 14 ч. 6 ст. 55 Закону, голова районної, обласної, районної у місті забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проєктів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради. У ч. 17 ст. 46 Закону встановлено, що сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [233]. Незважаючи на те, що цей принцип не посилений дієвим механізмом його реалізації, органи місцевого самоврядування активно обирають для себе і реалізують політику відкритості і гласності. Особливо це стосується обласних рад. Механізм забезпечення гласності і відкритості органів місцевого самоврядування потребує систематизації та удосконалення у межах окремих теоретико-правових розвідок.

Складовою принципів гласності і відкритості, що уможлиблює проведення громадського контролю є доступ громадян та їх організації до інформації про роботу органів місцевого самоврядування. В цьому аспекті важливе значення має закріплене Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. право громадяни звернутися до органів місцевого самоврядування ... відповідно до їх

функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [241]. Але, найдієвіший механізм, який використовується громадянами найчастіше – це передбачений Законами України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. [243] та «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. [233] доступ до інформації, що була отримана або створена у процесі виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та обов'язків.

Звернення до органів місцевого самоврядування на підставі ст. 1, 13, 19, 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. забезпечує отримання особою публічної інформації. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача [233]. Принагідно зазначимо, що отримання і опрацювання інформації суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є первинним етапом процедури контролю. Дійсно результативним громадський контроль може бути лише за умови обов'язковості врахування його висновків у роботі підконтрольного суб'єкта. Наразі результати громадського контролю мають рекомендаційний характер, що нівелює зусилля інститутів громадянського суспільства у забезпеченні належної діяльності органів місцевого самоврядування. Однак, отримані у процесі громадського контролю дані про порушення органами місцевого самоврядування чинного законодавства є підставою для звернення до суду.

Конкретизують чинні закони у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються не тільки на загальнодержавному рівні (акти Президента України, КМУ, Міністерства юстиції України), а і на місцевому (акти місцевих рад, статути територіальних громад). Серед них слід виділити: Указ Президента України від 07.02.2008 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та

органів місцевого самоврядування»; Постанову КМУ від 3.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [235]; Постанову КМУ від 5.11.2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [238]; Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 р. «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» [313]; Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» [55] та ін. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування не підпорядковані органам державної влади, виконання і використання вказаних документів має рекомендаційний характер.

Деталізовану регламентацію законодавчо встановлених форм, напрямів та механізмів громадського контролю у сфері місцевого самоврядування науковці пропонують закріплювати в статутах територіальних громад, у тому числі з метою відображення специфіки громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади [159, с. 20]. Вважаємо, що закріплення форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування лише у статутах територіальних громад не сприятиме їх повноцінному використанню і розвитку інституту громадського контролю загалом.

Отже, у національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. В науковій літературі та експертному середовищі існує думка про доцільність прийняття закону «Про громадський контроль». Протягом останніх двадцяти років (перший проєкт створено 13.07.2001 р.) розроблено понад десять спроб розробити відповідний законопроект. Останній проєкт «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» № 9013 від 07.08.2018 р. також був відкликаний. Принагідно зазначимо, що вказані законопроекти не характеризуються повнотою, змістовністю та системністю.

Для створення умов всебічного розвитку демократії в Україні, становлення ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б функціонувала на засадах прозорості та для розширення правових можливостей громадянського

суспільства підтримуємо закріплення інститут громадського контролю на законодавчому рівні – у Законі України «Про громадський контроль». В цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний механізм контролю громадян та їх об'єднань за всією системою органів публічної влади.

Проблематика розробки і прийняття закону про громадський контроль обумовлена складністю відповідних суспільних відносин; відсутністю політичної волі; ризиком обмежити потенційні можливості інститутів громадянського суспільства у наслідок непередуманого і несистемного підходу. Для конкретизації окремих положень закону про громадський контроль доцільно прийняти відповідні підзаконні нормативно-правові акти.

На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це процес створення, приведення в дію та постійної підтримки нормативно визначених якостей відповідної діяльності, забезпечення досягнення її мети за допомогою нормативно-правових засобів. Систему нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування складають: 1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Основні засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування встановлено у ст. 143 Конституції України. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розвивається у системі міжнародних актів. На формування міжнародних стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у світі впливають такі міжнародні інституції як ООН, Рада Європи, ЄС та ін. Окремо слід виділити внесок таких поважних органів як Європейський суд з прав людини та Європейська комісія «За демократію через право». Основним міжнародно-правовими актами, що закріплює стандарти у сфері контролю за діяльністю місцевого самоврядування є Європейська хартія про місцеве самоврядування. Але цей міжнародний документ не закріпив жодних вимог щодо організації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Переважна більшість міжнародних документів, що закріплюють стандарти контролю мають рамковий, рекомендаційний характер, тому не отримали стабільний і дієвий механізм гарантування. Норми, що регулюють здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у великій кількості різних, непов'язаних між собою нормативно-правових актів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері залежно від предмета правового регулювання поділяються на ті, що регулюють внутрішній та зовнішній (державний і громадський) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

2. Внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування забезпечується на законодавчому рівні та деталізується через локальну нормотворчість муніципальних органів. У питаннях організації і правового забезпечення внутрішнього контролю органи місцевого самоврядування користуються широкими дискреційними повноваженнями. Організація внутрішнього контролю реалізується через розпорядження місцевих голів та рішення рад, якими затверджуються внутрішні положення та порядки про контроль і аудит. Для забезпечення постійного, системного і безперебійного внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування раціонально утворювати окремий структурний підрозділ. Не всі органи місцевого самоврядування зацікавлені і визнають потребу у організації внутрішнього контролю, мають досвід та розуміння яким чином забезпечити його ефективне проведення.

3. Правова концепція державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування перебуває у процесі формування. Одним із завдань децентралізації стало визначення нового підходу до організації контролю за дотриманням законності під час здійснення як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у чинному законодавстві. Врегульовано процедуру контролю за реалізацією делегованих повноважень, але в умовах децентралізації набуло актуальності встановлення мінімальних заходів державного контролю за власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Чинна правова основа

децентралізації в Україні та пропозиції, які містяться у проєктах суміжних нормативно-правових актів, зосереджені на інституціоналізації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і частково нівелюють потенційні можливості громадського контролю.

4. У національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. Закони, об'єктом правового регулювання яких, серед іншого, є проведення громадського контролю можна поділити на три основні групи: закони що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування; закони, що забезпечують право на доступ до інформації; закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю). Деталізують чинне законодавство у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються на загальнодержавному (акти Президента України, КМУ, Міністерства юстиції України) та на місцевому (акти місцевих рад, статути територіальних громад) рівнях. Для всебічного розвитку демократії в Україні, становлення ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б функціонувала на засадах транспарентності підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль». В цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний механізм контролю громадян та їх об'єднань за всією системою органів публічної влади.

### **1.3. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз**

Регулятивна спрямованість міжнародно-правових актів у сфері місцевого самоврядування зосереджена на захисті прав і свобод людини, інтересів громади. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування отримав правове закріплення, як один з дієвих методів дотримання органами місцевого самоврядування принципів верховенства права і законності. Але, в будь-якій демократичній державі серед різних форм і видів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування пріоритетними є ті, що здійснюються громадськістю.



Специфікою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є те, що основний суб'єкт його проведення (територіальна громада), одночасно, є і суб'єктом формування таких органів.

Різні аспекти зарубіжного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у своїх працях розглядали такі науковці як П. Любченко, К. Мануїлова, І. Недов, О. Смоляр, М. Петришина, О. Петришин, А. Черкасов та ін. Державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування в зарубіжних країнах досліджували П. Ворона, Т. Коломоєць, П. Любченко, П. Матвієнко, О. Смоляр та ін. Окремі питання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах стали предметом наукових досліджень М. Їжі, А. Малуса, Н. Науліка, Т. Рябченка, Ю. Шпака та ін. Необхідність дослідження зарубіжного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування виправдана з точки зору пошуку оптимальних напрямів удосконалення правового та інституційного його забезпечення в Україні. Важливим є дослідження міжнародного досвіду державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки в Україні автономність і самостійність муніципальних органів досі є перспективою.

Метою дослідження є теоретико-правовий аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для вироблення узагальнень щодо удосконалення сучасної вітчизняної практики у цій сфері.

Глобалізаційні процеси, що відбуваються у світі, інтенсивно впливають на державні і суспільні трансформації в Україні, в тому числі на розвиток місцевого самоврядування.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ ст. Основними напрямками її виступають регіоналізація, укрупнення територіальних одиниць, децентралізація та реформування системи органів місцевого самоврядування, розвиток міжмуніципального співробітництва, формування дієздатного місцевого самоврядування [216, с. 28]. Для України є особливо важливим досвід реформування місцевого самоврядування в частині децентралізації, розширення участі громадян в муніципальному управлінні. Особливої уваги заслуговує удосконалення механізму

залучення громадян до прийняття управлінських рішень щодо питань місцевого значення та контролю за їх виконанням.

Міжнародне співтовариство, через діяльність таких міжнародних організацій як ООН, Рада Європи, ЄС приділяє особливу увагу практиці участі громадян у прийнятті управлінських рішень на різному рівні. Розвиток теорії та практики взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства неодноразово відображено в міжнародних документах.

Основу роботи міжнародних організацій у цьому напрямку складає залучення громадян у процес прийняття рішень, через семінари та пілотні проекти для органів місцевої влади та неурядових організацій, створення більш активного партнерства громадськості з органами влади у впровадженні змін в своїй місцевості [308, с. 5]. В основу забезпечення громадської участі у прийнятті управлінських рішень покладено ідею про необхідність активізації системи державних інституцій у напрямку залучення ними громадян. Ефективно реалізувати таку ідею можливо в державах з усталеними демократичними традиціями, але для держав перехідного типу цього часто недостатньо. Окрім стимулювання органів публічної влади актуальним є посилення власне ініціативи громадськості, яка є зацікавленою у обмеженні державного свавілля.

Активність Української держави у залученні громадян до управлінської діяльності здійснюється переважно на рівні органів державної влади, а органам місцевого самоврядування надаються в цьому напрямі широкі дискреційні повноваження.

Якщо ефективна інституційна організація місцевого самоврядування це, в першу чергу, сфера відання центрального рівня державного управління, який є відповідальним за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії між владою та населенням на муніципальному рівні прямо залежить як від правових основ, так і від обраних на місцях способів реалізації наданих законом можливостей [38, с. 1]. Саме в статуті територіальної громади такі форми взаємодії мають знаходити відображення. На практиці, в Україні спостерігається ігнорування органами місцевого самоврядування необхідності

залучення громадян до управління муніципальними справами, формалізм та імітація такого процесу.

Сучасна міжнародно визнана концепція місцевого самоврядування сформувалась на основі теоретико-прикладних узагальнень практики функціонування місцевого самоврядування у різних правових, демократичних державах світу. Ця концепція знайшла своє закріплення у міжнародних актах, що впливають на формування нормативно-правової основи місцевого самоврядування сучасних держав, зокрема і України. Синергія внутрішньодержавного законодавства та європейських правових стандартів місцевого самоврядування призводить до виникнення значної кількості різноманітних систем та моделей місцевого самоврядування. Необхідно враховувати, що у кожній державі Європи, залежно від особливостей її політичного устрою, форми правління, просторової території, історичних, політичних та інших чинників, місцеве самоврядування має свою специфіку [86, с. 158]. Рівень врахування державами міжнародних стандартів залежить від готовності та умотивованості виконувати позитивні зобов'язання, рівня визнання демократичних стандартів та принципу гуманізму.

Європейська практика щодо імплементації норм міжнародних договорів у внутрішнє законодавство держав, що визнають примат міжнародного права, є досить однорідною та закономірною, незважаючи на те, що питання взаємодії зазвичай належить до виключної компетенції держави [214, с. 86; 12, с. 64]. Багато держав мають досить високий ступінь уніфікації побудови системи місцевого самоврядування, що знаходить свій відбиток і у відповідному спеціалізованому законодавстві. В інших країнах організація місцевого самоврядування припускає різноманіття його форм. [68, с. 116]. Національні підходи до організації і правового закріплення системи місцевого самоврядування базуються на історично сформованих міжнародних принципах організації муніципальної влади.

Муніципальне управління може здійснюватися у різних організаційних формах, які в сукупності утворюють єдину модель системи місцевого самоврядування, за допомогою якої у рамках усієї країни вирішуються питання місцевого значення. Під моделлю місцевого самоуправління розуміється форма організації влади

територіальною громадою з метою найбільш ефективного вирішення питань місцевого значення [216, с. 19]. В європейських державах використовуються різні форм і методи контролю громадян за діяльністю органів місцевого самоврядування. В залежності від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування залежить ефективність тих чи інших видів і форм контролю. В різних державах ефективність однієї і тієї ж форми контролю розкривається по-різному.

Для вироблення обґрунтованих науково-практичних висновків та рекомендацій, які б сприяли удосконаленню вітчизняної практики, доцільно узагальнити досвід контролю за діяльністю муніципальних органів, залежно від моделей місцевого самоврядування.

В англосаксонській моделі (Великобританія, Ірландія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, США та ін.) урядові органи прямо не контролюють місцеві співтовариства, оскільки останні виступають як повністю автономні колективи, що діють у деяких випадках як рівні з державою суб'єкти. Англосаксонська модель місцевого самоврядування характеризується посиленням державного контролю за тими сферами суспільного життя, які традиційно розглядалися як предмет самостійного відання місцевого самоврядування [296, с. 165]. Державний і громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування все ж має місце в англосаксонській моделі.

Робота органів місцевого самоврядування контролюється державою непрямим шляхом [77, с. 391]. Виділяють такі способи контролю діяльності органів місцевого самоврядування: через фінансові ревізії, оскільки велика частка дотацій надається з державного бюджету; через прийняття законів, що регламентують структуру органів місцевого самоврядування; за допомогою міністерських інспекційних перевірок; за допомогою судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування); через затвердження чиновників муніципального управління департаментами відповідних міністерств [188]. Громадський контроль в державах, що використовують англосаксонську модель

місцевого самоврядування, розвивається по-різному і залежить від ефективності демократичних перетворень.

В умовах континентальної моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.) державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється активніше, порівняно з англосаксонською моделлю.

На представників державної влади (комісарів, директорів, префектів тощо) покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів. Урядовий контроль стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства [296, с. 167]. Крім того, для континентальної моделі характерна внутрішня підпорядкованість і субординація у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління [188]. Вона притаманна для держав, які тяжіють до централізації, отож державному контролю відведено провідну роль, хоча і з чіткими обмеженнями та застереженнями. При цьому розвиток громадського контролю безпосередньо пов'язаний з розвитком громадянського суспільства та демократичними прогресом. В державах зі слабкою демократією, континентальна модель місцевого самоврядування не дозволяє повною мірою розвиватися громаді.

В іберійській моделі (Бразилія, Аргентина, Мексика, Португалія, Колумбія, Нікарагуа, Іспанія та ін.) на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи (ради) та виборні головні посадові особи

місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо) [296, с. 69]. Рада розглядається як місцевий нормотворчий орган, алькад – його виконавчий орган, що хоч і є виборним, затверджується центром як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці [316, с. 44]. Отож, алькади поєднують в собі і функції органу місцевого самоврядування і органу державного управління, що наділений правом контролювати раду.

Алькади здійснюють адміністративну опіку: вони мають право зупиняти на певний строк рішення ради, звертатися з пропозиціями до центральних органів держави про розпуск рад, які систематично порушують закони або стали непрацездатними [166, с. 62]. Місцеве самоврядування за іберійської моделі фактично позбавлене самостійності і автономності. Але в повноваженнях алькад відбувається специфічне поєднання опосередкованого контролю громади через виборного посадовця і безпосереднього державного. Це могло б забезпечити значну демократизацію державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, але неможна погодитись, що така практика задовольняє ключову мету громадського контролю.

В радянській моделі (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба) місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, у той час як їх виконавчі органи – місцевими органами державного управління. І представницькі, і виконавчі органи розглядаються як складова частина всієї системи органів держави [296, с. 69]. Для радянської моделі характерною є ідеологізація і формалізм місцевого самоврядування, його підпорядкування керівній партії. Державний контроль має безумовний пріоритет, тоді як громадський не застосовується. Отож, можна стверджувати, що в таких державах місцеве самоврядування у класичному його розумінні, існує лише формально. Сьогодні радянська модель для України не представляє прикладного інтересу. Але, враховуючи, що вона все ж застосовується в деяких державах світу, заслуговує наукової уваги в контексті порівняльно-правових досліджень.

Різні моделі місцевого самоврядування використовуються державами в умовах власних традицій державотворення та правотворення. При цьому відбувається

запозичення і апробування кращих практик від кожної моделі та відхід від інструментарію, який видався неефективним. Утворюються змішані моделі місцевого самоврядування.

Змішана модель місцевого самоврядування використовується в Німеччині, Австрії, Японії та ін. Найвідомішим є гібрид англосаксонської і континентальної моделей. При цьому така модель має істотну специфіку. Місцеве самоврядування автономне, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях. Від англосаксонської її відрізняє законодавча регламентація діяльності місцевих органів і тісний зв'язок з державою, а від континентальної – демократизація общинної життєдіяльності. Жителі, поряд з виборчим правом широко практикують такі форми участі, як: відвідування відкритих засідань ради, зборів і слухання, місцеві референдуми, журі громадян [77, с. 393]. Перевагою змішаної моделі є те, що вона вбирає в себе кращі принципи протилежних моделей.

Українську модель місцевого самоврядування можна визнати змішаною. Хоча поширеною є думка, що в Україні відсутня цілісна, ефективно функціонуюча модель місцевого самоврядування [293]. Вона має фактично символічний характер щодо повноцінного місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства, що характеризується правовою, організаційною та матеріально-фінансовою автономією [175, с. 58]. Необхідність удосконалення вітчизняної моделі місцевого самоврядування не викликає сумнівів, насамперед через запозичення ефективних практик контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що використовуються в англосаксонській моделі місцевого самоврядування.

Першочергової уваги в цьому аспекті заслуговує питання інституційної складової контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Як правило, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють уповноважені урядом органи (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія та ін.). Такими органами є префекти, місцеві адміністрації, окремі міністерства, комісії тощо.

Аналіз конституцій країн Балтії доводить, що Конституції Литви та Естонії встановлюють принцип адміністративного нагляду за муніципалітетами. В Конституції Литовської Республіки вказано на обов'язкове дотримання муніципалітетами законодавства та рішень уряду і закріплено контроль, що здійснюють представники, які призначаються уряд. Подібне положення міститься в Конституцію Естонської Республіки, яка закріплює право місцевих органів влади здійснювати нагляд за діяльністю муніципалітетів. Конституція Латвії не передбачає адміністративного нагляду за муніципалітетами [10, с. 399]. Проте, держави не можуть втручатися у ті питання, де муніципалітетам надано право приймати рішення на власний розсуд за умови, що вони приймають їх законно.

Дієвим суб'єктом державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є регіональні омбудсмени (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія та ін.). Вони підпорядковуються безпосередньо уряду, або парламентському омбудсмену і представляють інтереси держави і суспільства у відносинах з муніципальними органами.

Створення інституту місцевого омбудсмена в Європі стало важливим доповненням до чинних форм нагляду за забезпеченням прав і свобод органами публічної. Однак процеси створення й функціонування цього інституту в кожній країні мають свої національні особливості. Спільною рисою інституту місцевого омбудсмена в європейських країнах є їх формування під впливом шведського омбудсмена [178, с. 46]. В Швеції працює чотири парламентські омбудсмени, кожен з яких відповідає за власні сфери. Зоною відповідальності парламентського омбудсмена, серед іншого, є діяльність муніципальних органів та їх посадових осіб. В Інструкціях для парламентських омбудсменів вказано, що у нагляді за муніципальними органами омбудсмени повинні враховувати специфіку форм їх діяльності, право на самовизначення [17]. Ці принципи актуальні і для України.

Світовий досвід підтверджує, що необхідність в інституті місцевого омбудсмена виникає, перш за все, тоді, коли існуючі інститути не здійснюють ефективного контролю і виникає потреба в додаткових механізмах захисту прав і



свобод людини [133, с. 56]. Така інституція може бути створена і ефективно функціонувати незалежно від парламентського уповноваженого з прав людини. Загалом, повноваження парламентського і муніципального омбудсмена схожі, але останній здійснення контролю лише на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Його завданням є контроль за дотриманням прав людини у діяльності місцевих органів влади, установ, підприємств і організацій, в тому числі місцевого самоврядування. Місцевий омбудсмен реалізує свої контрольні-наглядові та правозахисні повноваження, порушуючи провадження за заявами юридичних чи фізичних осіб, або діючи за власною ініціативою, і в деяких випадках, згідно з зарубіжним законодавством, ще за умови, якщо юридичні чи фізичні особи вичерпали судові та адміністративні засоби захисту своїх прав. особами (громадянами, іноземцями, особами без громадянства). Найчастіше він здійснює контроль у сфері взаємовідносин «фізична особа – орган місцевого самоврядування – орган державної виконавчої влади» [197, с. 73]. Місцевий омбудсмен може призначатись як органом місцевого самоврядування, так і органом державної влади (центральним або місцевим).

На актуальності створення інституту місцевого омбудсмена в Україні акцентують вітчизняні науковці-юристи і практикуючі правозахисники. Цей правозахисний і контрольні-наглядовий орган може якісно здійснювати контроль на місцях.

У правових державах в питаннях забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування перевага віддається саме судовому контролю. Це питання має важливе значення у контексті побудови нової системи контролю у сфері муніципальної влади.

Суперечливим на сьогодні в Україні є питання законодавчого закріплення можливості скасування рішень органів місцевого самоврядування префектами та главою держави. В цьому контексті варто звернути увагу на досвід Італії. В Італії акти органів місцевого самоврядування повинні бути подані органу, який здійснює адміністративний нагляд. Якщо акт виходить за межі їх компетенції та порушує

інтереси нації чи інших регіонів, він має бути повернутий на доопрацювання. Якщо орган місцевого самоврядування знову схвалить акт абсолютною більшістю голосів без внесення змін, центральний уряд може звернутися до Конституційного суду. Орган місцевого самоврядування може бути розпущений Президентом Республіки у разі порушення конституції або серйозних порушень закону [3]. Важливим є рішення саме конституційного суду, оскільки ні урядовий представник, ні глава держави не може самостійно визнати акт органу місцевого самоврядування незаконним самостійно.

У низці держав, насамперед, у країнах англосаксонської муніципальної традиції, широко застосовується судовий контроль за відповідністю рішення муніципальної влади актам центральних органів (Велика Британія, Канада, США, Швеція [173, с. 26]). Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування полягає у перевірці та оцінці законності актів, рішень і дій (бездіяльності) органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а не доцільності [291, с. 143]. В зарубіжних країнах судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування найчастіше здійснюється в порядку адміністративного судочинства. Судові органи, що здійснюють розгляд адміністративних справ за участю органів місцевого самоврядування є різними за правовими статусом.

У Швеції законодавчо закріплено право державних органів контролю подати апеляцію на рішення муніципального органу до адміністративного суду, або в деяких випадках накладити штраф самостійно [4, с. 33]. У Великобританії спори за участю органів місцевого самоврядування розглядаються в адміністративних трибуналах, у Німеччині – адміністративних судах (у т. ч. й між органами місцевого самоврядування), у Франції – у Державній Раді, адміністративних судах. Система адміністративних судових органів у Польщі функціонує за принципом розумного і виваженого використання спеціалізації судочинства у межах загальної юрисдикції. У Республіці Нігерія функціями контролю щодо діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права наділена Національна Асамблея [311, с. 259; 142, с. 123; 134, с. 319]. В Україні адміністративні суди відіграють важливу роль у обмеженні свавілля і попередженні бездіяльності органів

місцевого самоврядування. Скасування рішень органів місцевого самоврядування в позасудовому порядку є порушенням принципів демократії.

Іспанія розробила багаторівневу систему забезпечення правового нагляду за органами місцевого самоврядування, яка, на відміну від Бельгії чи Люксембургу, не застосовує постійної активної опіки. Іспанський уряд вважає це несумісним з принципом місцевої автономії. Кожна громада надсилає прийняте нею рішення до наглядового органу. Після надання зауважень, акт направляється на доопрацювання. Якщо ж орган місцевого самоврядування не вносить поправки до акту, урядовий представник може передати його до адміністративного суду. В Угорщині до компетенції урядових органів не входить оцінка критерій доцільності прийняття рішення органом місцевого самоврядування [11, с. 16]. У виняткових випадках, якщо орган місцевого самоврядування послідовно та неправомірно відмовляється приймати рішення, що відповідають законодавству, урядовий представник може ініціювати його розпуск.

У європейських державах державний контроль за діяльністю та рішеннями органів місцевого самоврядування здійснюється у формі легального нагляду, який відрізняється за інтенсивністю через широкий спектр компетенцій наглядових органів. Загалом, нагляд за доцільністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування різко зменшився, але він все ще існує щодо певних типів рішень у Бельгії, Німеччині, Австрії, Польщі та Словенії. Компетенція органів, що здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, порівняно відрізняється від компетенції органів, що контролюють державні інституції. Оскаржувані рішення також можуть бути скасовані в суді (в Іспанії, Німеччині, Швеції, Польщі, Словаччині, Словенії, Англії, Естонії та Угорщині) або органами нагляду самостійно (у Бельгії, Люксембурзі, Австрії та Данії) [5, с. 20].

Відповідно до Закону Федеративної Республіки Німеччини про муніципалітети, [8] державний нагляд означає підтримку, захист та допомогу громадам належним чином виконують свої завдання, він сприяє підвищенню відповідальності місцевих органів. Державний контроль спрямовано на гарантування підтримки муніципалітетів у виконанні ними своїх завдань з дотриманням принципу

законності, а не гарантування законності рішень громади [7, с. 28]. Не зважаючи те, що Німеччина є федеративною державою і муніципальній владі надано широкі повноваження, все ж вважаємо, що такий підхід має стати основою вітчизняної реформи місцевого самоврядування та системи контролю за його діяльністю. Органи місцевого самоврядування потребують, перш за все, всебічної підтримки. Принцип партнерства муніципальної та державної влади є домінуючим у дійсно ефективній комплексній реформі децентралізації.

Отож, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як правило здійснюють уповноважені урядом органи та адміністративні суди. Провідним суб'єктом такого контролю є муніципальні омбудсмени, що можуть призначатись різними суб'єктами – парламентом, урядом, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування. В конституціях більшості держав закріплюється переважно адміністративний державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування і не згадується, відповідний громадський контроль, який є предметом регулювання звичайних законів.

У провідних демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство забезпечує свободу об'єднання в політичні партії, громадські організації, профспілки тощо, тобто утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства. Саме через добровільні громадські об'єднання, ради, колективи громадяни здійснюють контроль за діяльністю місцевого самоврядування.

Інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами громадського контролю в державах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія та ін.). Активність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення.

Загалом, інститути громадянського суспільства у світі формувалися стихійно упродовж кількох століть під впливом розвитку капіталістичних відносин з відповідними атрибутами. Однак, ці характеристики властиві суспільствам західної

демократії. Східноєвропейські країни, що перебували під впливом і прямим тиском радянської ідеології у часи біполярності, не спромоглися реалізувати ідею формування громадянського суспільства, на що вказують як вітчизняні, так і зарубіжні вчені [108, с. 98; 315, с. 262; 12, с. 66]. При цьому, кількість інститутів громадянського суспільства в Україні активно примножується, але лише незначна їх частина реально долучається до взаємодії з органами публічної влади.

Зростання кількості організацій громадянського суспільства поки що не стало запорукою зростання рівня участі громадян, їх готовності брати на себе більше відповідальності за якість свого життя в Україні [110, с. 18]. Це позначається на якості і ефективності розвитку громадського контролю в Україні загалом. Мотивувати інституції громадянського суспільства здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування можна через застосування спеціальних заходів.

В країнах Європи використовуються різні механізми залучення неурядових організацій та зацікавленої громадськості до участі в управлінській діяльності та контролю через електронну участь (електронні інструменти використовуються для підвищенню прозорості, підзвітності та відповідальності інститутів влади, а також заохоченню участі громадян, розширенню їхніх можливостей і підвищенню доступності та відкритості демократичного процесу), створення можливостей для участі (через розвиток потенціалу і навичок місцевих, регіональних та національних неурядових організацій), спеціальні структури для співробітництва (призначення контактних осіб, створення координаційних органів, багатосторонніх комітетів, робочих груп, експертних рад та інших консультативних органів), прийняття рамкових документів щодо співробітництва (розробка рамкових угод про партнерство, стратегічних документів, офіційних програм) [141, с. 16-17]. Але, основною умовою є побудова довіри, партнерських взаємовідносин органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, враховуючи їх ідейну схожість.

Низка країн використовують можливості громадських консультативно-дорадчих структур як посередників між інститутами громадянського суспільства та

органами публічної влади. У Бразилії громадські ради формуються шляхом виборів членів громадського консультативно-дорадчого органу. Кандидати висуваються від територіальних округів. У Данії поширена практика призначення членів консультативних органів, які виконують роль рад з інформаційними або консультативними повноваженнями, забезпечуючи діалог між громадянами та органами державного управління. У Румунії місцева влада тісно співпрацює з громадськими дорадчими комітетами, комісіями або групами спеціалістів, що надають рекомендації міським радам та міським адміністраціям з багатьох питань. Ці групи називаються громадськими дорадчими комітетами. [319, с. 25; 325, с. 193-194]. В Україні громадські консультативно-дорадчі органи діють переважно при органах державної влади, але їх функціональний потенціал виправдовує забезпечення їх повноваженнями щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У США набули розвитку різноманітні форми прямої участі населення у місцевих заходах: створення громадських рад (комітетів) і спеціалізованих комісій, в основу діяльності яких закладено добровільний принцип; практика волонтерської діяльності; ініціювання форумів для обговорення стратегічних планів розвитку міст, які мають статус обов'язкових; функціонування наглядових рад, що складаються із членів територіальних громад. Громадські ради (громадські дорадчі комітети) у системі здійснення самоврядних функцій у США є альтернативним інструментом громадських слухань [312]. У США фундаментом для здійснення ефективного громадського контролю є повна доступність громадських організацій та звичайних громадян до всіх публічних державних документів. Більшість офіційних актів та документів публікується в електронному вигляді групами зі спільними інтересами та урядом. Реальний правовий механізм доступу до всієї необхідної інформації надає Закон США «Про свободу інформації», що забезпечує громадським інституціям та небайдужим громадянам вищий ступінь доступу до інформації про діяльність урядових структур США [131, с. 9; 80, с. 21]. США мають стійкий сформований досвід висвітлення публічної інформації, якою громадяни активно цікавляться. В Україні як практика висвітлення публічної інформації, так і практика

участі громадян в її обговоренні потребує розвитку, передусім через удосконалення правового забезпечення.

Враховуючи, що проблематика громадського контролю за діяльністю місцевого самоврядування отримала увагу міжнародних інституцій значно пізніше, ніж питання державного контролю, це позначилось на його регламентації в національному законодавстві України. Досі вітчизняне законодавство не гармонізує з міжнародними актами у сфері локальної демократії.

Реформування місцевого управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається під впливом регіональної політики ЄС, яка передбачає послаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу і посилення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС. Передумовами проведення реформ у зарубіжних країнах є неоднаковий рівень соціально-економічного розвитку окремих регіонів, недостатній рівень керованості ними, низькі темпи формування розвинутого громадянського суспільства, приведення систем місцевого самоврядування до стандартів ЄС [216, с. 35]. Впровадження європейських правових стандартів місцевого самоврядування має доволі гнучкий характер, адже немає жодних нав'язувань державам конкретних норм, інститутів, моделей місцевого самоврядування; таким чином залишається дискреція для збереження самобутності національних систем місцевого самоврядування у країнах Європи. [86, с. 158]. У разі досягнення Україною євроінтеграційних пріоритетів, питання обмеження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування актуалізується, отож, вже зараз необхідно привести його концепцію до стандартів ЄС.

За результатами дослідження пропонуються наступні висновки та пропозиції:

1. У світі використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів, що відрізняються, залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. В різних державах ефективність однієї і тієї ж форми контролю розкривається по-різному. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з різною часткою впливу притаманний більшості держав світу, як правило, його здійснюють такі суб'єкти: *уповноважені урядом органи* (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія,

Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія та ін.). Такими органами є префекти, місцеві адміністрації, міністерства, комісії тощо. Вони не можуть втручатися у ті питання, де муніципалітетам надано право приймати рішення на власний розсуд за умови, що вони приймають їх законно; *регіональні омбудсмени* (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія та ін.). Вони представляють інтереси держави і суспільства у відносинах з муніципальними органами; *адміністративні суди*, у порядку здійснення адміністративного судочинства з приводу розгляду законності рішень та дій місцевого самоврядування. В конституціях більшості держав закріплюється переважно адміністративний державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування і не згадується, відповідний громадський контроль, який є предметом регулювання звичайних законів.

2. Німецький підхід до організації державного нагляду передбачає підтримку, захист та допомогу громадам належним чином виконують свої завдання, він сприяє підвищенню відповідальності місцевих органів. Державний контроль спрямовано на гарантування підтримки муніципалітетів у виконанні ними своїх завдань з дотриманням принципу законності. Такий підхід має стати основою вітчизняної реформи місцевого самоврядування та системи контролю за його діяльністю. Органи місцевого самоврядування потребують, перш за все, всебічної підтримки. Принцип партнерства муніципальної та державної влади є домінуючим у дійсно ефективній комплексній реформі децентралізації.

3. 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 з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія та ін.). Активність різних організаційних форм інститутів громадянського



суспільства в зарубіжних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення.

4. Активність Української держави у залученні громадян до управлінської діяльності здійснюється переважно на рівні органів державної влади, а органам місцевого самоврядування надаються в цьому питанні широкі дискреційні повноваження. Для України актуальним є досвід функціонування інституту муніципальних омбудсменів, що можуть призначатись різними суб'єктами – парламентом, урядом, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Вважаємо що така посадова особа повинна бути незалежним арбітром між державою та муніципальною владою, яка б здійснювала незалежний нагляд на рівні регіонів та призначалась шляхом конкурсного відбору на рівні Регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

### **Висновки до розділу 1**

1. Децентралізація забезпечує: активізацію розвитку громадянського суспільства; утвердження у державі демократичних принципів управління; оптимізацію процедури надання населенню адміністративних послуг, скорочення бюрократії та спрощення процесу вирішення актуальних проблем громади; забезпечення прозорого і справедливого бюджетного процесу на місцях, розвиток підприємництва, економічне зростання регіону; підвищення ініціативності, відповідальності та продуктивності потенційних лідерів територіальних громад; транспарентність і підзвітність органів місцевого самоврядування та інше. Децентралізація влади в Україні покликана реалізувати та охороняти розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності. Деволюція та деконцентрація влади не повинна бути фіктивною або формальною, тому в галузевому законодавстві мають бути закріплені норми, спрямовані на постійну підтримку розподілу повноважень, що зокрема стосується державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю – урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів спрямована на попередження, виявлення і усунення недоліків та порушень у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади і суспільства. Структура контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: суб'єктів контролю; об'єкт та предмет контролю; підстави проведення, мету і завдання контролю; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи. Діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю – контроль може здійснюватись за реалізацією як об'єктних (політична, економічна, соціальна, культурно-духовна, екологічна, інформаційна та ін.), так і технологічних (нормотворча, виконавча, правозастосовна, правозахисна, правоохоронна, установча, контрольна та ін.) функцій органів місцевого самоврядування і відповідних повноважень. Предметом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є реалізація конкретних повноважень та функцій органів місцевого самоврядування. Запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за наступними критеріями: за рівнями контролю; за призначенням контролю; за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю; за типом повноважень, що становлять предмет контролю; залежно від часу проведення контролю; за організаційно-правовими формами контролю; за справжністю контролю; за ступенем правового закріплення проведення контролю; за способом впливу на органи місцевого самоврядування; за підставами проведення; за суб'єктами, на діяльність яких спрямовано контроль; за суб'єктами, які здійснюють контроль; за кваліфікацією суб'єктів, які проводять контроль; за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування.

2. Правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це процес створення, приведення в дію та постійної підтримки нормативно визначених якостей відповідної діяльності, забезпечення досягнення її мети за допомогою нормативно-правових засобів. Систему нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування складають:

1) Конституція України; 2) міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти. На формування міжнародних стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у світі впливають такі міжнародні інституції як ООН, Рада Європи, ЄС та ін. Окремо слід виділити внесок таких поважних органів як Європейський суд з прав людини та Європейська комісія «За демократію через право». Переважна більшість міжнародних документів, що закріплюють стандарти контролю мають рамковий, рекомендаційний характер, тому не отримали стабільний і дієвий механізм гарантування. Норми, що регулюють здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у великій кількості різних, непов'язаних між собою нормативно-правових актів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері залежно від предмета правового регулювання поділяються на ті, що регулюють внутрішній та зовнішній (державний і громадський) контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування забезпечується на законодавчому рівні та деталізується через локальну нормотворчість муніципальних органів. У питаннях організації і правового забезпечення внутрішнього контролю органи місцевого самоврядування користуються широкими дискреційними повноваженнями. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у чинному законодавстві. Врегульовано процедуру контролю за реалізацією делегованих повноважень, але в умовах децентралізації набуло актуальності встановлення мінімальних заходів державного контролю за власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. У національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. Закони, об'єктом правового регулювання яких, серед іншого, є проведення громадського контролю можна поділити на три основні групи: закони що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування; закони, що забезпечують право на доступ до інформації; закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського

суспільства (суб'єктів громадського контролю). Для всебічного розвитку демократії в Україні, становлення ефективної, самостійної системи місцевого самоврядування, яка б функціонувала на засадах транспарентності підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль».

3. У світі використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів, що відрізняються, залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з різною часткою впливу притаманний більшості держав світу, як правило, його здійснюють такі суб'єкти: уповноважені урядом органи (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія та ін.); регіональні омбудсмени (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія та ін.); адміністративні суди. Німецький підхід до організації державного нагляду передбачає підтримку, захист та допомогу громадам належним чином виконують свої завдання, він сприяє підвищенню відповідальності місцевих органів. Державний контроль спрямовано на гарантування підтримки муніципалітетів у виконанні ними своїх завдань з дотриманням принципу законності. Такий підхід має стати основою вітчизняної реформи місцевого самоврядування та системи контролю за його діяльністю. Принцип партнерства муніципальної та державної влади є домінуючим у дійсно ефективній комплексній реформі децентралізації. У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами громадського контролю в державах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія та ін.). Активність різних організаційних форм інститутів громадянського суспільства в зарубіжних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення.

## **РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні**

Систему публічної влади в Україні складають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які в єдності мають створювати умови для реалізації інтересів людини, громади і суспільства у політичній, економічній, соціальній та культурно-духовній сферах. Але в цій системі місцеве самоврядування вирізняється особливостями, що пов'язані з правовим статусом територіальної громади як інституту громадянського суспільства. Місцеве самоврядування як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення виключає можливість органів державної влади і їх посадових осіб втручатись в цей процес.

В межах децентралізації влади на новий рівень виходить питання про межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та його доцільність взагалі. Нового значення набуває принцип підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України. У експертному та науковому середовищі обговорюється зміна на законодавчому рівні інституту державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на інститут державного нагляду, що потребує додаткової аргументації.

Для вітчизняної юридичної науки проблематика державного контролю не є новою. Це питання є предметом наукової уваги дослідників, які відображають його основні положення в численних наукових працях. Державний контроль вивчали такі вітчизняні вчені, як О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Гаращук, Ю. Дьомін, Т. Кирильчук, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Кобринський, В. Портнов, П. Рабінович, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Цветков, В. Чіркін, Ю. Шемшученко, К. Шоріна, В. Шестак та ін. Правову природу державного нагляду досліджували В. Авер'янова,

Д. Бахрах, В. Колпаков, С. Котюрґін, М. Студенікіна, Ф. Разарьонов та ін. Наявність різних підходів до визначення змісту контролю та нагляду, передусім в науці адміністративного права, вказує на багатоаспектність цього явища.

Дослідження різних аспектів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснювали такі відомі вітчизняні науковці (теоретики права, конституціоналісти, адміністративісти) як Г. Абасов, О. Алшутіна, В. Бакуменко, В. Боденюк, Н. Гончарук, О. Грищенко, Б. Винницький, В. Кампо, М. Кащишин, В. Карпенко, В. Кравченко, А. Крусян, М. Лендель, Т. Маматова, П. Надолішнього, О. Наливайко, І. Нецов, Н. Нижник, О. Петришин, Л. Прокопенко, М. Пухтинський, Ю. Ратейчак, С. Серьогіна, О. Смоляр, О. Скопич, Д. Сухінін, І. Санжаровський, О. Сушинський, В. Тісногуз, А. Толстоухова, В. Удовченко, Ю. Шаров та інші. При тому, що різні питання державного контролю, в тому числі за діяльністю органів місцевого самоврядування, знайшли своє широке висвітлення у науковій літературі, його нова концепція в умовах децентралізації влади потребує посиленої уваги.

Мета наукової розвідки – надати комплексну характеристику інституту державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади для вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо його нормативного закріплення та реалізації.

Здійснення реформи децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Нова політика державного управління спрямована на регіональний розвиток, максимальну передачу функцій на місцевий рівень [89]. В таких умовах постає раціональне питання про мету, завдання, принципи та межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки загальновизнаним є ризик розвитку свавілля муніципальної влади унаслідок децентралізації.

Визначення повноважень місцевого самоврядування та їх меж має відбуватись з урахуванням принципу субсидіарності, що є основоположним в країнах ЄС. Він передбачає, що основні управлінські завдання повинні вирішуватись на тому рівні,

де це може бути здійснено максимально ефективно. Більшість управлінських повноважень передаються на рівень органів місцевого самоврядування, але вони не відокремлюються від держави, а є компонентом єдиного управлінського механізму. При цьому, державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування не втрачає актуальності.

В умовах слабкості інститутів громадянського суспільства, послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування може призвести до негативних наслідків. Наприклад, до зростання порушень законодавства (включаючи посягання на права і свободи громадян) у процесі діяльності органів місцевого самоврядування. Ця тенденція помітна на прикладі норм статутів окремих територіальних громад, які обмежують право місцевої ініціативи [165, с. 13; 154, с. 36]. Розширення повноважень місцевого самоврядування, і відповідно, територіальних громад є позитивною тенденцією, але варто враховувати, що окремі посадові особи можуть зловживати своїми службовим становищем, що в умовах функціональної і фінансової децентралізації може призвести до негативних наслідків.

З одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний контроль інститутів громадянського суспільства, які часто не вміють користуватись своїми правами, створюватимуть на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, незаконної бездіяльності, корупції та інших порушень закону.

Демократичні європейські держави не відмовились від державного контролю навіть в умовах децентралізації. Наприклад, в Іспанії існує контроль за діяльністю органів автономних територій Конституційним судом, Урядом, органами адміністративної юстиції, Рахунковою палатою. У Франції в регіонах функціонують префекти як представники держави, які є гарантом реалізації національних інтересів, а також узгодженості державних послуг у регіоні. Префект, зокрема, здійснює адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування в межах регіону. У скандинавських країнах в окремих сферах скоротили контроль центральної влади за діяльністю територіальних органів влади,

але не відхилили його необхідність. У Польщі важливим напрямом державного контролю на місцях є контроль за бюджетним процесом, який забезпечує рада, ревізійна комісія, казначей. Зовнішній контроль згідно із законодавством здійснюють регіональні рахункові палати. В Чехії фінансова діяльність краю підлягає контролю з боку Міністерства фінансів. Предметом нагляду і контролю цих органів є регулювання зобов'язань місцевого самоврядування щодо державного бюджету та щодо державних цільових фондів [48, с. 99]. Зарубіжний досвід показує, що в державах, де успішно проведена децентралізація влади, застосовуються механізми контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування як обов'язковий компонент забезпечення правопорядку. Досвід провідних демократичних держав, що створюють умови для розвитку місцевого самоврядування є важливим у контексті організації державного і громадського контролю за муніципальною владою в Україні, тому він буде досліджений у окремому підрозділі.

Хоча державний контроль в умовах децентралізації влади має бути зведеним до мінімуму, він є необхідним в контексті дотримання прав і свобод як окремих громадян, так і територіальної громади в цілому.

Демократичні держави світу визнають децентралізацію влади дієвим механізмом реформування місцевого самоврядування. В контексті цього дослідження необхідно вказати, що реформа децентралізації здійснює значний вплив на зміст сучасної концепції державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Її переформатування повністю залежить від змін у правовому статусі місцевих органів державної влади, моделі їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Необхідною умовою децентралізації влади в Україні, що передбачає передачу значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування, є визначення в законі допустимих меж державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це складно здійснити без розуміння змісту державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, його поняття, ознак, принципів та межі, а також кінцевих результатів.



Важливим питанням демократизації державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є їх формальна визначеність та фактична складова. Формалізація будь-якого державно-правового явища розпочинається із термінологічної точності та визначення змісту.

Термінологічна невизначеність у сфері державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах його демократичної модифікації негативно впливає як на розвиток правової доктрини, так і практику державотворення. Оскільки поняття державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування фактично відсутнє в законодавстві, необхідність його визначення стимулює потребу дослідити зміст «державного контролю» стосовно органів місцевого самоврядування на основі виділення їх типових властивостей.

У вітчизняній юридичній, історичній, соціологічній та економічній літературі існує багато визначень «державного контролю». При дослідженні як державного, так і інших видів контролю, науковці використовують переважно діяльнісний підхід, через те, що він зовнішньо виражений у формі врегульованої діяльності певних суб'єктів.

Класична праксеологічна модель діяльності виділяє три її елемента, які зливаються в єдине ціле «реалізацією спільної мети діяльності»: 1) той, хто діє – суб'єкт діяльності; 2) те, за допомогою чого вплив реалізується – засіб; 3) те, на що здійснюється вплив – об'єкт [278, с. 26]. Структура діяльності включає і такі елементи як мета, мотив, результат, спосіб, форма, ціль тощо. Вказані складові можна використовувати як критерії при виокремленні державно-правових явищ, що обумовлюються фактором людської діяльності. При цьому, таке явище може бути об'єктом впливу, засобом діяльності, метою або результатом, чинником зовнішнього впливу тощо. У всіх випадках проявляється певне співвідношення людини і явища, зумовлене включенням особистості у складну систему соціальних взаємодій, побудованих на правових стандартах поведінки [44, с. 20].

Так, О. Андрійко вважає, що їх діяльність полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю [25, с. 28-30]. Т. Кирильчук зауважує, що така діяльність державних органів має бути цілеспрямованою, корисною і суспільно

необхідною та призводити до настання позитивних результатів [135, с. 80]. Оскільки проведення державного контролю є діяльністю окремих посадових осіб, які діють на вимогу норм законодавства, його результати і висновки мають бути обов'язковими для врахування. С. Шестак визнає, що державний контроль може бути самостійно чи зовнішньо ініційованим уповноваженими суб'єктами [323, с. 26]. Крім того, він може бути плановим або позаплановим, але завжди повинен мати офіційний, формалізований характер.

При проведенні державного контролю органи державної влади мають дотримуватись певного формалізованого порядку, використовувати лише ті методи та способи, що передбачені законом. Зовнішнім виразом державного контролю, як правило, є перевірка, спостереження, аналіз, експертиза, аудит, огляд, ревізія та інші способи, передбачені законом.

О. Наливайко з точки зору діяльнісного підходу, розуміє його як комплекс заходів, здійснюваних органами державної влади, що регламентують і консолідуєть діяльність органів місцевого самоврядування, стабілізують функціонування й розвиток всієї системи місцевого самоврядування; здійснюють оцінювання ефективності реальної діяльності та подальшого приведення цієї діяльності відповідно до нормативно визначених стандартів [193, с. 25-26]. В умовах демократичного суспільства, контроль не є самоціллю влади та із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити корегувальні дії [135, с. 45]. В контексті забезпечення законності і верховенства права державний контроль розглядають як інструмент (засіб або спосіб). Контроль як інструменти досягнення мети пов'язаний з використанням певних правових засобів.

Інструментальне бачення правових феноменів обумовило тематичну орієнтацію досліджень правознавців на постановку і вирішення певного кола проблем. На рівні теорії права такими проблемами є, зокрема, регулятивна цінність права, функції, форми, методи, способи, типи, механізми дії права і правового регулювання, реалізація правових норм та ін. [326, с. 167-175]. При цьому,

інструментальний підхід визнають однобоким та дещо спрощеним.

В юридичній літературі існує думка, що метою державного контролю є: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ об'єкта контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; застосування заходів щодо притягнення винних осіб до правової відповідальності [115, с. 22]. О. Андрійко узагальнено визначає мету державного контролю, як приведення діяльності об'єкта у відповідність до положень чинних правових норм [24, с. 120].

Державний контроль є частиною соціального контролю, яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина [25, с. 28-30]. Державний контроль є структурним елементом механізму забезпечення законності і верховенства права в державному та муніципальному управлінні. Це спосіб забезпечення законності [26, с. 348; 38, с. 239; 296, с. 195; 144, с. 524; 66, с. 19; 209, с. 16]. Тому, це явище можна розглядати і за допомогою системного підходу. Поняття «система» інтегрує у собі усі її сутнісні сторони, принципи та головні ознаки [305, с. 12]. Система – це сформоване складне, цілісне явище тривалої дії, побудоване з різних елементів. Систему вивчають через пов'язані між собою елементи. Синтезуючи їх, дослідники формують загальне уявлення про всю систему вцілому.

Державний контроль розглядають системно, як сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених методів і форм діяльності різних органів державної влади. Так, О. Скопич зазначає, що державний контроль у сфері місцевого самоврядування може бути як загальним, так і спеціальним. Загальний державний контроль може бути парламентським, президентським, урядовим. Спеціальний – внутрівідомчий і внутрігосподарський. Внутрівідомчий проводять контрольні-ревізійні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тільки у підпорядкованих міністерствам і відомствам структурах [285, с. 31-32]. Дослідження контролю за допомогою системного підходу дає можливість дійти висновку, що

внутрішні та зовнішні зв'язки і фактори механізму забезпечення законності і верховенства права, впливають на зміст державного контролю. Але цей публічно-правовий інститут не є самостійною системою.

Неефективність сучасної системи місцевого самоврядування спонукає досліджувати державний контроль з точки зору допоміжного фактору підвищення результативності та законності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Донедавна, в юридичній літературі, визначаючи зміст державного контролю, науковці частіше обмежувались констатацією того факту, що під час його проведення, органи державної влади не можуть втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування самоврядних повноважень, не приділяючи уваги питанням його значення і глибинного змісту.

За своєю сутністю «контроль» передбачає глибше втручання у діяльність підконтрольного суб'єкту, ніж «нагляд». Метою будь-якого виду контролю (не обов'язково державного) буде не тільки виявлення відхилень від заданих параметрів, але й їх усунення (або хоча б коригування). Результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають: усунення (коригування) виявлених недоліків; оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів; забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів; вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом законодавства [76, с. 39]. Але, якщо мова йде про контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) повноважень, то таке втручання саме держави виходить за межі, допустимі Європейською хартією про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р. та не властиве демократичним режимам.

Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів. Після цього контрольний орган здійснює аналіз відповідності фактичного стану, співвідношення результатів певної правової норми цілям [76, с. 38]. Адміністративний нагляд передбачає здійснення

спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням суб'єктами правил, передбачених нормативними актами [144, с. 341]. Це різновид надвідомчого контролю, що передбачає активний нагляд і супроводжується застосуванням у певних випадках заходів адміністративно-владного характеру [298, с. 19-20]. Адміністративний нагляд полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, здійснюється систематично за ініціативою його суб'єктів [33, с. 40]. Адміністративний нагляд не втручається у внутрішньоорганізаційні відносини, не оцінює ефективність та результативність діяльності підконтрольного об'єкта, не пропонує заходи щодо коригування (усунення) виявлених порушень обов'язкових вимог та в цьому сенсі є лише частиною державного контролю, яка націлена на виявлення порушень норм законів та підзаконних нормативних актів та подальше застосування заходів державного примусу. Адміністративний нагляд поєднує в собі частину контрольної діяльності та в повній мірі адміністративно-юрисдикційну діяльність [76, с. 39]. Порівняно з державним контролем, використання технології державного нагляду є більш доречним у контексті реалізації органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. передбачає державний контроль у сфері місцевого самоврядування, а Європейська хартія місцевого самоврядування – нагляд. У науковій літературі ці поняття як розмежовуються, так і ототожнюються, але частіше використовуються разом. Така ж ситуація характерна і для законодавчого визначення засад державного контролю у різних сферах. Але, на сьогодні тривалий пошук оптимальної моделі взаємовідносин між органами держави та місцевого самоврядування призвів до переоцінки концепції державного контролю та державного нагляду у цій сфері.

Окремо слід зупинитись на такому інструменті впливу органів державної влади на органи місцевого самоврядування як адміністративна опіка. Ця технологія існує поряд з «контролем» і «наглядом», але не використовується в Україні, а її зарубіжні аналоги відрізняються одне від одного.

Адміністративна опіка передбачає поглиблений вплив на органи місцевого самоврядування. Інститут адміністративної опіки – система контролю центральної або регіональної влади за місцевим самоврядуванням, за якої рішення його органів не можуть вступити в силу без дозволу органу чи посадової особи центральної (регіональної) публічної адміністрації (міністра, губернатора, префекта, комісара і т. ін.) [317, с. 187]. Переважно, рішення органів місцевого самоврядування схвалюють місцеві адміністратори (префект, губернатор та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення [173, с. 23]. У Франції адміністративна опіка передбачає, що у випадку неспроможності місцевої ради здійснювати місцеве управління, її діяльність може бути призупинена, або навіть достроково розпущена [179, с. 116]. Такий підхід до організації контролю є недоцільним в умовах розбудови демократичного місцевого самоврядування в Україні.

Державний контроль та нагляд не є тотожними поняттями. Державний контроль можна визначити як офіційний аналіз, перевірку діяльності підконтрольного суб'єкта та її результатів, що систематично здійснюють уповноважені органи державної влади у визначених законом межах з метою забезпечення законності і верховенства права. Його застосування виправдане щодо реалізації делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування. Державний нагляд – це спостереження за дотриманням нормативно-правових приписів суб'єктами. На сьогодні більш виправданим є використання інструментарію державного нагляду у контексті реалізації власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування, що обмежується лише перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування за крайньої необхідності. Державний нагляд є формою державного контролю.

Узагальнюючи результати використання різних методологічних підходів до дослідження державного контролю, можна виділити наступні загальні ознаки державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації:

- 1) є частиною соціального контролю;

2) це цілеспрямована, систематична, своєчасна, суспільно корисна діяльність уповноважених суб'єктів;

3) є інформаційно-аналітичним засобом, що забезпечує отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування;

4) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування і не стосується оцінки ефективності та результативності їх діяльності;

5) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування;

б) може бути ініційованим ззовні;

7) здійснюється в офіційному, формалізованому порядку, виключно у передбачених законом межах;

8) передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу, що обумовлені важливістю порушених інтересів;

9) результати і висновки державного контролю є обов'язковими для врахування.

Принадгдно зазначимо, що наведений перелік основних ознак не є вичерпним і заслуговує додаткової уваги.

Вітчизняний механізм контролю в державі, який трансформується у зв'язку з демократичними тенденціями державотворення, може бути спрямований на діяльність інститутів громадянського суспільства лише у виключних випадках, що обумовлені потребою захисту прав людини і суспільства. Не є виключенням і діяльність органів місцевого самоврядування, різні напрями якої, складають об'єкт державного контролю.

**Мета державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає:** 1) забезпечення верховенства права і законності; 2) попередження та припинення правопорушень у роботі органів місцевого самоврядування в інтересах суспільства і територіальної громади; 3) поновлення порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, а також застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

Вказані ознаки та мета дають можливість визначити цілісне поняття державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. **Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування** – це вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності та здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу.

Поняття державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не визначене на законодавчому рівні, що призводить до неточного розуміння його змісту. Варто зазначити, що у зв'язку з децентралізацією влади в Україні, визначення цього поняття набуває актуальності [297, с. 4; 299, с. 292; 193, с. 25-26; 288, с. 62]. Визначення поняття державного контролю необхідно деталізувати в ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. для його чіткого розуміння і проведення з суспільнокорисних мотивів.

Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, незалежно від його об'єкта, має зміст який включає в себе принципи, завдання, суб'єктивний та об'єктивний склад тощо. Як слушно зазначає Л. Наливайко, форма визначається змістом, вона формує зміст. Зміст завжди має певну форму. Сутність предмету проявляє себе як в змісті, так і в формі й визначає характер зв'язку між ними [189, с. 57]. Зміст є внутрішнім наповненням форми. Дослідження змісту державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування створюватиме умови для поглибленого і комплексного розуміння його меж, підстав проведення і доцільності взагалі.

Ключовим питанням у дослідженні державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є розуміння його допустимих меж.

Ефективна діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб впливає не тільки на якість життя територіальної громади, а й на демократизацію держави в цілому. На думку деяких фахівців, сучасна методологія оцінки якості



управлінської діяльності має передбачати комплексне дослідження трьох її аспектів, а саме: вимірювання величини докладених зусиль для отримання бажаного результату; вимірювання досягнень за результатами діяльності; зіставлення досягнень із зусиллями [185]. Отже, при оцінці роботи підконтрольного органу, важливу роль відіграє аналіз співвідношення його діяльності та її результатів. Зазначену методологію можна застосувати для оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

Питання державного контролю за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування дістало широке наукове опрацювання, тому ми не будемо вдаватися до аналізу цього питання. Уваги заслуговує саме проблематика державного контролю за реалізацією власних (самоврядних) повноважень органами місцевого самоврядування.

Визначення меж державного контролю є умовою досягнення його ефективності, результативності і демократичності. Чинне законодавство закріплює здійснення державного контролю за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, які недостатньо конкретизовані та потребують уточнення. Втратила своє первинне призначення заборона контролю за реалізацією власних повноважень органами місцевого самоврядування. Реформа децентралізації детермінує потребу організації обмеженого державного нагляду за реалізацією власних (самоврядних) повноважень з метою забезпечення законності і верховенства права на основі принципів доцільності та домірності.

Критеріями визначення меж та підстав державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна визнати: проведення його з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; доцільність та виключну об'єктивну необхідність; законність і обґрунтованість методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); реальну можливість уповноважених на те суб'єктів чи окремих громадян його ініціювати та інші.

Зрозуміти внутрішній зміст державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та надати науково-

обґрунтовані рекомендації щодо його інституціоналізації можна дослідивши принципи.

Вітчизняні науковці акцентують увагу на необхідності розробити основні концептуальні засади державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою їх подальшого закріплення в законодавстві [290, с. 247; 193, с. 26]. Безумовно, такий перелік має сприяти децентралізації державної влади.

Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) в науковій літературі визначають по-різному, зокрема, як: 1) особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [40, с. 693]; 2) основу деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт пояснення або керівництва до дій. Субстанцію, що в своєму існуванні не потребує нічого, крім себе, робить можливим розуміння буття [78, с. 324]; 3) основне, вихідне положення якоїсь теорії, учення, світогляду, теоретичної програми [202]. Принципами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації є основні засади, що визначають його загальний внутрішній зміст. Їх перелік не визначено ні в галузевому законодавстві, ні в теорії контролю за місцевим самоврядуванням, що зумовлює потребу дослідити принципи інститут державного контролю загалом.

В науковій юридичній літературі існують різні підходи щодо визначення та класифікації принципів державного контролю, але переважно в окремих сферах. Найбільш поширеним є поділ таких принципів на загальні та спеціальні [323, с. 71; 25, с. 36; 74]. Загальними є принципи, що притаманні інституту державного контролю в цілому, а спеціальні – притаманні йому в окремих сферах чи в певних умовах.

Наприклад, В. Шестак виокремлює такі загальні принципи, як: верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота і своєчасність, гласність [323, с. 71]. О. Андрійко відносить до них: законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, а також прозорість його здійснення [25, с. 36]. І. Гончаренко стверджує, що загальними принципами державного контролю в торговельній сфері є законність, гласність, плановість,

забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єктів, об'єктивність; а спеціальними – принцип етичності, принцип відповідальності державного контрольно-наглядового органу за шкоду, заподіяну суб'єкту, принцип мінімізації втручання державного контрольно-наглядового органу, принцип професіоналізму, принцип оперативності, принцип неприпустимості тиску контролюючих органів на суб'єктів [73]. Для кожної окремої сфери притаманні власні спеціальні принципи.

Система принципів державного контролю за діяльністю органів місцевого в умовах децентралізації влади складається з поєднання загальних принципів державного контролю, спеціальних принципів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і принципів, що покладені в основу децентралізації державної влади.

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., в ст. 20 не визначає принципів державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Але, аналізуючи зміст норми, можна виділити такі його керівні засади, як: законні підстави проведення; проведення в межах повноважень уповноваженого суб'єкта; використання законних способів; не втручання у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень [24, с. 167]. Необхідність його визначення зумовлює потребу дослідити різні думки науковців щодо принципів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Науковці Т. Коломоєць та П. Матвієнко до загального переліку принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відносять: принцип верховенства права; законність; об'єктивність; обґрунтованість; систематичність; системність; гласність; відкритість; науковість; професіоналізм; неупередженість; цілеспрямованість; результативність; всебічність та повноту охоплення контролем всієї діяльності; оперативність, динамічне проведення контрольних заходів; економність; відповідність заходів впливу; принцип взаємодії суб'єктів контролю між собою; принцип допомоги суб'єкта контролю підконтрольному; принцип відповідальності суб'єкта контролю за свої дії [143, с. 35-41]. О. Скопич вважає, що в основу побудови ефективної системи контролю в сфері місцевого

самоврядування потрібно закласти такі принципи, як: точність і достовірність, своєчасність, економічність, гнучкість, обґрунтованість критеріїв контролю і їх множинність, об'єктивність, стратегічна спрямованість, модальна мотивація, професійний скептицизм [285, с. 46]. Зазначені принципи є актуальним, але в умовах децентралізацію влади в Україні, наявний науковий матеріал потребує оновлення.

Держава повинна здійснювати помірний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Вагомий вплив на формування вказаних принципів здійснюють керівні засади децентралізації, як процесу реформування правового статусу органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Децентралізація влади в Україні покликана реалізувати та охороняти розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності. Деволуція та деконцентрація влади не повинна бути фіктивною або формальною, тому в галузевому законодавстві мають бути закріплені норми, спрямовані на постійну підтримку розподілу повноважень, що зокрема стосується державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Найбільший інтерес викликає саме принцип субсидіарності, який передбачає, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, не можуть забезпечити різноманітні потреби [206, с. 9-10]. Врахування принципів розподілу компетенції і меж втручання держави у вирішення питань місцевого значення є обов'язковим при розробці концепції державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Все це дозволяє дійти висновку, що принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації необхідно класифікувати на загальні і спеціальні. До загальних можна віднести принципи: законності, верховенства права, відкритості, гласності, рівності сторін, об'єктивності, обґрунтованості та науковості використовуваних методів,

професіоналізму, оперативності, економії ресурсів тощо. До спеціальних принципів – проведення з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; проведення в межах компетенції суб'єкта контролю; невторчання у здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень; пріоритет інтересів територіальної громади над державними; доцільність та виключну об'єктивну необхідність проведення контролю; законність методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); стриманість і домірність контролю; своєчасність проведення контролю; допоміжний характер контролю; відповідальності сторін за порушення порядку проведення контролю.

Місцеве самоврядування можна розглядати з різних сторін: як один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм народовладдя; специфічну підсистему публічної влади; форму залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; право; системну організацію; різновид суспільного управління [172, с. 112]. Органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як підконтрольний державі суб'єкт у межах дотримання ними Конституції і законів України. Пасивними суб'єктами державного контролю виступають органи місцевого самоврядування та їх посадових особи, а їх діяльність – об'єктом.

Світовий досвід доводить, що при будь-яких формах місцевого управління державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами використовується завжди. У багатьох розвинених країнах, місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного а контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, державні адміністрації [53, с. 269]. Активними суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є органи та посадові особи органів державної влади.

Державний контроль включає ширше коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Верховну Раду України, Президента України; через відповідні рішення – Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо. При цьому

система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади [268, с. 68]. Суб'єктами (з урахуванням особливості об'єкта їх контролю) в правовій системі України є підстави розрізняти наступні види державного контролю: парламентський контроль; президентський контроль; адміністративний контроль; судовий контроль та ін. [324, с. 122]. Отож, суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є законодавча влада та її контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата; глава держави та його апарат – Президент України, Адміністрація Президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – КМУ, міністерства та інші центральні органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України.

Питання визначення суб'єктивного складу державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є ключовим у розумінні його змісту. Численні наукові дискусії навколо проблематики інституціоналізації префекта обумовлюють потребу дослідити його зміст, завдання та доцільність в межах окремого підрозділу.

Узагальнюючи основні ознаки, принципи, межі контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування доцільно акцентувати увагу на його кінцевому результаті.

Результатами контролю шляхом подолання виявлених відхилень діяльності підконтрольного об'єкта стають: усунення (коригування) виявлених недоліків; оцінка ефективності діяльності підконтрольних об'єктів; забезпечення збереження та сталого розвитку досягнутих результатів; вжиття дієвих заходів щодо своєчасного інформування відповідних правоохоронних органів про порушення підконтрольним об'єктом адміністративного та кримінального законодавства [76, с. 39]. Недопустиме застосування заходів державного примусу щодо органів

місцевого самоврядування безпосередньо державними органами, які проводять контроль.

Андрійко О. узагальнює, що державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, тобто в основному застосовувалися «регулююча» і «каральна» його функції. При цьому фактично майже не бралися до уваги «відновлююча» і «спрямовуюча» функції контролю [21, с. 10-11]. Застосування такого підходу щодо органів місцевого самоврядування не обґрунтоване,

При реалізації державного контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень доцільним є вжиття заходів як переконання, так і примусу з метою відновлення законності і верховенства права. Під час реалізації державного нагляду за реалізацією власних повноважень органами місцевого самоврядування можливе застосування лише переконання та попередження.

У проєкті закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30.10.2020 р. заходами з усунення порушень законодавства є: 1) вимога про усунення порушення; 2) звернення до суду. Вимога про усунення порушення передбачає звернення органу із забезпечення законності до відповідного органу чи посадової особи місцевого самоврядування з вимогою усунути порушення законодавства. Не усунення порушення органом місцевого самоврядування є підставою для звернення органу із забезпечення законності до суду з позовом про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині. Необґрунтоване звернення до суду з позовом про усунення порушення не допускається [229]. Принагідно зазначимо, що сама ідея звернення до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним та його скасування повністю або у частині є виправданою. Але ефективність і своєчасність цієї форми реагування ускладнена.

Викликає питання і повноваження наглядового органу (у цьому випадку префекта) призупиняти дію актів, які він вважає незаконними, з одночасним

направленням їх до адміністративного суду. Рада Європи не радить вводити таких повноважень, оскільки без чітких законодавчих положень та моніторингу їхньої імплементації це створює суттєві ризики зловживань і обмежує автономію органів місцевої влади. Рада Європи зазвичай рекомендує використовувати процедури, що передбачають менший ступінь втручання, як-от звернення до суду в рамках надзвичайної процедури, коли на час розгляду справи по суті призупиняється дія лише тих актів, можливі наслідки яких буде важко або неможливо змінити. Як мінімум, Рада Європи рекомендує передбачити, щоб повноваження наглядового органу з призупинення дії актів здійснювалися не систематично, а лише у виняткових випадках, коли впровадження такого рішення призведе до серйозних наслідків. Водночас, повноваження призупинити дію актів не суперечить Хартії, і в половині держав-членів Ради Європи наглядові органи мають такі повноваження. [222, с. 9]. На сьогодні суди перевантажені кількістю справ на одного суддю, у зв'язку зі зменшення числа суддів та прогресуючим навантаженням на суд. Якість правосуддя в цих умовах знижується, тому своєчасність прийняття рішень у справах про порушення закону органом місцевого самоврядування не гарантована. Враховуючи важливість своєчасної реалізації функції органів місцевого самоврядування, блокування їх рішень унаслідок затягування судового розгляду справи та прийняття остаточного рішення призведе до непередбачуваних наслідків для громад.

Сьогодні все частіше обговорюється та застосовується практика альтернативного вирішення правових конфліктів без звернення до судових процедур. Популярності набуває медіація, що розглядається як один із альтернативних способів вирішення конфліктів. Хоча ця технологія більш притаманна для вирішення приватно-правових спорів, її потенціал свідчить про придатність медіації до імплементації у публічно-правову сферу.

Головна особливість медіаційних процедур – це прийнятність отриманого результату для всіх сторін конфлікту, тоді як судові процедури передбачають, як правило, сторону, що виграла, і сторону, що програла [183, с. 106]. Медіація – це один зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної



виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми.

Вирішення конфліктів, які виникають із певною частотою під час виконання своїх обов'язків у державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, актуалізують питання вдосконалення їх професійних компетентностей, зокрема і в частині побудови ефективних комунікацій, переговорів тощо [183, с. 107]. Але, проблеми впровадження альтернативного вирішення юридичних конфліктів у публічно-правову сферу не обмежуються лише непопулярністю медіації серед публічних службовців.

Проблемою запровадження інституту медіації в Україні є відсутність нормативно-правової бази щодо її регулювання та низький рівень обізнаності населення. Адміністративна медіація – це вид альтернативного врегулювання адміністративних суперечок, метод їх вирішення із залученням адміністративного медіатора (як правило, вищого керівника посадової особи, діяння якої оскаржуються), який допомагає улагодити публічний конфлікт – відновити порушені цінності приватної особи за умови дотримання публічного інтересу суспільства [62, с. 272]. Верховний Суд України у зауваженнях та пропозиціях до одного з проєктів Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 2425а-1 від 03.07.2013 р.) зазначає про неможливість застосування процедур медіації у сфері публічного владного управління, оскільки вільне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, укладання ним угоди за наслідками процедур медіації не виключає випадків виходу при цьому уповноважених представників суб'єктів владних повноважень за межі законодавчо визначених приписів щодо повноважень, способу або процедур діяльності цього органу влади (її посадової особи), а отже, за певних обставин суперечитиме принципу законності. Також, наявність у цього суб'єкта рівних прав і обов'язків з іншою стороною переговорів щодо медіації заперечує сам владний статус суб'єкта владних повноважень, імперативність (загальнообов'язковість) його волевиявлення для об'єкта управління під час здійснення владних управлінських функцій на основі законодавства, у зв'язку з чим і виникають справи адміністративної юрисдикції [45]. Але, орган місцевого

самоврядування не є об'єктом управління суб'єктів державного контролю та не знаходиться на нижчому рівні.

Незважаючи на існуючі проблеми врегулювання медіації, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. доцільно передбачити альтернативне вирішення юридичних публічно-правових суперечок за наслідками державного контролю. При цьому, діяти така норма може тільки після законодавчого закріплення інституту медіації в окремому законі.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновків, що зміст державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна охарактеризувати наступними положеннями:

1. З одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний контроль інститутів громадянського суспільства, створюватимуть на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, незаконної бездіяльності, корупції та інших порушень закону. Державний контроль в умовах децентралізації влади має бути зведеним до мінімуму, але він є необхідним у контексті дотримання прав і свобод як окремих громадян, так і територіальної громади в цілому. Пропонується наступне визначення поняття державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності та здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Визначення поняття державного контролю необхідно деталізувати в ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. для його чіткого розуміння і проведення з суспільнокорисних мотивів.

2. До ознак державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації слід віднести наступні: 1) є частиною соціального контролю; 2) це цілеспрямована, систематична, своєчасна, суспільно

корисна діяльність уповноважених суб'єктів; 3) є інформаційно-аналітичним засобом, що забезпечує отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; 4) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування і не стосується оцінки ефективності та результативності їх діяльності; 5) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 6) може бути ініційованим ззовні; 7) здійснюється в офіційному, формалізованому порядку, виключно у передбачених законом межах; 8) результати і висновки державного контролю є обов'язковими для врахування. Мета державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: 1) забезпечення верховенства права і законності; 2) попередження та припинення правопорушень у діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах суспільства і територіальної громади; 3) поновлення порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, а також застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності.

3. Держава повинна здійснювати помірний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Чинне законодавство закріплює здійснення державного контролю за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, які недостатньо конкретизовані та потребують уточнення. Втратила своє первинне призначення заборона контролю за реалізацією власних повноважень органами місцевого самоврядування. Реформа децентралізації детермінує потребу організації обмеженого державного нагляду за реалізацією власних (самоврядних) повноважень з метою забезпечення законності і верховенства права на основі принципів доцільності та домірності. Визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. меж державного контролю є умовою досягнення його ефективності, результативності і демократичності. Критеріями визначення меж та підстав державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна визнати: проведення його з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; доцільність та виключну об'єктивну необхідність; законність і обґрунтованість методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості

(поєднання громадського і державного контролю); реальну можливість уповноважених на те суб'єктів чи окремих громадян його ініціювати та інші.

4. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації необхідно класифікувати на загальні і спеціальні. До загальних можна віднести принципи: законності, верховенства права, відкритості, гласності, рівності сторін, об'єктивності, обґрунтованості та науковості використовуваних методів, професіоналізму, оперативності, економії ресурсів тощо. До спеціальних принципів – проведення з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; проведення в межах компетенції суб'єкта контролю; невтручання у здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень; пріоритет інтересів територіальної громади над державними; доцільність та виключну об'єктивну необхідність проведення контролю; законність методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); стриманість і домірність контролю; своєчасність проведення контролю; допоміжний характер контролю; відповідальності сторін за порушення порядку проведення контролю.

5. Активними суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є органи та посадові особи органів державної влади. Пасивними суб'єктами державного контролю виступають органи місцевого самоврядування та їх посадових особи, а їх діяльність – об'єктом. Органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як підконтрольний державі суб'єкт в межах дотримання ними Конституції і законів України. Суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є законодавча влада та її контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата; глава держави та його апарат – Президент України, Адміністрація Президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – КМУ, міністерства та інші центральні органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України.

б. Заходами з усунення порушень законодавства органом місцевого самоврядування необхідно визнати вимогу про усунення порушення та звернення до суду. Звернення суб'єкта контролю до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним та його скасування повністю або у частині є виправданою, але ефективність цієї форми реагування ускладнена перевантаженістю судової системи. Якість правосуддя в цих умовах знижується, тому своєчасність прийняття рішень у справах про порушення закону органом місцевого самоврядування не гарантована. Медіація є одним зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми. Незважаючи на існуючі проблеми врегулювання медіації, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. доцільно передбачити альтернативне вирішення суперечок за наслідками державного контролю.

## **2.2. Теоретико-правова характеристика концепції інституту префекта як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні**

Професійний державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є актуальним в умовах децентралізації. В розроблених проєктах змін до Конституції України щодо децентралізації таку функцію має виконувати префект за рахунок ліквідації місцевих державних адміністрацій. Загальна концепція інституту префекта перебуває на стадії активного обговорення експертним середовищем, громадським сектором та ін.

Різні проблеми інституціоналізації префекта в Україні досліджували В. Авер'янов, Г. Арматю, І. Беззуб, О. Бровко, П. Ворона, В. Воротін, М. Дрогомирецька, В. Заблоцький, В. Кубійда, О. Марцеляк, Г. Макаров, Б. Калиновський, Т. Панченко, А. Скібінські, М. Стец, А. Ткачук та ін. Окремі

аспекти співвідношення інституту префектів і місцевих державних адміністрацій відображені у дослідженнях І. Беззуба, О. Бровка, Е. Давиденка, А. Осіпова та ін. При цьому, у вітчизняній юридичній науці не сформовано остаточної концепції інституту префекта як державного органу, що включала б його поняття, ознаки, завдання, місце у системі органів виконавчої влади та засади взаємодії з органами місцевого самоврядування. На тлі довготривалих політичних дискусій, що зосереджені на питаннях доцільності інституціоналізації цього органу та відсутності єдиної цілісної науково обґрунтованої концепції префекта ускладнюється та затягується процес розробки правових засад децентралізації влади загалом. Отже, ефективність реформи децентралізації влади та інституціоналізація префекта залежать від наукового дослідження та обґрунтування перспектив та наслідків таких процесів, що і зумовлює потребу подальших досліджень.

Метою дослідження є обґрунтування доцільності інституціоналізації префекта як основного суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування через визначення його поняття, ознак, мети і завдань, а також співвідношення з місцевими державними адміністраціями.

Одним із завдань децентралізації влади в Україні є суттєве розширення повноважень та можливостей місцевого самоврядування, надання їм реальної самостійності та автономності, подолання конфлікту державної та муніципальної влади на місцях. Але надання органами місцевого самоврядування нових повноважень та розширення існуючих, з урахуванням підходів до формування місцевих бюджетів, зумовлює загрозу зловживання владою посадовими особами органів місцевого самоврядування.

На сьогодні органи місцевого самоврядування не контролюються спеціальним уповноваженим державним органом, тому, фактично, функція контролю покладається на територіальну громаду. Громадський контроль хоча і є дієвим, проте непоширеним механізмом через його правову неврегульованість та непоінформованість населення.

В Україні розвитку набули моделі адміністративної реформи, що по-різному пропонували вирішити питання інституціоналізації окремого державного

наглядного органу у сфері місцевого самоврядування: 1) адміністрації на районному та обласному рівнях і надалі залишаються державними, повноваження районної та обласної рад розширюються. Передбачається укрупнення об'єднаних територіальних громад; 2) на районному та обласному рівнях створюються органи місцевого самоврядування, що для виконання своїх постанов утворюють місцеві адміністрації; 3) обласні державні адміністрації зберігаються та отримують департаменти як ще один адміністративний рівень; райони територіально переформатовуються на менші за розміром; створюються органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети); 4) урядування на обласному рівні залишається за обласними державними адміністраціями, а замість районних впроваджуються департаменти як структури обласних державних адміністрацій. На рівні областей і департаментів створюються органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети), що перебирають на себе посади та управління державної адміністрації; 5) обласні державні адміністрації перетворюються на префектури, а на рівні району ліквідуються. На обласному та районному рівнях створюються органи місцевого самоврядування (виконавчі комітети). На рівні району, міст і територіальних громад адміністрація виконувала б як державні, так і комунальні функції, а голови районної та місцевої (міста чи села) адміністрацій були б відповідальними як за нижній рівень державної влади, так і за комунальну адміністрацію [22, с. 475-476; 276, с. 186]. Професійний державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування безумовно залишається актуальним і в умовах децентралізації. У проєкті змін до Конституції України щодо децентралізації такі функції має виконувати префект.

Основою самостійності та інституційної спроможності місцевого самоврядування є демократичний зміст законодавства, що регулюватиме статус префекта. Після прийняття рішення про необхідність внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, розпочався нормотворчий процес з метою законодавчого забезпечення процесу і результатів реформи. З набранням чинності конституційними змінами має розпочатись процес практичного формування інституту префекта.

Інституціоналізація префекта стала одним із найбільш дискусійних питань децентралізації, поряд з питанням особливого статусу Донецької та Луганської областей. Неоднозначне розуміння концепції цього органу серед розробників законодавчих новацій, поряд з майже повним несприйняттям новацій на місцевому рівні спричинили довготривалий процес розробки та узгодження змін до Конституції України у частині децентралізації та окремого закону про префектів.

Розроблені на сьогодні два варіанти закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації (№ 2217а від 2015 р. та № 2598 від 2019 р.) з певними відмінностями визначають концепцію інституту префекта. Принагідно зазначимо, що останній проєкт від 2019 р. не є остаточним і перебуває на громадському обговоренні. Тому, модель інституту префекта є сформованою лише умовно, отож заслуговує особливої наукової уваги.

У проєкті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади № 2217а від 2015 р. визначено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть префекти, яких призначає на посаду та звільняє з посади за поданням КМУ Президент України. Під час здійснення своїх повноважень префект відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний КМУ [231]. У Проєкті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 2019 р. уточнено, що виконавчу владу, крім префектів здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Запропоновано залишити право Президента України за поданням КМУ призначати на посади та звільняти з посад префектів, а також указано, що строк перебування префекта на посаді не може перевищувати 3 років. Префект під час здійснення своїх повноважень буде підзвітним та підконтрольним і Президентові України, і КМУ [230]. Набрання чинності законопроектом від 2019 р. обумовлює ліквідацію місцевих державних адміністрацій, що мають припинити свою роботу після створення окружними та обласними радами виконавчих комітетів.

Зміни до ст. 118 та ст. 119 Конституції України, спрямовані на інституціоналізацію префекта та на заміну існуючої системи місцевих органів



виконавчої влади в Україні визнані Конституційним Судом України такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Таку позицію викладено у Висновку Конституційного Суду України від 30.07.2015 р. № 2-в/2015 щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України [56]. Але, у змісті запропонованої заміни посади голови місцевої державної адміністрації посадою префекта суддя М. Гультай виявив певні загрози сучасній системі стримувань і противаг, а саме: визначений конституційно-правовий статус префекта дозволяє йому уникнути конституційно-правової відповідальності – висловлення недовіри органами місцевого самоврядування та подальшої відставки з посади [203].

Складність формування змін до Основного Закону обумовлено тим, що до цього часу оновлення Конституції, конституційного регулювання суспільних відносин не носило концептуально-системного характеру, зокрема, щодо: засад конституційного ладу; механізму стримувань і противаг у системі розподілу державної влади, що призводить до перманентного дрейфу форм державного правління від парламентарно-президентської до президентсько-парламентарної, президентської; зміцнення конституційних основ виконавчої влади у регіональному аспекті її реалізації, в особі нових інституцій урядників (префектів); конституційного і подальшого правового оформлення процесу децентралізації публічної влади та трансформації місцевого самоврядування на засадах повсюдності, субсидіарності та ін. [267]. Проблематика конституційного регулювання статусу префекта пояснюється і тим, що в Україні окремого спеціального органу, який би контролював місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування не існувало.

Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснювала прокуратура мав потенційно оперативний, кваліфікований, ефективний та дієвий характер. Його основною перевагою була активність громадських звернень до прокуратури щодо порушення органами місцевого самоврядування законодавства. Але, функціонування прокуратури у тому стані, що передувало скасуванню функції

загального нагляду не відповідає міжнародним стандартам демократії, забезпечення верховенства права та захисту прав людини.

На думку В. Тертишника, префект буде виконувати притаманні раніше прокурору функції. Але прокурор міг розраховувати на підтримку і захист системи прокуратури. За рахунок системи, в яку він був «вмонтований», прокурор мав реальні можливості домогтись законності на місцях. Вчений ставить під сумнів спроможність префекта реалізувати функцію нагляду за діяльністю місцевого самоврядування поза правоохоронною системою. Також акцентує, що прокурори можуть кваліфіковано здійснювати цю функцію, якщо буде скорегована їх компетенція, удосконалені умови їх формування і зміцнені гарантії їх діяльності [303, с. 58-59]. Відсутність функції нагляду у органів прокуратури європейських держав стало одним із аргументів на користь скасування повноважень загального нагляду, в тому числі за діяльністю органів місцевого самоврядування. Підтримуємо недоцільність відновлення повноважень такого суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як прокуратура, з огляду на вимоги гарантування домірного і обмеженого втручання держави у реалізацію муніципальної влади.

Правовий статус префектів має бути врегульований у окремому законі. Оскільки конституційні норми закріплюватимуть лише основи правового статусу та компетенції префекта, багато залежатиме від закону, що деталізуватиме норми Конституції України та регламентуватиме конкретні механізми нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування [204, с. 18]. Якість та ефективність такого закону пов'язані з обґрунтованим визначенням цілей інституту префекта та його місця у системі органів виконавчої влади.

У будь-якому випадку, ефективніше визначити єдиний орган, що здійснюватиме контроль, ніж розділяти сфери контролю між різними, не поєднаними між собою державними органами [222, с. 9]. Заплановано утворити інститут префекта як одноособовий місцевий орган державної виконавчої влади, надати йому статус державного службовця та змінювати кожні три роки. Сутність правового статусу префекта, зміст повноважень та, особливо, порядок призначення дозволяє дійти висновків про його ймовірну політизацію.

Після прийняття поправок до Конституції України, правовий статус префектів має бути врегульовано в окремому законі. Перший проєкт закону України «Про префектів» від 16.11.2015 р. підготовлений у відповідності до проєкту закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади № 2217а від 2015 р. У процесі узгодження з громадськістю концепції змін до конституції, запропонований зміст інституту перфекта може суттєво змінитися.

При розробці закону щодо статусу префектів необхідно буде чітко визначити такі питання як: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад та голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування і навпаки; 3) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 4) професійна підготовка префектів [317, с. 199]. З метою забезпечення ефективної наглядової діяльності префектів розробка відповідної законодавчої бази має бути підпорядкована таким цілям: забезпечення першочергового розгляду актів органів місцевого самоврядування, які становлять найбільший суспільний інтерес; дотримання принципу об'єктивності та політичної неупередженості при здійсненні нагляду, невторчання у міжпартійну конкуренцію; уникнення ситуації дублювання повноважень; визначення чітких критеріїв нагляду для запобігання перевантаження роботи префектів реагуванням на дрібні питання [176]. Громадська думка має бути основою під час формування інституту префекта та надання йому владних повноважень.

Продовження реформи децентралізації, внесення змін до Конституції України, формування інституту префектів, їх роль не завжди раціоналізуються і розуміються на рівні громад. Повноваження потенційних префектів поки не зрозумілі в громадах [87, с. 21]. Для досягнення громадської підтримки інституту префекта в Україні варто забезпечити прозорий механізм його діяльності та прийняття на посаду. Необхідно забезпечити партнерські відносини префекта з органами місцевого самоврядування, засновані на принципах взаємної довіри і підтримки.

Науковці пропонують звертати увагу в процесі внесення змін до законодавства на такі напрями: удосконалення взаємодії між Президентом України та префектами у процесі здійснення ними наглядової діяльності; розмежування функцій із нагляду між префектами різних рівнів та між префектами і органами державної виконавчої влади; врахування специфічних умов при нагляді за реалізацією делегованих повноважень [176]. Реформа децентралізації, не зважаючи на формальні недоліки та політичну неузгодженість, все ж має бути завершена, а інститут префекта сформований.

Підхід до формування нормативних та організаційних аспектів інституту префекта має бути заснований на фундаментальних і прикладних дослідженнях з урахуванням досвіду провідних держав світу. У основу закону про префектів мають бути покладені науково обґрунтовані висновки і концепції.

Наукову концепцію інституту префекта сформовано в низці країн світу, але це не стосується України, де його впровадження знаходиться на підготовчому етапі. Публічно-правовий інститут префекта має давню історію і її сутність та зміст неодноразово осмислювався зарубіжними вченими. Еквіваленти інституту префекта в різних країнах відрізняються за своїми формами, повноваженнями, сферою відання. Як правило, вони формувались історично протягом тривалого часу. Для України ця інституція не є традиційною, тому її формування відбувається шляхом запозичення окремих елементів правового статусу префекта у Франції та Польщі. Отож, і більшість сучасних досліджень сконцентровані саме на порівняльно-правовій характеристиці зарубіжних моделей префекта та вивченні досвіду європейських держав. Однак, результати таких узагальнень не завжди можуть заповнити прогалину, про що свідчать наявні спроби прийняти законодавство щодо децентралізації.

Термінологічна невизначеність щодо інституту префекта негативно впливає як на розвиток правової доктрини, так і на законотворчу діяльність.

У первинному вигляді інститут префекта зародився у Стародавньому Римі близько V ст. до н.е. Свого поширення він набув у Єгипті, Галлії, Іспанії, Македонії, Греції, Фракії та багатьох інших державах різних історичних періодів. Етимологічно

поняття «префект» (лат. praefectus – керівник) означає особу, яка обіймає військову, адміністративну або судову посаду; урядового чиновника, який очолює управління в адміністративно-територіальній одиниці (департаменті) [40, с. 546]. Відповідно, поняттям «префектура» позначається адміністративно-територіальна одиниця; орган управління, де працює префект [40, с. 546]; район управління префекта [95, с. 467]. Навіть сьогодні це поняття частково зберігає свій первинний зміст.

Термінологічна чіткість та зрозумілість має стати фундаментом для подальших наукових досліджень інституту префекта як органу державної влади. Досягнення методологічної обґрунтованості висновків зумовлює необхідність комплексного аналізу результатів наукового осмислення категорії «префект», які наразі зводяться до характеристики окремих його ознак і завдань.

У цьому контексті постає потреба вивчення та систематизації основних ознак інституту префекта як органу державної виконавчої влади, з урахуванням його контрольно-наглядових повноважень щодо дотримання законності та верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування. Дослідження ознак префекта надасть можливість змодельовати його потенційний характер, розуміти переваги і можливі ризики впровадження такого органу на практиці. Їх визначення сприяє формуванню вітчизняного поняття «префекта» з метою його подальшого нормативно-правового закріплення.

Префект має стати місцевим органом державної виконавчої влади, тому цій державній інституції притаманні як загальні для всіх виконавчих органів ознаки, так і власні специфічні. Низка ознак префекта дублюється від місцевих державних адміністрацій. Загальні ознаки органів виконавчої влади стали предметом дослідження великої кількості вітчизняних науковців, переважно адміністративістів. Серед них: В. Авер'янов, С. Алексєєв, О. Андрійко, О. Бандурка, Д. Бахрах, В. Бабаєв, М. Байтін, Ю. Битяк, В. Гавловський, Е. Григоніс, І. Голосніченко, Д. Журавльов, Р. Калюжний, В. Копейчиков, Ю. Козлов, Л. Кисіль, Є. Кубко, В. Лазарєв, В. Мамутов, М. Марченко, В. Малиновський, В. Петков, Б. Россинський, О. Скакун, Ю. Старілов, Ю. Тихомиров, В. Цветков, В. Чиркін, Ю. Шемшученко, К. Шеремет та багато ін.

В своєму комплексному монографічному дослідженні державного ладу України, Л. Наливайко зазначає, що до ознак органу держави належать: 1) структурна відокремленість; 2) внутрішня організованість; 3) юридична оформленість; 4) наявність державно-владних повноважень; 5) наявність правових, матеріально-фінансових засобів; 6) спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави; 7) використання правових та організаційних форм і методів діяльності [189, с. 575-576]. Безумовно, ці загальні ознаки мають бути характерними і для префекта.

Окремої уваги заслуговують загальні ознаки органу виконавчої влади, оскільки вони повніше характеризують систему органів цієї гілки влади в цілому. Серед них виділять такі: це колектив людей – державних службовців; має офіційне найменування та повноваження використовувати державну символіку; різновид державних органів; створюється державою для здійснення її управлінських функцій; наділений державно-владними повноваженнями, має певний обсяг прав та обов'язків у сфері державного управління, компетенцію; діяльність має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер; для здійснення своїх завдань і функцій наділений правом застосування заходів державного примусу та має апарат примусу; йому властива організаційно-структурна відокремленість та оперативна самостійність дій у певних територіальних межах чи галузях; є суб'єктом державної власності, утримується за рахунок державного бюджету; має статус юридичної особи, є самостійним учасником адміністративно-правових відносин; знаходяться під загальним контролем законодавчої влади і Президента України [136, с. 74; 23, с. 56; 59, с. 29]. Важливо відзначити, що для місцевих органів державної влади межі компетенції звужені, а субординація посилена.

Так, Д. Журавель вважає, що до основних ознак центральних органів виконавчої влади відносяться такі: є складовою апарату державного управління, який належить до складних самоврядних інституційних систем; відповідальні перед Президентом України та підконтрольні й підзвітні Верховній Раді України; є носіями владних повноважень, компетенція яких поширюється на всю територію держави; діють від імені та за дорученням держави на основі норм чинного

законодавства; мають власну організаційно-штатну структуру; реалізують виконавчо-розпорядчу діяльність в юридично владній формі [104, с. 64]. Система органів державної влади побудована на основі централізації, ієрархічності, підлеглості нижчих органів вищим. Місцеві органи державної влади є частиною державного механізму, доповнюють і урівноважують органи центральної влади, представляючи державні інтереси, мають власний обсяг компетенцій і ресурсів, гарантованих законодавчо [205, с. 14-15]. Різниця, яка існує між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади зберігає свій зміст і в контексті формування правового статусу префектів.

На відміну від загальних ознак, щодо власних ознак префекта в юридичній літературі наявні лише поодинокі узагальнення (І. Беззуб, П. Ворона, М. Дрогомирецька, О. Марцеляк).

Призначенням префекта є контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Метою діяльності інституту префекта має стати забезпечення конституційності, верховенства права та законності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх гарантій, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави в цілому [63, с. 18]. Префект, який є представником державної влади, не блокує будь-яку діяльність органів місцевого самоврядування, а оскаржує дійсно незаконні акти. Якщо він починає зловживати цим правом без належних для цього підстав – постає питання щодо його компетентності і, як наслідок, щодо доцільності обіймання ним відповідної посади. Водночас, як зазначають французькі експерти, питання про звільнення префекта може бути порушено в будь-який час без попередження самого префекта і пояснення причин [63, с. 32]. Тому, ключова ознака префекта – він є наглядовим органом щодо діяльності органів місцевого самоврядування, але це не передбачає всюдозволеності і свавілля, оскільки щодо його діяльності передбачені дієві обмеження.

Професіоналізація префектів є умовою їх ефективності. Головною особливістю цього інституту є те, що префект є професійним державним службовцем, не є політичним призначенцем, хоча при призначенні у зв'язку з характером функцій

може враховуватись політична лояльність до держави (але не політична лояльність до правлячої партії) [106, с. 31]. З метою гарантування його неупередженості, якості правозастосування йому надається характер тимчасово призначеного державного службовця з можливістю ротації.

Префект є державним запобіжником, що через нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування попереджує порушення законодавства та гарантує верховенство права. Держава в особі префектів матиме дієвий механізм для збереження унітарності, забезпечення територіальної цілісності й незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян [63, с. 27]. Префекторські системи лежать в основі та виконують функції централізації у країнах Західної та Південної Європи. Префект є центральною державною посадовою особою в регіоні, необхідною для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Префект забезпечує стандартизацію управлінської діяльності в державі в цілому. Тому, префекторні системи часто розглядаються як інституції обмеження дискреції органів місцевого самоврядування [2, с. 309]. Префект не має довільних повноважень щодо муніципалітетів.

Враховуючи зазначене, інституту префекта можуть бути притаманні наступні ознаки: діє на основі Конституції України, законів та підзаконних актів, виконує функції та завдання в межах встановлених повноважень; є постійно діючим органом; здійснює правозастосовну діяльність; є відокремленим елементом апарату держави, складовою системи державного управління; наділений відносною автономністю; відповідальний перед суспільством, главою держави та урядом; має свій власний правовий статус (права, обов'язки, повноваження, гарантії діяльності, підстави відповідальності, вимоги і обмеження тощо), встановлений законом; діє від імені держави та керується у своїй діяльності інтересами всього суспільства і територіальних громад; діє на засадах субординації; матеріально-фінансове забезпечення здійснюється за рахунок державного бюджету; є місцевим органом державної виконавчої влади; є контрольно-наглядовим органом щодо діяльності органів місцевого самоврядування; владні повноваження і компетенція префекта поширюється на територію певного регіону – району (округу) чи області; є



єдиноначальним органом державної влади; призначається на визначений час на основі конкурсного відбору та може бути усунений з посади достроково; підлягає ротатії; є кваліфікованим і професійним державним службовцем, не належить до політичних посад.

Досліджуючи сутність та зміст поняття префекта слід розглядати його як координаційно-наглядову, автономну, публічно-правову інституцію – місцевий орган державної виконавчої влади; як державного службовця, який не належить до політичних посад; як безстороннього гаранта дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування. Метою діяльності префекта необхідно визначити забезпечення верховенства права і законності у діяльності органів місцевого самоврядування через їх консультивання, підтримку, координацію та контроль.

Зміст інституту префекта як державного органу розкривається через його завдання.

Реформа децентралізації влади в Україні ґрунтується на ідеї ліквідації місцевих державних адміністрацій із виконавчими функціями та утворення на їх місці префектів з координаційними і наглядовими функціями. Проблема створення інституту префекта викликає підвищений науковий інтерес з точки зору саме перспектив ліквідації місцевих державних адміністрацій. О. Колодяжний, О. Марцеляк, М. Петришина, В. Савенок, Б. Федірко, П. Чернописький підтримують ліквідацію місцевих державних адміністрацій та утворення контрольного/наглядового, координаційного державного органу [215, с. 50; 309, с. 20; 180, с. 68; 317, с. 199; 276, с. 186]. Реформи, що проводяться в Україні, не повинні бути декларативними чи формальними. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати.

Відсутність достатньої правової бази для розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня спричинила дублювання функцій та процвітання безвідповідальності [272, с. 8]. Перекладання відповідальності та

безініціативність у вирішенні проблем громадян сприяє низькому рівню довіри суспільства до зазначених інституцій.

Вивчаючи завдання і повноваження обласних і районних державних адміністрацій, які визначені у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р. деякі експерти доходять висновку, що їх повністю могли б виконувати місцеві ради, які обираються на відповідних територіях [207]. З метою оцінки реальності реформи необхідно проаналізувати співвідношення завдань місцевих державних адміністрації та префекта.

Завдання – це мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [42, с. 40]. Перед кожним суспільством і державою стоять конкретизовані в певній формі завдання і функції, які вони змушені вирішувати і виконувати залежно від потреб, інтересів, цілей, можливостей всього суспільства, пануючого класу або всієї нації [279, с. 21]. Завдання держави можуть вирішуватися кількома функціями держави. У той же час, окремі функції держави можуть бути пов'язані не з одним, а двома та більше завданнями [189, с. 270]. Державні органи створюються чітко для виконання конкретних завдань і функцій держави. Завдання, що поставлені перед органом, зумовлюють зміст і обсяг його повноважень. Відповідно, поняттям «повноваження» позначаються визначені законодавством права і обов'язки суб'єктів із здійснення їх завдань та функцій.

Аналізуючи правовий статус місцевих державних адміністрацій і концепцію правового статусу префектів, можна дійти висновку, що вони мають як схожі завдання, так і принципово відмінні. Їх можна поділити на завдання у сфері виконання положень чинного законодавства; реалізації державних і регіональних програм; контролю і нагляду за дотриманням верховенства права та законності; у сфері бюджету і фінансів; взаємодії з органами місцевого самоврядування; координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Отож, вказані завдання потребують більш детального аналізу та оцінки.

**Правозастосована та виконавчо-розпорядча діяльність** місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади спрямована на виконання Конституції, законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади

вищого рівня [246]. Префект таким завданням не буде наділений, що зумовлено розширенням повноважень органів місцевого самоврядування. Але органи місцевого самоврядування не можуть підмінити уповноважені, професійні державні органи у реалізації чинного законодавства від імені держави та в інтересах всього суспільства. Реалізація цього завдання має покладатись на орган, що підконтрольний уряду.

Ключовим завданням префекта визначається **нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування**. Місцеві державні адміністрації не повинні здійснювати безпосередній контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування, оскільки це б призвело до розширення їх влади і посилення централізації. Враховуючи, що оскаржити рішення органу місцевого самоврядування у судовому порядку може будь-який суб'єкт, в тому числі місцева державна адміністрація, вважаємо цього положення цілком достатньо для забезпечення верховенства права і законності в громадах місцевими державними адміністраціями.

Префекти можуть здійснювати систематичний професійний контроль, виявляти недоліки у діяльності органів місцевого самоврядування та пропонувати їх вирішення.

Враховуючи, що важлива для децентралізації професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування хоч і активізувалась, але все ж відбувається повільно. Метою професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування є підвищення якості надання управлінських послуг; запровадження ключових принципів управління, кодексу етики та професіоналізму; впровадження сучасних кадрових технологій; забезпечення відповідного матеріально-фінансового забезпечення кадрової роботи. Професіоналізація передбачає постійний супровід професійної діяльності спеціаліста, який має надаватись у формі різнопланового консультування, надання методичної та практичної допомоги, тренінгів тощо. Супровід допомагає змінювати негативні професійні установки службовців, реінвестувати професійний досвід, спонукати до більш сучасних форм професійної поведінки та етики [27]. Професіоналізація допомагає вирішити проблему правозастосовних помилок у роботі органів місцевого самоврядування,

ненавмисного прийняття незаконних рішень. Префект має потенціал не тільки проводити консультативну роботу для органів місцевого самоврядування, а й стати осередком для розвитку і функціонування системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Таким чином, у особі префекта органи місцевого самоврядування мають отримати радника, який сприятиме дотриманню законодавства у процесі прийняття ними рішень.

Із завданням щодо нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування тісно пов'язане **право ініціювати зупинення дії ухваленого органами місцевого самоврядування акту**, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради [230]. Місцеві державні адміністрації не мали такого права, хоча на основі ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» могли поскаржитись до суду на рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України [245]. При цьому, вносити пропозиції префекта щодо зупинення дії акту органу місцевого самоврядування чи тимчасового зупинення його повноважень пропонується не суду, а безпосередньо Президенту України.

Безумовно, як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина Президент України повинен мати реальні важелі впливу на рішення, що становлять загрозу національній безпеці. Але, тільки компетентний суд може винести правосудне рішення щодо цих питань. Обов'язкове звернення глави держави до Конституційного Суду України має бути гарантовано.

**Координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.** Відповідно до ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р., голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань [246]. Відповідні повноваження [230; 231] планується передати префектам,

але поєднавши координацію з наглядом за додержанням територіальними органами Конституції і законів України.

Отож, префект формується як досить впливова інституція, що завдяки своїм наглядовим повноваженням отримає можливість проникати і у діяльність муніципальної влади, і у діяльність інших виконавчих органів. Відповідно до Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань, затверджений Постановою КМУ від 21.08.2013 р. № 667 [253], координація включає в себе кадрову роботу голів місцевих державних адміністрацій; погодження ними планових та стратегічних документів територіальних органів; заслуховування звітів про їх роботу та стан справ; проведення спільних заходів та взаємодію тощо.

Префект отримує дві важливі функції: координацію державних послуг, деконцентрованих на відповідній території, та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. З наданням цих двох повноважень одному і тому ж інституту створюється потужний орган державної влади на субнаціональному рівні. Ці дві функції можна було передати різним інститутам, що, ймовірно, давало б кращий захист для місцевого самоврядування. Нова інституція префектів повинна замінити іншу дуже сильну інституцію голів місцевих (обласних чи районних) державних адміністрацій, які також поєднують дві важливі функції: функцію (повноваження) з координації деконцентрованих державних послуг (ця функція перейде до префекта) та виконавчі повноваження обласних та районних (у майбутньому – окружних) рад. [222, с. 7]. Це свідчить, що у наслідок ліквідації місцевих державних адміністрацій, разом із впливовістю префект отримає і значне навантаження, неспіврозмірне потенційній структурній організації цієї інституції.

З метою забезпечення умов демократичного та домірного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, гарантування їх незалежності і самостійності, функцію нагляду за муніципальними органами та функцію координації діяльності територіальних органів державної влади необхідно розділити між різними інституціями.

**Виконання державних і регіональних програм.** Особливий інтерес представляють повноваження префекта, що зумовлені завданням у сфері виконання державних і регіональних програм. Відповідно до ст. 119 Законопроєкту «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 2015 р. [231], префект на відповідній території має забезпечувати виконання державних програм. Це положення дублює одне з завдань місцевих державних адміністрацій, що передбачене п. 3 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 28.05.1999 р. [246] – виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин. У законопроєкті «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 2019 р. таке повноваження завдання для префектів не передбачено.

Виконання державних і регіональних програм є складним і послідовним процесом. Ефективність державного управління місцевим розвитком значно залежить від якості забезпечення планування та реалізації стратегічних напрямків розвитку територій. Для більшості програм, що впроваджуються в Україні, не створюються спеціальні організаційно-управлінські структури. Якщо програма має статус загальнодержавної або національної, то, як правило, функції координації покладаються на КМУ. Місцеві ради можуть створювати відповідні комісії, комітети, депутатські групи для загального керівництва регіональними програмами [51, с. 198]. Органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади можуть виконувати державні програми і самостійно. Але, на відміну від органів місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади в процесі реалізації державних програм на місцях можуть об'єктивно поєднувати загальнодержавні та регіональні інтереси.

Робота місцевих державних адміністрацій, на сьогодні, зводиться до посередництва між центральною владою та місцевим населенням, що фактично нівелює її вплив на суспільне життя. Ефективним є вирішення зазначеної проблеми на законодавчому рівні через розмежування повноважень та функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Органи місцевого

самоврядування, в умовах демократичного розвитку держави, мають бути наділені виключними повноваженнями у сфері вирішення питань місцевого значення. Але реалізація державної політики на місцях не може бути віднесеною до функцій місцевого самоврядування.

Префект, поєднуючи повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з правом зупинити їх рішення та повноваження у сфері реалізації державних та регіональних програм, фактично матиме можливість нівелювати роль місцевого самоврядування та зробити її формальною. Вважаємо, що реалізацію державних і регіональних програм, та тісно пов'язану з нею координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влад необхідно покласти на окремий орган – місцеві державні адміністрації з оновленим правовим статусом.

Існує думка, що місцеві державні адміністрації мають значний штат працівників та велику кількість повноважень, і з точки зору раціонального використання державного бюджету, необхідно створити малі, але ефективні офіси. Це зумовлено і функцією державного нагляду за діяльністю місцевого самоврядування, яка буде покладена на префектів та їх апарат [83]. Так, зміст ліквідації місцевих державних адміністрацій зводиться до того, щоб покласти максимальну кількість обов'язків на мінімальну кількість ефективних працівників. Дійсно, скорочення повноважень та обов'язків місцевих державних адміністрацій зумовлює необхідність оптимізації їх внутрішньої структури та персонального складу.

Офіс префекта має формуватися на основі загального, прозорого, неупередженого і об'єктивного конкурсного відбору державних службовців. Періодична ротація (раз на 3 роки) префекта не сприяє утворенню дійсно стабільного, професійного колективу, тому не доцільно розпускати сформований офіс у разі призначення нового префекта. Якщо офіс префекта буде включати невелику кількість державних службовців, цілком обґрунтованими є побоювання, що префект не матиме реальної можливості ефективно та своєчасно реалізувати свої повноваження (ті, що він наслідує від місцевих державних адміністрацій та власні завдання).

**Взаємодія з органами місцевого самоврядування.** Одним із потенційних завдань префекта, яке заслуговує схвалення, є забезпечення взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Завдання у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування притаманні як місцевим державним адміністраціям, так і майбутнім префектам, але змінений характер такої взаємодії. Так, місцеві державні адміністрації взаємодіють з органами місцевого самоврядування, консультують, сприяють у здійсненні ними власних повноважень, розглядають та враховують у своїй діяльності їх пропозиції [246]. Взаємодія префектів з місцевим самоврядуванням обмежена наглядом та консультуванням, у разі розгляду питань, що пов'язані з їх інтересами.

Очікується, що в майбутньому префект буде активно забезпечувати взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування лише у спеціальних умовах – в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Отож, інші аспекти взаємодії місцевого самоврядування та органів виконавчої влади для префекта будуть байдужими.

Цей аспект не співвідноситься з концепцією інституту префекта як наглядово-консультативного органу. Доцільно наділити префекта правом сприяти різнобічній співпраці органів місцевого самоврядування та мережі державних і громадських інституцій. Для органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та районів така організаційна підтримка здатна забезпечити низку можливостей і переваг. Важливо, щоб вона перебувала в правовому полі, на що також міг би впливати префект.

Ще одним напрямом діяльності місцевих державних адміністрацій, якого позбавлений префект є **підготовка, виконання та звітування про використання місцевих бюджетів, фінансів і обліку.** Префект не має безпосередніх повноважень у сфері бюджету і фінансів, що обумовлено принципами бюджетної децентралізації.

Отож, утворення префекта як місцевого органу державної влади не повинно обумовлювати ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Але останні можуть функціонувати лише після повного «перезавантаження» шляхом ґрунтового



коригування їх завдань і повноважень, розмежування сфер впливу. Ці інституції придатні до спільного співіснування в межах області чи району, враховуючи чітке розмежування їх функціонального призначення.

*Виконавчі повноваження та повноваження з реалізації державних і регіональних програм* не доцільно перекладати ні на префекта, ні на органи місцевого самоврядування, а залишити за місцевими державними адміністраціями. Органи місцевого самоврядування не можуть підмінити державні органи у реалізації чинного законодавства від імені держави та в інтересах всього суспільства і громади. Що стосується префекта, то поєднуючи повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та повноваження у сфері реалізації державних та регіональних програм, він фактично отримає можливість нівелювати роль місцевого самоврядування та зробити її формальною.

*Координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та повноваження у сфері бюджету*, також, доцільно залишити за місцевими державними адміністраціями, з метою забезпечення умов демократичного та домірного нагляду префектом за діяльністю органів місцевого самоврядування, гарантування їх незалежності і самостійності.

Основним завданням префекта має бути *нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у поєднанні з консультуванням, а також забезпеченням їх взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади*. Доцільно наділити префекта правом сприяти різнобічному розвитку і професіоналізації органів місцевого самоврядування, їх співпраці з мережею державних і громадських інституцій.

В свою чергу органи місцевого самоврядування повинні отримати механізм висловлення недовіри як префекту, так і місцевим державним адміністраціям.

У дослідженні концепції інституту префекта важливим питанням є визначення меж його відповідальності, підзвітності та підконтрольності у системі органів виконавчої влади.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р. [246] місцеві державні адміністрації та їх голови при здійсненні своїх

повноважень відповідальні перед Президентом України, а також перед КМУ та підзвітні і підконтрольні йому. В ч. 3. ст. 4. Законопроєкту «Про префектів» від 2015 р. [254] скориговано і викладено у редакції, що передбачає відповідальність перед Президентом України, а підзвітність та підконтрольність перед КМУ. У проєкті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13.12.2019 р. визначено, що префект під час здійснення своїх повноважень буде підзвітний та підконтрольний Президентові України та КМУ [230]. В суспільстві поширюється думка, що префект є складовою механізму посилення влади глави держави, через процедуру з призначення префектів на посаду Президентом України. В Україні, як і за французької моделі, префекти будуть представниками президента.

Враховуючи, що на префекта покладається координаційна і наглядова функції щодо діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, виправдано закріпити підзвітність та підконтрольність префекта саме уряду чи окремому міністерству. На відміну від КМУ, глава держави не має повноважень щодо проведення державної політики, вирішення поточних управлінських питань та, особливо, повноважень із спрямування та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. Президент та уряд не повинні ділити між собою повноваження виконавчої влади, створювати ситуацію конфлікту і розвивати її з політичних мотивів.

В європейських країнах з парламентською формою правління, особа, яка представляє місцеві органи влади центрального уряду не є представником президента та призначається і звільняється з посади урядом та несе перед ним відповідальність. У Франції префекти є представниками президента, оскільки це президентсько-парламентська республіка. В Україні префекти мають бути представниками уряду, як в Польщі. Той факт, що президент буде призначати та звільняти префекта за поданням КМУ може взагалі привести до блокування рішення, якщо президент та прем'єр-міністр будуть в опозиції один до одного [49, с. 117]. Існує загроза, утворення і розвитку конфлікту між президентом і урядом.

Префект як місцевий орган виконавчої влади має бути безпосередньо підпорядкованим та підконтрольним центральному органу виконавчої влади – КМУ.

В юридичній літературі наявні аргументи і на користь збереження впливу Президента України на префектів. Так, О. Берназюк акцентує, що запровадження діяльності регіональних представників глави держави сприятиме налагодженню зв'язків Президента України з органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування, надходженню до глави держави більш достовірної й оперативної інформації про ситуацію в регіонах тощо. Це у свою чергу значно підвищить ефективність державної політики регіонального соціально-економічного розвитку [36, с. 142]. Вважаємо, що префект опосередковано буде відповідальний перед Президентом України, через закріплену у ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. відповідальність КМУ перед главою держави та парламентом [244]. Немає об'єктивної потреби дублювати відповідальність префекта перед Президентом України. Отож, і призначення, і підконтрольність префекта слід закріпити за урядом.

Науковці доходять висновку, що на конституційному рівні голова місцевої державної адміністрації юридично є класичним префектом, але фактично він немає його повноважень. Функції голови місцевої адміністрації спрямовані на здійснення представництва інтересів держави в органах місцевого самоврядування, а з іншого боку на задоволення потреб регіону [208, с. 151]. Але, на сьогодні префекти асоціюються з елементом протидії глави держави і уряду, що в державі перехідного типу є загрозою недемократичних трансформацій уразливої парламентсько-президентської республіки.

При зменшенні повноважень інституту представників держави на місцях у вигляді префекта (замість голови місцевої державної адміністрації), упущено питання впливу місцевого самоврядування на префекта у вигляді інституту недовіри. Це послаблює систему стримувань і противаг у відносинах між органами місцевого самоврядування та державної влади на місцях [58, с. 114]. Органи місцевого самоврядування повинні отримати механізм висловлення недовіри як префекту, так і місцевим державним адміністраціям.

Враховуючи незавершеність становлення громадянського суспільства в Україні, відсутність політичної активності громадян і громадського контролю, об'єктивною є потреба забезпечення принципу розподілу влади через удосконалення системи стримувань і противаг. Реформа децентралізації в Україні має відбуватися за кращими зарубіжними моделями, але з обов'язковим урахуванням принципів саме парламентсько-президентської республіки і інтересів громадян.

Нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, породжують соціальну дезінтегрованність територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот [272, с. 9]. Консолідація та активізація територіальних громад в Україні може бути досягнена через реформу децентралізації. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприяє підвищенню відповідальності територіальних громад. Але, можливим є протилежний соціальний ефект, коли неспроможність та невміння територіальної громади захищати свої права призведе до безконтрольності органів місцевого самоврядування.

Необхідність реформування місцевих державних адміністрацій є об'єктивно обумовленою.

Так, у проєкті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» від 30.10.2020 р. зроблено спробу удосконалити правовий статус місцевих державних адміністрацій з метою приведення реформи децентралізації до логічного завершення. Загалом, не заперечуючи провідного значення запропонованих новацій, занепокоєння викликає саме підхід до організації контролю за діяльністю органами місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями, що отримують статус «органу із забезпечення законності».

Проектом, серед іншого, пропонується закріпити наступне: 1) повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 2) голови місцевих державних адміністрацій стають державними службовцями; 3) запроваджується принцип ротації, який передбачає, що повноваження голів районних державних адміністрацій припиняються після закінчення трирічного строку їх діяльності в межах одного району, з можливістю подальшого переведення (ротації) в іншу адміністративно-територіальну одиницю України; 4) формується кадровий резерв голів місцевих державних адміністрацій; 5) створюється багаторівнева система із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що: акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів підлягатимуть аналізу районними державними адміністраціями; акти районних рад аналізуватимуть обласні державні адміністрації; акти обласних аналізуватиме центральний орган виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб [224]. Отож, автори проекту зробили спробу імплементувати концепцію інституту префекта без ліквідації місцевих державних адміністрацій, шляхом закріплення за ними окремих ознак і завдань префекта.

Місцева державна адміністрація як орган із забезпечення законності здійснюватиме аналіз та узагальнення практики застосування законодавства органами місцевого самоврядування; надаватиме їм консультації щодо забезпечення законності за зверненням; здійснюватиме перевірку актів органів місцевого самоврядування сільських, селищних, міських територіальних громад; застосовуватиме заходи з усунення порушень законодавства та ін. [229]. Вичерпав себе та втратив актуальність будь-який формат контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями, оскільки він створює конфлікт між органами, які мають функціонувати в партнерстві.

Реформа децентралізації в частині інституціоналізації інституту префекта має відбутися на основі реформування правового статусу місцевих державних

адміністрацій без їх ліквідації і дублювання повноважень. Перегляд підходів до організації роботи місцевих державних адміністрацій має бути покладеним в основу реформування їх правового статусу: оптимізація технічної роботи та введення електронного документообігу, відхід від формалізації виконання функцій; розширення можливостей для прийняття самостійних рішень; підвищення рівня оплати праці працівників; посилення впливу адміністрацій на суспільне життя через розширення умов для реалізації творчого і розумового потенціалу людини.

Проведене дослідження концепції інституту префекта дозволило дійти наступних висновків та узагальнень щодо її змісту та напрямів удосконалення:

1. Необхідно визначити інститут префекта як єдиного державного органу, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а не розподіляти повноваження контролю між різними, непов'язаними між собою державними інституціями. Еквіваленти інституту префекта в різних країнах відрізняються за своїми формами, повноваженнями, сферою відання. Як правило, вони формувалися історично протягом тривалого часу. Для України ця інституція не є традиційною, тому її формування відбувається шляхом запозичення окремих елементів правового статусу префекта у Франції та Польщі. Підхід до формування нормативних та організаційних аспектів інституту префекта має бути заснований на фундаментальних і прикладних дослідженнях з урахуванням досвіду провідних держав світу. Вичерпав себе та втратив актуальність контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування місцевими державними адміністраціями, оскільки він створює конфлікт між інституціями, які мають функціонувати в партнерстві. Місцеві державні адміністрації не повинні здійснювати безпосередній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, оскільки це призведе до посилення централізації.

2. Префекта пропонується визначити як координаційно-наглядову, автономну, публічно-правову інституцію – місцевий орган державної влади у системі органів виконавчої влади; як державного службовця, який не належить до політичних посад; як безстороннього гаранта дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; як інститут обмеження дискреції органів місцевого

самоврядування, що виходить за межі чинного законодавства. Метою діяльності префекта необхідно визнати забезпечення верховенства права і законності у діяльності органів місцевого самоврядування через їх консультивання, підтримку, координацію та контроль. Префект забезпечує стандартизацію управлінської діяльності у державі в цілому. Для досягнення громадської підтримки інституту префекта в Україні варто забезпечити прозорий механізм його діяльності та прийняття на посаду. Необхідно забезпечити партнерські відносини префекта з органами місцевого самоврядування засновані на принципах взаємодовіри і підтримки.

3. До ознак інституту префекта слід віднести наступні: діє на основі Конституції України, законів та підзаконних актів, виконує функції та завдання в межах встановлених повноважень; є постійно діючим органом; здійснює правозастосовну діяльність; є відокремленим елементом апарату держави, складовою системи державного управління; наділений відносною автономністю; відповідальний перед суспільством, главою держави та урядом; має свій власний правовий статус (права, обов'язки, повноваження, гарантії діяльності, підстави відповідальності, вимоги і обмеження тощо), встановлений законом; діє від імені держави та керується у свої діяльності інтересами всього суспільства і територіальних громад; діє на засадах субординації; матеріально-фінансове забезпечення здійснюється за рахунок державного бюджету; є місцевим органом державної виконавчої влади; є контрольно-наглядовим органом щодо діяльності органів місцевого самоврядування; владні повноваження і компетенція префекта поширюється на територію певного регіону – району (округу) чи області; є єдиноначальним органом державної влади; призначається на визначений час на основі конкурсного відбору та може бути усунений з посади достроково; підлягає ротации; є кваліфікованим і професійним державним службовцем, що не належить до політичних посад.

4. Утворення префекта як місцевого органу державної влади не повинно обумовлювати ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Але останні можуть функціонувати лише після ґрунтовного коригування їх завдань і повноважень,

розмежування сфер впливу. Ці інституції придатні до спільного співіснування в межах області чи району, враховуючи чітке розмежування їх функціонального призначення. *Виконавчі повноваження та повноваження з реалізації державних і регіональних програм* не доцільно перекладати ні на префекта, ні на органи місцевого самоврядування, а залишити за місцевими державними адміністраціями. Органи місцевого самоврядування не можуть підмінити державні органи у реалізації чинного законодавства від імені держави та в інтересах всього суспільства і громади. Що стосується префекта, то поєднуючи повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та повноваження у сфері реалізації державних та регіональних програм, він фактично отримає можливість нівелювати роль місцевого самоврядування та зробити її формальною. З метою забезпечення умов демократичного та домірного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, гарантування їх незалежності і самостійності, функцію нагляду за муніципальними органами та функцію координації діяльності територіальних органів державної влади необхідно розділити між різними інституціями. *Координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та повноваження у сфері бюджету* варто залишити за місцевими державними адміністраціями. Основним завданням префекта має бути *нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у поєднанні з консультуванням, а також забезпеченням їх взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади*. Доцільно наділити префекта правом сприяти різнобічному розвитку і професіоналізації органів місцевого самоврядування, їх співпраці з мережею державних і громадських інституцій.

5. На відміну від Кабінету Міністрів України, глава держави не має повноважень щодо проведення державної політики, вирішення поточних управлінських питань та, особливо, повноважень із спрямування та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю. Префект як місцевий орган виконавчої влади має бути безпосередньо підпорядкованим та підконтрольним Кабінету Міністрів України. Надання префектам повноважень щодо контролю та нагляду за діяльністю муніципальної



влади має супроводжуватись забезпеченням дієвих засобів і гарантій для органів місцевого самоврядування щодо протидії їх незаконним діям чи бездіяльності. Органи місцевого самоврядування мають покладатися на механізм висловлення недовіри як префекту, так і місцевим державним адміністраціям.

6. Професіоналізація органів місцевого самоврядування допомагає вирішити проблему правозастосовних помилок у їх роботі, ненавмисного прийняття незаконних рішень. Префект має потенціал не тільки проводити консультативну роботу для органів місцевого самоврядування, а й стати осередком для розвитку і функціонування системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. У особі префекта органи місцевого самоврядування мають отримати радника, який сприятиме дотриманню законодавства у процесі прийняття ними рішень. Доцільно наділити префекта правом сприяти різнобічній співпраці органів місцевого самоврядування та мережі державних і громадських інституцій. Для органів місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та районів така організаційна підтримка здатна забезпечити низку можливостей і переваг. Важливо, щоб вона перебувала в правовому полі, на що також міг би впливати префект.

7. З метою гарантування неупередженості префекта, якості правозастосування йому надається характер тимчасово призначеного державного службовця з можливістю ротації. Періодична ротація (раз на 3 роки) префекта не сприяє утворенню дійсно стабільного, професійного колективу, тому не доцільно розпускати сформований офіс у разі призначення нового префекта. Офіс префекта має формуватися на основі загального, прозорого, неупередженого і об'єктивного конкурсного відбору державних службовців. Якщо офіс префекта буде включати невелику кількість державних службовців, він не матиме реальної можливості ефективно та своєчасно реалізувати свої повноваження.

### **2.3. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні**

Системи державного управління і місцевого самоврядування виконують спільну мету – створюють інституційний механізм реалізації публічної влади суспільством. Тому, не викликає сумнівів теза про безумовну залежність такого механізму від волевиявлення громадян. У міжнародній практиці, реальність демократичних перетворень у державі залежить від гарантування права громадян здійснювати владу, зокрема, через форми публічного діалогу.

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації домінує над державним. Суспільство має беззаперечне право контролювати здійснення повноважень органами публічної влади, але це право так і не отримало визнання на рівні Конституції України та, частково, законів України.

В сучасних умовах державотворення увага науковців зосереджена на дослідженні проблем процесу демократизації державного сектора, посиленні його прозорості. Місцеве самоврядування, вже за своїм змістом, є демократичною інституцією, тому науковий інтерес дослідників частіше представляли питання підвищення ефективності його діяльності.

Громадський контроль протягом тривалого часу знаходив своє теоретичне і прикладне осмислення у працях фахівців різних галузей знань, зокрема правників, управлінців, соціологів, політологів, економістів. Загальнотеоретичні питання громадського контролю висвітлено у працях Л. АCOPEVA, О. Андрійка, В. Аніщева, Р. Арутюняна, В. Бакуменка, О. Білоусова, С. Брателя, В. Брудного, А. Буханевича, В. Гаращука, С. Денисюк, Н. Дніпренко, І. Жаровської, М. Заріцького, М. Іжі, М. Козюбри, О. Коломитцевої, А. Крупника, С. Кушніра, В. Латишевої, М. Лациби, О. Літвінова, Н. Літвінової, В. Малиновського, Л. Наливайко, Т. Наливайко, А. Неугоднікова, К. Норенко, Б. Паршина, О. Передерій, О. Полторакова, О. Поколодної, Г. Пришляка, Л. Рогатіної, С. Савчук, О. Савченка, І. Сквірського, Р. Ткаченка, А. Торопа, О. Федоровської, І. Шуміка та ін. Проблематику взаємодії органів місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства

досліджували І. Абрамюк, Л. Василенко, М. Добровінський, М. Бутко, Ю. Крегул, В. Макаров, А. Ткачук та ін.

Окремі питання реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування стали предметом дослідження таких вчених як: В. Боклаг, І. Довбуш, М. Їжа, О. Ігнатенко, В. Кравчук, О. Крилова, А. Крупник, В. Латишева, В. Лисенко, М. Менджул, О. Неберикута, О. Орловський, А. Павленко, Т. Панченко, П. Покатаєв, Н. Пушкарьова, О. Скороход, О. Смоляр, Ю. Стрілець, О. Сушинський, О. Радченко, В. Шевчук та ін. Але, децентралізація влади виносить питання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на новий рівень, оскільки цей вид контролю є пріоритетним, основним.

Метою наукової розвідки є розкрити сутність громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в теоретико-правовому та прикладному контекстах.

Ефективне функціонування демократичної держави можливе лише за участі громадян у процесі прийняття рішень та ефективному громадському контролю, саме тому відповідальність за існування дієвого місцевого самоврядування покладено на територіальну громаду [196, с. 19]. Сучасна практика здійснення місцевого самоврядування в Україні характеризує його як недостатньо розвинений інститут у правовому, організаційному та матеріальному аспектах.

Принципам демократичного врядування приділено увагу у Білій книзі європейського врядування, розробленій Комісією Європейських Співтовариств. В ній виділено п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Вони гарантують і підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС і застосовуються на усіх рівнях влади – світовому, європейському, національному, регіональному і місцевому [101, с. 11]. Ці загальні, але наповнені змістом вимоги мають бути реалізовані в сучасній роботі органів місцевого самоврядування в Україні, з огляду на обраний європейський вектор зовнішньої політики.

Децентралізація може призвести до більш креативних, інноваційних та ефективних програм, дозволяючи собі місцеве експериментування. Вона може

зміцнити політичну стабільність та національну єдність, надаючи можливість громадянам краще контролювати державні програми на місцевому рівні [88, с. 7-8]. Чинна правова основа децентралізації в Україні та пропозиції, які містяться в проектах суміжних нормативно-правових актів, загалом зосереджені на інституціоналізації саме державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і частково нівелюють потенційні можливості громадського контролю. Натомість, саме громадський контроль за місцевим самоврядуванням є обумовленим, доцільним і функціональним засобом спостереження за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Його результатом має стати справедлива та своєчасна реакція територіальної громади на недоліки або правопорушення, які допускаються у роботі обраних ними органів.

Ефективний нагляд є одним з найважливіших чинників сильної системи місцевого самоврядування. Жодна країна Європи не покладається на систему, де нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування здійснюють самі лише громадяни просто через те, що інформаційна асиметрія між громадянами та владою надто велика. Проблема ускладнюється відносним браком у органів місцевого самоврядування досвіду, необхідного для виконання нових задач у зв'язку з нещодавньою децентралізацією, постійним ускладненням юридичних і технічних аспектів місцевого самоврядування. Втім, надмірний нагляд може паралізувати місцеве самоврядування і знищити усі переваги, що їх має надати децентралізація. Отже, надзвичайно важливо вибудувати збалансовану систему, за якої, як зазначено у Хартії, «нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [222, с. 8]. Орган місцевого самоврядування наділені мандатом безпосередньо територіальною громадою, розпоряджаються ресурсами громади на її користь, а також наділені встановленими законодавством повноваженнями і гарантіями.

Органи місцевого самоврядування формують і наділяють повноваженнями громадяни для забезпечення власних інтересів та інтересів територіальних громад в цілому. Суб'єкт, який делегує свою владу певній інституції отримує беззаперечну

можливість аналізувати, оцінювати та коригувати її діяльність, впливати на неї. В той же час, органи місцевого самоврядування потребують у певній залежності від держави (організаційної, регулятивної підтримки, захисту тощо), яка також є залежною від муніципальних органів у частині реалізації ними державної політики на місцях.

Соціологічні дані доводять, що залучення громади до реального вирішення місцевих проблем спільно з представниками влади позитивно впливає на функціонування місцевого самоврядування. З цього випливають певні закономірності: рівень громадянської участі у муніципальних справах відображає ступінь довіри до місцевих політиків; укріплення громадянської участі в управлінні суспільними справами допомагає у боротьбі з корупцією на місцях; ступінь громадянської участі корелюється з місцевою ідентичністю; ідентифікація громадянина з певною місцевістю позитивно впливає на реалізацію спільних ініціатив влади і громади [15, с. 361; 67, с. 135]. Отож роль громадського контролю у забезпеченні законності, ефективності, демократичності органів місцевого самоврядування не викликає сумнівів.

При дослідженні громадського контролю, як і державного, дослідники використовують різні методологічні підходи (діяльнісний, системний, інструментальний, інтегративний тощо). Вироблення власного бачення цього інституту базується на використанні низки методів. Структура громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе його нормативні підстави, суб'єктивний склад, об'єкт і предмет контролю, мету, завдання, а також форми та методи. Дослідження громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування через характеристику його структурних елементів, на нашу думку, може надати найбільш раціональні і обґрунтовані висновки. Але, базовим завданням у його характеристиці є саме уточнення поняття та ознак такого виду контролю.

Для надання обґрунтованих висновків щодо поняття «громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» необхідним є системний аналіз наукових підходів до визначень терміну «громадський контроль».

Як інституційну систему громадський контроль розглядають В. Гаращук, О. Зеленцов, С. Новіков, Н. Нижник та ін. Так, В. Гаращук громадський контроль визначає як контроль із боку громадських формувань (профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів) та інших утворень та контроль із боку громадян [66, с. 169]. С. Новіков розглядає його як інституційну систему, завдяки якій громадянське суспільство через певні свої структури отримує право і здатність спостерігати за перебігом, процедурами та результатами виборчого процесу, контролювати їх відповідність чинному законодавству та нормам міжнародного права, вимагати усунення виявлених порушень [200, с. 18]. О. Зеленцов зауважує, що це контроль, який здійснюється з боку парламенту і місцевих виборних органів, контроль народу, контроль з боку політичних партій (правлячих та опозиційних) та об'єднань громадян, контроль з боку засобів масової інформації та контроль громадської думки [107, с. 64]. Н. Нижник акцентує, що громадський контроль здійснюється громадянами і інституційними структурами громадянського суспільства за діяльністю органів влади, з метою виявлення і припинення різних видів зловживань останньою [199, с. 25]. Не заперечуючи слушні ідеї авторитетних вчених, все ж зауважимо, що громадський контроль є більш складним системним явищем, в якому суб'єкти його проведення є хоч і ключовим, але все ж не єдиним елементом.

Як засіб, інструмент або метод досягнення певної мети громадський контроль досліджують К. Ісаєв, М. Їжа, А. Крупник, О. Радченко та ін. А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [161, с. 3]. М. Їжа вважає, що громадський контроль є способом залучення населення до управління суспільством та 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 [111, с. 74]. К. Ісаєв акцентує, що громадський

контроль передбачає зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам [109, с. 29-34]. Громадський контроль з цієї позиції розглядають як конкретний одиничний інструмент за допомогою якого, можна зробити органи підзвітними перед громадянами. За своїм змістом громадський контроль є ширшим поняттям, окрім інструментів він наповнений іншими складовими.

Ще одним поширеним підходом до розуміння громадського контролю є його інтерпретація як організованої діяльності що передбачає послідовні заходи. М. Сіцінська вбачає громадський контроль комплексом наглядових заходів, що здійснюють громадянські інститути суспільства в інтересах встановлення та підтримки гармонійних цивільно-правових відносин [282, с. 115]. Г. Гончаренко також трактує його як сукупність контрольних заходів, які здійснюють інститути громадянського суспільства для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості різних органів [72, с. 164]. С. Косінов слушно зауважує, що здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів громадського контролю необхідне для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, захисту прав, свобод, інтересів громадян [150, с. 350]. В. Шевчук стверджує, що громадський контроль у сфері місцевого самоврядування – це комплекс заходів, що здійснюється відповідно до законодавства України, правового, організаційного, інформаційного характеру з метою забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння їхній ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій [321, с. 23]. Громадський контроль розглядається як явище комплексне і системне, а відповідна діяльність складається з взаємопов'язаних та послідовних дій або заходів.

Варто акцентувати, що в юридичній науковій літературі існують й інші підходи до розуміння громадського контролю, що характеризуються вузьким змістом, але через свій специфічний характер не можуть бути віднесені до певної групи.

Такі дослідники як Л. Гапоненко, А. Гончаров, І. Жаровська, А. Крупник, О. Полтораков, Л. Рогатіна та ін. ширше трактують громадський контроль у своїх наукових пошуках і характеризують його як складне суспільне явище

Л. Рогатіна громадський контроль вважає однією з ключових функцій громадянського суспільства, що виступає як форма соціальної активності громадян, їх безпосередня участь у публічній політиці як сфері комунікації між владою і громадянами. системи, приреченої на подальше саморуйнування. На думку вченої, громадський контроль виступає механізмом, який здатний запобігати прояву явища ентропії в суспільній системі або своєчасно реагувати на них, удосконалюючи і перетворюючи цю систему, виводячи її на якісно нові рівні і етапи розвитку [273, с. 13-14]. А. Крупник та І. Жаровська у своїх працях також визначають громадський контроль як функцію громадянського суспільства [161, с. 3; 102, с. 14]. Л. Гапоненко визначає, що як функція громадянського суспільства громадський контроль полягає у запобіганні порушенням, перевірці та оцінці виконання підконтрольними об'єктами завдань держави та в інших не заборонених законодавством формах з метою розвитку громадянського суспільства, захисту прав та свобод людини і громадянина, забезпечення законності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади [64, с. 44]. А. Гончаров стверджує, що це суспільне явище передбачає участь громадянського суспільства у визначенні основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, у вирішенні суспільно значимих питань на всіх рівнях та контролює процес її реалізації [75, с. 14]. Необхідно зауважити, що громадянське суспільство виконує низку функцій, але функція контролю серед них є однією з основних.

Високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства характеризує демократичну державу. Ефективність громадського контролю безпосередньо залежить від нормативно-правових та організаційних умов інститутів громадянського суспільства реалізувати цю функцію.



Ю. Сурмін та А. Мельник вважають громадський контроль видом соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою [140, с. 120]. Система відповідних відносин громадянського суспільства з державою, на думку О. Полторакова, ґрунтується на підзвітності органів публічної влади парламенту та недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [221]. Д. Арабаджиєв під соціальним контролем розуміє обумовлену реалізацією основних принципів демократії, здатність суспільства поєднувати функції об'єкта управління з боку держави та суб'єкта управління, тобто здійснювати управлінський вплив по відношенню до держави та до себе. Громадський, як і державний контроль є видом соціального контролю, що може виникнути лише в умовах громадянського суспільства та реальної демократії, його суб'єктом виступають громадські організації і окремі громадяни, а його метою є реалізація контрольних функцій по відношенню до держави та її інститутів [29, с. 13-14; 156, с. 44]. Громадський і державний контроль є компонентами масштабного механізму соціального контролю в державі. Загалом, як складова соціального контролю, громадський контроль є особливою формою діяльності інститутів громадянського суспільства, оскільки залежить від рівня свідомості, активності громадян.

Отже, конструктивно-критичне осмислення наукових підходів до визначення сутності громадського контролю вказує, що його сучасне смислове навантаження є досить різноманітним. Громадський контроль визначають через його суб'єктну складову; як засіб/інструмент досягнення мети; як вид послідовної діяльності суб'єкта; як суспільне явище; як вид соціального контролю; як функцію громадянського суспільства або сферу його діяльності.

Пропонуємо до ознак громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відновити наступні: 1) є видом соціального контролю, функцією громадянського суспільства; 2) це цілеспрямована, суспільно корисна діяльність, що ініціюється та проводиться активними громадянами, інститутами громадянського

суспільства та іншими недержавними суб'єктами; 3) здійснюється у відповідності до Конституції та законів України; 4) передбачає застосування заходів впливу різної інтенсивності, що обумовлені важливістю порушених інтересів; 5) спрямований на забезпечення інтересів і потреб всього суспільства, а суб'єкти громадського контролю виступають від імені суспільства; 6) має нижчий рівень організованості та структурованості, порівняно з державним контролем; 7) результати і висновки громадського контролю не є обов'язковими для врахування, а переважно мають рекомендаційний характер; 8) він спрямований на забезпечення інтересів і потреб конкретної громади, суб'єкти контролю виступають від імені територіальної громади; 9) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування, передбачає оцінку ефективності та результативності їх діяльності; 10) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 11) спрямований на всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

Мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є ширшою ніж мета державного контролю у цій сфері, що зводиться до забезпечення законності та верховенства права.

Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві може розглядатись як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів, головним із яких є громадський активіст, якому мають створюватися необхідні умови для самореалізації творчого потенціалу. З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства [194, с. 9; 211, с. 45] Громадський контроль – один із основних чинників дотримання балансу, рівності, взаємної відповідальності у відносинах особистості, суспільства і держави, який має на меті забезпечити соціальну справедливість [37, с. 126]. В демократичній державі органи публічної влади мають бути зацікавлені у результативній, партнерській взаємодії з громадськістю.

О. Пухкал визнає, що громадський контроль потрібен як самій публічній владі (для загального підвищення ефективності своєї діяльності, а також вироблення альтернативних шляхів впровадження політик та програм), так і інститутам громадянського суспільства (адже посилює їх вплив на вироблення рішень у сфері

внутрішньої та зовнішньої політики) [266, с. 58]. А. Крупник зауважує, що головною метою громадського контролю є усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність між заданими та фактичними результатами, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм. Завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [161, с. 3]. Рекомендаційний характер результатів та висновків громадського контролю не сприяє реальному впливу громадськості на усунення таких негативних наслідків.

Отже, мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе: 1) забезпечення законності та верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування, попередження вчинення правопорушень; 2) сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для територіальної громади проблем і завдань; 3) підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; 4) захист і забезпечення прав і свобод людини; 5) створення умов для самореалізації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; 6) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування.

Мета і предмет обумовлює постановку завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які мають бути вирішені в ході його проведення. Вони є динамічними і змінюються у відповідності до предмету та, часто, правового статусу суб'єкта.

Можна виділити наступні узагальнені завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: виявлення в актах і рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не відповідають чинному законодавству чи суперечать інтересам громади; оцінка ефективності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, соціальних, економічних, культурних наслідків; надання експертних пропозицій, висновків та рекомендацій.

Отже, враховуючи наведене, пропонуємо наступне визначення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, активних осіб спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для громади проблем і завдань.

Що стосується організаційного аспекту, то інституційну базу громадського контролю становлять його суб'єкти. Суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість [181, с. 17; 211, с. 44]. Отож, доцільно почати розгляд сказаних складових громадського контролю з характеристики його суб'єктів.

Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю знаходяться в суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю і, по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [161, с. 4; 212, с. 42]. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування можуть ініціювати та здійснювати інститути громадянського суспільства чи окремі ініціативні громадяни. З іншого боку, пасивним суб'єктом такого контролю є органи місцевого самоврядування.

Основною, визначальною ознакою громадянського суспільства є його незалежність від держави, непідконтрольність публічній владі. Саме громадянське суспільство визначає ключові характеристики своєї держави, впливає на її якісні трансформації. Його структурними елементами є інститути громадянського суспільства.

В. Московець вважає, що інститутами громадянського суспільства є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації), та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні, тощо) [186, с. 39]. О. Лотюк під інститутами

громадянського суспільства розуміє діючі незалежно від держави структури (об'єднані за соціальними, професійними та іншими ознаками) [170, с. 40]. В. Литвин відносить до інститутів громадянського суспільства профспілки, торгові палати і професійні колегії та синдикати (адвокатів, лікарів тощо), етичні асоціації і політичні партії, а також спектр об'єднань, які не мають соціально-політичної програми: релігійні, студентські, спортивні та культурні товариства [168]. Метою інститутів громадянського суспільства є спільні дії, спрямовані на просування або захист власного і водночас колективного інтересу у законослухняний та підзвітний суспільству спосіб [182]. Діяльність інститутів громадянського суспільства, їх утворення і мета завжди повинні мати законний, відкритий характер.

Щодо приналежності органів місцевого самоврядування до інститутів громадянського суспільства, в науковій літературі наявні різні точки зору, але домінують саме ті, що пов'язують їх, а не розмежовують. Так, О. Скрипнюк вважає органи місцевого самоврядування одним з інститутів громадянського суспільства [287, с. 38-39]. В. Баранчиков акцентує що, вони взагалі є основним інститутом громадянського суспільства, його системотворчим чинником [31, с. 126]. О. Батанов зауважує, що місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства є ефективною формою самоорганізації людей, їх руху в напрямі людської солідарності [32, с. 21]. Місцеве самоврядування як спосіб самоорганізації населення, попри певну наукову дискусію, необхідно визнати інститутом громадянського суспільства, що має особливий статус, який гарантується державою.

Перелік інститутів громадянського суспільства знайшов опосередковане закріплення на нормативно-правовому рівні. Так, відповідно до Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3.11.2010 р. до інститутів громадянського суспільства віднесено громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства [235]. Такий самий перелік інститутів громадянського суспільства закріплює і

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 05.11.2008 р. [238]. Безумовно, обмежувати законодавством перелік інститутів громадянського суспільства не доцільно, з огляду на їх стрімкий розвиток та примноження їх організаційних форм.

Чисельність інститутів громадянського суспільства, їх розмаїття, володіння ними широким переліком прав і можливостей щодо реалізації своєї мети є умовами доступу громадян до проведення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Але, доступ особи до права на здійснення контролю за діяльністю муніципальної влади не повинен залежати від її членства в певній організації.

Автономна особа є головним суб'єктом громадянського суспільства: суб'єкт, що усвідомлює себе вільним членом суспільства згідно з розумінням свободи, прийнятими в цьому суспільстві; суб'єкт, вільний економічно, наділений економічними правами і свободами, у тому числі правом приватної власності, і має право вибору форм і видів трудової діяльності, зокрема підприємницької; суб'єкт, вільний ідеологічно і політично, тобто має можливість бути членом політичної партії чи об'єднання, опозиційного щодо існуючої державної влади; має право брати чи не брати участь у виборі органів державної влади і місцевого самоврядування; суб'єкт, що усвідомлює свою відповідальність перед суспільством; суб'єкт, захищений законом від прямого втручання і свавільних обмежень з боку держави [182]. Забезпечення механізмів здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування полягає у правовому закріпленні дистанційних форм доступу особи до інформації, можливості зворотного зв'язку, і, головне, гарантування її права на звернення.

I. Сквірський не погоджується, що громадський контроль здійснюється громадськими організаціями, об'єднаннями громадян або громадянами, оскільки насправді коло суб'єктів громадського контролю значно ширше. Так, в ньому можуть брати участь суб'єкти, які не мають статусу громадської організації. У цьому випадку йдеться про наглядові ради, трудові колективи. Використання терміну «громадяни» також обмежує коло індивідуальних суб'єктів громадського

контролю, оскільки при такому підході виключається участь у ньому іноземних громадян, осіб без громадянства, громадських інспекторів та інших верств населення [284, с. 24]. Інститути громадянського суспільства та організована громадськість, фізичні особи є активними суб'єктами контролю, його ініціаторами. Інститути громадянського суспільства можуть ініціювати громадський контроль органу місцевого самоврядування будь-якого виду. Органи місцевого самоврядування у контексті такої діяльності виступають пасивним суб'єктом, їх діяльність та її результати є предметом контролю.

На відміну від державного контролю, громадський контроль може проникати у реалізацію і делегованих, і власних повноважень муніципальних органів. Його інтенсивність не повинна бути обмежена лише з метою недопущення дестабілізації органу місцевого самоврядування. Громадський передбачає оцінку ефективності, якості діяльності.

Перевагою є те, що на муніципальному рівні діють багато інститутів громадянського суспільства. Розвиток місцевого самоврядування дуже тісно пов'язаний з діяльністю громадян, місцевих об'єднань та інших структур громадянського суспільства. Кожна з вищезазначених інституцій є важливою складовою громадянського суспільства. Однак громадські організації та ЗМІ розглядаються як найактивніші інститути громадянського суспільства на місцевому рівні [1, с. 308; 152, с. 7]. Основні принципи взаємодії місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства визначаються за напрямками діяльності останніх: 1) об'єднання громадян є основним джерелом формування структур громадянського суспільства. Насамперед, політичні партії виконують функцію основного каналу впливу громадянського суспільства на систему органів місцевого самоврядування; 2) об'єднання громадян є найефективнішою формою структурування суспільства, захисту та артикуляції інтересів соціальних груп та організованого впливу на структури влади та самоуправління для прийняття необхідних рішень; 3) неурядові організації на місцях частково беруть на себе функції місцевого самоврядування і значно полегшують виконання їхніх завдань; 4) об'єднання громадян є найдоступнішими формами повсякденного прояву

соціальної активності для великої кількості людей, вони є своєрідною школою активістської політичної культури [67, с. 135]. Між місцевим самоврядуванням та іншими інститутами громадянського суспільства не повинно бути протистояння та непорозуміння, оскільки вони є елементами однієї системи.

Цінності громадської участі у процесі здійснення муніципальної влади в умовах демократичної, правової держави не повинні ставитись під сумнів. Важливим є порозуміння, взаємна підтримка та спільна діяльність місцевого самоврядування та організованої громадськості. Суб'єкти державного контролю не повинні втручатися у процес здійснення громадського контролю, але можуть брати участь у навчанні громадських експертів через науково-практичні заходи та навчальні тренінги.

Громадський контроль передбачає, що кожен член територіальної громади повинен мати можливість оскаржити будь-яке незаконне рішення чи дію/бездіяльність. Для того, щоб така можливість була реальною, необхідно забезпечити повну відкритість діяльності органів місцевого самоврядування через обов'язкове оприлюднення (опублікування) її результатів.

Інформація про діяльність органів місцевого самоврядування та її результати на їх офіційних Веб-сайтах розміщена фрагментарно. Як вже було зазначено вище, щоб державний і громадський контроль міг відбутися, суб'єкти повинні отримати доступ до рішень органів місцевого самоврядування.

На сьогодні є два підходи до організації процедури отримання необхідної інформації. Перший і чинний – отримання інформації за офіційним запитом, що характеризується ускладненою та іноді тривалою процедурою її збору і підготовки. Другий підхід передбачає розміщення на єдиному реєстрі всіх актів органів місцевого самоврядування, що дозволить громадянам та державним органам автономно здійснювати їх аналіз та перевірку. Обговорюється модель єдиного реєстру актів органів місцевого самоврядування всіх рівнів, де мають публікуватися як нормативно-правові, так і індивідуальні акти. Нормативно-правові акти набувають чинності з моменту публікації в реєстрі, якщо в акті не визначено інший термін. Індивідуальні акти набувають чинності в момент підписання і мають публікуватися в реєстрі постфактум [82]. Проблематика запровадження єдиного



реєстру обумовлена ймовірними технічними проблемами у його роботі, що може призвести до блокування прийняття рішень. Але саме такий підхід вбачається найбільш ефективним.

Зміст громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування розкривається через форми контролю. Їх правова регламентація, доступність, обізнаність суб'єктів контролю в інструментальних можливостях таких форм визначає дієвість і ефективність громадського контролю загалом. Враховуючи важливість цього питання і його несистемне опрацювання у науковій літературі, питання форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування буде розкрито в наступному підрозділі.

Проведений аналіз громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування дозволяє зробити такі висновки.

1. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань. Його ознаками пропонуємо вважати наступні: 1) є видом соціального контролю, функцією громадянського суспільства; 2) це цілеспрямована, суспільно корисна діяльність, що ініціюється та проводиться активними громадянами, інститутами громадянського суспільства та іншими недержавними суб'єктами; 3) здійснюється відповідно до Конституції та законів України; 4) передбачає застосування заходів впливу, що обумовлені важливістю порушених інтересів; 5) має нижчий рівень організованості та структурованості, порівняно з державним контролем; 6) спрямований на забезпечення інтересів і потреб конкретної громади, суб'єкти контролю виступають від імені територіальної громади; 7) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування, передбачає оцінку ефективності та результативності їх діяльності; 8) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 9) спрямований на всі сфери

діяльності органів місцевого самоврядування; 10) результати і висновки громадського контролю мають рекомендаційних характер.

2. Мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе: 1) забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, попередження вчинення правопорушень; 2) сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для територіальної громади проблем і завдань; 3) підвищення ефективності їх діяльності; 4) захист і забезпечення прав і свобод людини; 5) створення умов для самореалізації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; 6) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Узагальнені завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: виявлення в актах і рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не відповідають чинному законодавству чи суперечать інтересам територіальної громади; оцінка ефективності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, соціальних, економічних, культурних наслідків; надання експертних пропозицій, висновків та рекомендацій. Мета і предмет обумовлює постановку конкретних завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які мають бути вирішені в ході його проведення.

3. Інститути громадянського суспільства, організована громадськість, фізичні особи є активними суб'єктами контролю, його ініціаторами. Автономна особа є головним суб'єктом громадського контролю. Доступ особи до права на здійснення контролю за діяльністю муніципальної влади не повинен залежати від її членства в певній організації. Органи місцевого самоврядування у контексті такої діяльності виступають пасивним суб'єктом, їх діяльність та її результати є предметом контролю. На відміну від державного контролю, громадський контроль може проникати у реалізацію і делегованих, і власних повноважень муніципальних органів. Розміщення на єдиному реєстрі всіх актів органів місцевого самоврядування, що дозволить громадськості та державним органам автономно здійснювати їх аналіз та перевірку.

## **2.4. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні**

Вивчення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації в Україні набуває нового значення, враховуючи формування нової, демократичної, європейської моделі місцевої влади. Відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів місцевого самоврядування, його діяльність не може бути об'єктом контролю державних органів. Як демократична, представницька інституція, органи місцевого самоврядування безпосередньо підконтрольні та підзвітні громадянам, які їх сформували для забезпечення власних інтересів – територіальній громаді, та опосередковано – народу як носію суверенітету та влади в державі.

В демократичній державі територіальна громада має володіти реальними правовими механізмами контролю за місцевим самоврядуванням з метою гарантування і захисту прав людини загалом. Врахування громадської думки у вирішенні питань місцевого значення є умовою ефективності його діяльності. Проблема розвитку в Україні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування полягає в його низькій популярності та неврегульованості.

На сьогодні інститут громадського контролю за діяльністю органів публічної влади знаходить своє активне вивчення і розкриття на монографічному рівні, що обумовлено зростанням його значення у забезпеченні демократії та верховенства права в Україні. Але, не всі форми громадського контролю видаються ефективними і доцільними в контексті контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Форми громадського контролю досліджували такі вітчизняні вчені, як: Р. Арутюнян, А. Буханевич, С. Братель, М. Вільгушинський, А. Гончаров, В. Городовенко, І. Гриценко, С. Денисюк, П. Десятих, О. Забралова, Є. Захаров, П. Каблак, В. Кафарський, С. Кушнір, Л. Москвич, А. Мукшименко, Л. Наливайко, Т. Наливайко, В. Пальченкова, О. Полещук, С. Прилуцький, Г. Пришляк, Л. Рогатіна, О. Савченко, О. Селіванова, І. Сквірський, Т. Струс-Духнич,

Є. Ткаченко, В. Федоров, О. Хотинська-Нор, С. Шестак та багато інших. Проте, потребують теоретико-правового аналізу та систематизації форми громадського контролю, які можуть використовуватись інститутами громадянського суспільства та окремими громадянами для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Забезпечення демократії через інформаційно-комунікаційні технології стали предметом дослідження зарубіжних вчених: Ч. Армстронга, Ю. Гарлана, С. Коулмана, Д. Робінсона, Е. Фелтена, Д. Шулера та ін. Проблеми впровадження електронного урядування в Україні досліджували такі вітчизняні дослідники, як К. Вознюк, В. Горбулін, Н. Грицяк, О. Дубас, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, А. Камінська, О. Карпенко, В. Ключевський, П. Клімушин, К. Линьов, І. Лопушинський, А. Мезенцев, М. Міхальова, Л. Наливайко, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький, О. Савченко та інші. Щодо електронних форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, то попри те, що вони набувають практичного значення, в юридичній літературі їх майже не приділено уваги.

Метою дослідження є систематизація форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для їх подальшого удосконалення та правового закріплення.

Основним питанням у дослідженні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є визначення змісту і ефективності його форм. Громадський контроль має різні організаційні форми, що залежать від суб'єкта, об'єкта, мети і завдань громадського контролю. Всебічна реалізація мети громадського контролю не є можливою за умови використання єдиного підходу в різних життєвих обставинах.

В науковій літературі використовуються різні терміни для позначення організаційного прояву громадського контролю, зокрема: форми громадського контролю (О. Борбунюк, М. Їжа, С. Прилуцький, О. Радченко, О. Савченко); механізми громадського контролю (Ю. Мех, Л. Рогатіна, Т. Наливайко); способи

громадського контролю (О. Хотинська-Нор), засоби здійснення громадського контролю (А. Крупник) тощо.

М. Вільгушинський, вивчаючи громадський контроль за діяльністю судів, зауважує, що в більшості випадків громадський контроль взагалі має неформалізований характер [57, с. 320]. Цим самим вказує на можливість його реалізації поза межами конкретних форм.

Варто зауважити, що попри множинність думок з приводу організаційного прояву громадського контролю саме поняття «форма громадського контролю» є таким, що включає і зовнішнє вираження, і внутрішнє його наповнення. Так, О. Хотинська-Нор в цьому контексті зазначає, що в загальнонауковому розумінні форма означає зовнішнє вираження (організацію) змісту певного явища або певних дій. Під методами контролю зазвичай розуміють способи, за допомогою яких визначається результативність діяльності підконтрольного об'єкта. Коли йдеться про інструментарій громадського контролю, за допомогою якого здійснюється оцінка, варто вести мову про способи (методи) громадського контролю. У свою чергу, особливості зовнішнього вираження його організації та реалізації надають можливості диференціювати форми громадського контролю [314, с. 136]. Для визначення переліку форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідно в першу чергу дослідити форми громадського контролю загалом. Їх уточнення безпосередньо пов'язане з розумінням змісту категорії «форма», її співвідношення з суміжними поняттями.

Термін «форма» (від лат. – зовнішність, устрій) є багатозначним, він використовується майже у всіх галузях знань і сферах діяльності людини і несе в собі специфічне смислове навантаження. В побуті ним позначають обриси, контури, зовнішні межі предмета, посуд, одяг тощо. В ремеслах цей термін використовується для позначення приладів, конструкцій та ін. У наукових джерелах існує велика кількість підходів щодо розуміння цього поняття. Термін «форма» здобула широке використання і в юридичній науці. Його використовують для позначення таких категорій як «форма держави», «форми права», «форма державного правління»,

«форма державного устрою», «форми систематизації нормативно-правових актів», «форми реалізації норм права», «правова форма», «форми демократії» та ін.

В довідниковій літературі форма визначається як 1) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [41, с. 617]; 2) зовнішній вигляд, зовнішній обрис [277, с. 78].

Термін «форма» в стародавній філософії означав стабільне, таке що повторюється в явищах, речах, подіях. В античній філософії концепція форми включала ряд різних її тлумачень. У атомістичних вченнях Демокріта, Епікура, Левкіпа форма позначала просторово організовану структуру тіла. Платон під формою розумів певну цілісність, що не зводиться до просторової організації. Цю цілісність він називав ідеєю [171]. З точки зору сучасної філософії, форма є вираженням змісту, його обумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність [327, с. 127]. Форма є способом існування змісту, охоплює систему стійких зв'язків предмета [132, с. 145]. Форма нерозривно пов'язана зі змістом, а через нього – з сутністю.

Зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять предмет чи явище. Форма є вираженням змісту, його обумовленням. Це внутрішня і зовнішня організація змісту, спосіб його існування, який має певну визначеність, стабільність і самостійність [327, с. 89]. Зміст – це те, що складає сутність об'єкта, єдність усіх його складових елементів, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій [294, с. 134]. Сутність – це 1) найголовніше, основне, істотне в кому-, чому-небудь; 2) головне, визначальне в предметі, що зумовлене глибинними зв'язками й тенденціями розвитку і пізнається на рівні теоретичного мислення [43, с. 860]; 3) це внутрішня природа, внутрішній спосіб існування предметів і явищ дійсності, основне відношення, що існує в предметі і між предметами, внутрішня суперечність – тобто те, що являє собою джерело руху й розвитку предмета чи предметів [327, с. 167]. Поняття «форма» включає в себе і зміст, і сутність. Проте, зміст є визначальним по відношенню до форми, оскільки

вона трансформується внаслідок зміни змісту. Сутність розкривається у змісті. Форма є стійкою, самостійною, менш динамічною ніж зміст.

В юридичній науці «форма», «зміст» та «сутність» відображають об'єктивні внутрішні і зовнішні якості громадського контролю. Л. Наливайко та О. Савченко зауважують, що зміст громадського контролю може проявлятися в різноманітних формах. Форма громадського контролю або сприяє трансформації його змісту, або уповільнює його. Сутність громадського контролю менш схильна до змін, ніж зміст і форма. Сутність громадського контролю характеризується статичністю, форма і зміст – динамічністю. Якщо форма відповідає руху змісту, вона створює умови для його прискореного розвитку. Все це детермінує оновлення сутності, змісту, форм громадського контролю, що обумовлюється сучасними глобальними проблемами [190, с. 78]. Форма як спосіб організації чогось може містити в собі одну або декілька форм.

Поняття форми є завершальним у синтезі будь-якого явища. В ньому містяться і сутність, і зміст, і механізм, і функції, і в той же час щось особливе, притаманне тільки формі. Це особливе пов'язане з тим, що форма виступає як зовнішня оболонка явища і як закон, принцип його внутрішнього устрою. Не внутрішній устрій, який є змістом явища, а тільки принцип устрою відноситься до форми [189, с. 56]. Форма в юриспруденції виступає визначальною стороною у взаємозв'язку зі змістом. У сфері права форма не менше, ніж зміст, є рухливою, динамічною стороною цілого, одночасно охоплюючи систему стійких зв'язків предмета. Пріоритет форми не ставили під сумнів римські юристи: «*Forma dat esse rei*» - «Форма дасть буття речам» [302, с. 12]. Отже, форма – це зовнішній, організований, самостійний вираз певного змісту, зовнішній вияв якого-небудь явища. Форма громадського контролю – це не тільки спосіб його зовнішнього прояву, а і внутрішнє наповнення.

Дослідники громадського контролю не є одностайними у питаннях визначення вичерпного переліку його форм: одні обмежують зазначений перелік, інші – розширюють його, в тому числі формами безпосереднього народовладдя. Так, Г. Пришляк, вивчаючи форми народного контролю, виділяє: всенародні

голосування; громадські ініціативи; збори та зібрання громадян за місцем їх проживання; реалізація громадянами усього комплексу політичних прав і свобод [225, с. 128-129]. До форм громадського контролю О. Андрійко відносить публічні обговорення, громадські експертизи, консультації тощо [25, с. 140]. Аналізуючи практику здійснення громадського контролю О. Борбунюк надає розширений перелік його форм: 1) участь в роботі консультативно-дорадчих органів; 2) подання індивідуальних або колективних звернень громадян; 3) подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації; 4) заслуховування звітів про результати роботи; 5) громадські слухання, консультації з громадськістю; 6) публічні громадські обговорення; 7) вивчення громадської думки; 8) громадський моніторинг; 9) громадська експертиза; 10) громадські перевірки; 11) громадські розслідування; 12) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень; 13) безпосередня участь в управлінні державними справами (доступ до засідань колегіальних органів владних повноважень та проведення громадських слухань) [47, с. 129]. На нашу думку, такий перелік форм громадського контролю не є науково обґрунтованим, оскільки деякі зазначені форми мають різні назви, але один і той самий зміст.

В науковій літературі не здійснено комплексної систематизації форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. В. Боклаг та А. Павленко зауважують, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, створення громадських рад, а також участь громадськості у роботі колегіальних органів нададуть впевненості територіальній громаді щодо захисту власних інтересів, ефективності та результативності використання державних ресурсів. При чому процедуру здійснення громадського контролю автори рекомендують прописувати у статутах територіальних громад [46]. Але зазначений перелік форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування неможна вважати вичерпним.

Загалом, таку неоднозначність вчених щодо визначення форм громадського контролю пояснює: їх невизначеність у законі; різниця у сферах застосування; множинність суб'єктів проведення громадського контролю; низький рівень розвитку



окремих форм громадського контролю, в результаті чого проводиться їх виокремлення за межі інституту громадського контролю.

Підтримуємо думку Л. Наливайко та О. Савченка, які вважають, що участь громадян в управлінні державними справами, можлива через такі форми громадського контролю, як: звернення громадян до органів публічної влади; громадські слухання; сходи і збори громадян за місцем їх проживання; громадські ініціативи; громадська експертиза діяльності органів публічної влади; громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів; громадський моніторинг; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; акти громадянської непокори (страйки, бойкоти, масові демонстрації, публічні звернення, пікетування тощо (лише в межах правового поля); публічна звітність органів державної влади; медіаконтроль та ін. [190, с. 90]. Зазначений перелік є повним та комплексним, запропоновані форми громадського контролю є актуальними, але, звісно, не всі вони можуть використовуватись для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це обумовлено особливостями правового статусу органів місцевого самоврядування, способом їх формування та функціями, які вони виконують.

Головною метою місцевого самоврядування є управління місцевими справами від імені територіальної громади, а сама територіальна громада є водночас суб'єктом громадського контролю і суб'єктом формування органів місцевого самоврядування. Отож, делегуючи органам місцевого самоврядування представницькі повноваження, територіальна громада може і має здійснювати контроль за їх реалізацією. Загалом, метою громадського контролю територіальної громади є забезпечення законності, ефективності, транспарентності у їх діяльності.

Одним із дієвих механізмів громадського контролю в європейській спільноті є інститут **місцевих уповноважених з прав людини** [70]. Необхідність в інституті місцевого омбудсмена виникає тоді, коли існуючі інститути не здійснюють ефективного контролю у сфері управління і виникає потреба в додаткових механізмах захисту прав і свобод людини. Створення цієї нової служби відображає визнання явної недостатності всієї попередньої діяльності всіх державних органів по реалізації та охороні прав людини і громадянина [133, с. 57]. Місцевий омбудсмен є політично

нейтральною посадовою особою в місцевих органах державної влади, або органах місцевого самоврядування.

Інститут місцевого омбудсмана утворюється в державі і громадянському суспільстві при наявності розвинутого місцевого самоврядування. Мета, яку прагнуть досягти держава та суспільство, утверджуючи місцеву службу омбудсменів, – зміцнення правозахисного механізму, створення додаткових гарантій контролю за функціонуванням місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, запровадження ефективного інституту, діяльність якого спрямована на демократизацію суспільних і державних відносин, відносин між державним апаратом, органами місцевого самоврядування і людиною [197, с. 74]. Основною метою місцевого уповноваженого є захист прав, свобод та інтересів представників територіальної громади, але здійснюючи свою правозахисну функцію, він контролює органи місцевого самоврядування в частині дотримання прав людини.

В Україні інститут муніципального омбудсмана не знайшов правового закріплення та практичного поширення, але в деяких містах він вже працює, переважно, завдяки ініціативі та підтримці громадських організацій. Впровадження такого інституту безумовно сприяло б розширенню можливостей для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, тому така інституція потребує ґрунтовного і своєчасного теоретико-правового аналізу.

У багатьох демократичних державах світу громадськість бере активну участь в державному управлінні через громадські колегіальні консультативно-дорадчі органи. В Україні функції консультативно-дорадчих структур при органах публічної влади виконують **громадські ради**.

Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [60, с. 7]. Як правило вони створюються при органах виконавчої влади, але на сьогодні функціонування громадських рад при обласних радах та при

виконавчих органах місцевих рад набуває популярності. Метою створення громадської ради є здійснення громадського контролю, налагодження ефективної взаємодії органу з громадськістю, врахування громадської думки під час формування [304]. Наразі вони мають більшою мірою декларативний характер, оскільки рішення громадських рад носять рекомендаційний характер.

До основних проблем створення і діяльності громадських рад в Україні науковці відносять: низький фаховий рівень членів громадських рад, брак авторитету; неналежне фінансове, матеріально-технічне та організаційне забезпечення; необов'язковість рішень громадських рад, що приводить до ігнорування цих рішень; обмеження доступу громадських рад до офіційних інформаційних джерел; неналежне планування діяльності рад; неготовність членів громадських рад узгоджувати між собою свої позиції на основі компромісу та ін. [281]. Для органів місцевого самоврядування утворення громадської ради не є обов'язковим, тому вони не завжди проявляють ініціативу, що не сприяє розвитку цієї форми громадського контролю.

Громадська рада є постійнодіючою, стабільною структурою з відносно сталим складом, але якщо необхідно прийняти рішення окремою динамічною групою членів територіальної громади, актуальною формою громадського контролю є **загальні збори громадян**.

Вони скликаються з метою обговорення та вирішення важливих питань місцевого значення, забезпечують колективне прийняття рішень, а їх перевага полягає в тому, що в організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його прийняття на основі певного компромісу [167, с. 90]. Загальні збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування [194, с. 16; 46]. Ця форма громадського контролю є доступною невеликій групі членів територіальної громади (жителі будинку, кварталу, вулиці, житлового масиву тощо), які об'єднані спільними інтересами та ідеями у сфері місцевого самоврядування. Загальні збори громадян передбачені ст. 8. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р. [245], проте порядок проведення загальних зборів громадян за місцем

проживання ним не визначений з посиланням на його закріплення в статуті територіальної громади.

Схожою за організаційною формою на загальні збори громадян, але відмінною за змістом та наслідками проведення є **громадські слухання**. Громадські слухання проводяться у форматі зборів громадян для безпосередньої зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р.) [245].

На громадські слухання запрошуються посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міської, районних у місті рад, керівники органів самоорганізації населення, представники місцевих осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питаннями, що обговорюються [74]. Члени територіальної громади беруть участь у громадських слуханнях на добровільних засадах. Вимоги щодо кількості громадян та їх категорій відсутні. Це зумовлено предметом громадських слухань, який можуть складати будь-які питання місцевого значення, що стосуються колективних інтересів територіальної громади.

Громадськість може бути залученою до вирішення будь-яких питань місцевого значення. Але вирішення окремих проблем чи аналіз певної інформації неможливо здійснити без спеціальних знань чи допомоги експертів. Формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що передбачає її оцінювання експертами є **громадська експертиза**.

Громадська експертиза є формою громадського контролю, комплексним дослідженням, вивченням, перевіркою, аналізом, оцінкою діяльності або бездіяльності органу влади, його рішень та інших офіційних письмових документів, що здійснюється представниками легалізованих об'єднань громадян з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органу влади у

відповідній сфері суспільного життя [169, с. 11-12]. Громадські експертизи діяльності органів виконавчої влади набувають провідного значення і проводяться дедалі частіше, але на рівні органів місцевого самоврядування ця форма громадського контролю не набула популярності. Це обумовлено недосконалістю її правового забезпечення.

На сьогодні створені правові засади для проведення громадської експертизи діяльності органів державної влади. Так, для проведення громадської експертизи діяльності органів державної виконавчої влади та на виконання п. 4 ст. 5 Указу Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 2005 р. КМУ затвердив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 2008 р. Його метою є стало створення належних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [235]. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. не закріплює правових засад проведення громадської експертизи результатів діяльності органів місцевого самоврядування – тому на цьому рівні громадські експертизи майже не проводяться, незважаючи на їх функціональний потенціал.

Провідною і поширеною формою громадського контролю, яка також передбачає роботу компетентних суб'єктів є **громадський медіа контроль** (або громадський контроль засобів масової інформації). Власне діяльність ЗМІ, також може бути об'єктом громадського контролю. ЗМІ здійснюють громадський контроль через проведення журналістських розслідувань з подальшим висвітленням їх результатів для широкого загалу.

Розслідування – метод роботи журналіста, що об'єднує всі методи збору інформації (спостереження, інтерв'ю, аналіз документів), заснований на роботі з численними джерелами, ретельному аналізі, порівнянні, пошуку протиріч і прихованих відомостей з метою оприлюднення інформації, що представляє суспільний інтерес [223, с. 6]. Висвітлені у ЗМІ результати діяльності органів місцевого самоврядування допоможуть громадськості сформуванню власне уявлення про її якість і вжити відповідні заходи.

Як показує практика, сучасні ЗМІ досліджують діяльність органів публічної влади та її ефективність, висвітлюють факти правопорушень окремих посадових осіб органів місцевого самоврядування і громадян, але низька результативність медіа контролю пов'язана з неготовністю громадян активно реагувати на отриману інформацію.

Громадська експертиза та громадський медіа контроль мають ретроспективний характер, тобто експерт вивчає події, що вже відбулися. Коли громадськість зацікавлена в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування перспективного характеру ефективним є використання технології громадського моніторингу.

**Громадський моніторинг** як засіб спостереження, відстеження загальних тенденцій та змін, що відбуваються в суспільстві є необхідною складовою налагодження діалогу між владою і громадськістю. В рамках громадського моніторингу одержання даних завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження). Крім того, воно передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу [28, с. 81]. Предмет аналізу складає діяльність, що відбулась, відбувається в теперішньому часі та відбудеться в майбутньому.

Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін у існуючі політики та процедури прийняття, виконання та контролю за рішеннями органів влади. Для цього необхідно: 1) виявити існуючі практики щодо визначення органами влади суспільно важливих потреб та очікувань; 2) відслідкувати існуючі підходи до прийняття рішень щодо питань, які потребують оперативного втручання [162, с. 57]. Моніторинг передбачає системне та комплексне дослідження діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування інститутами громадянського суспільства [92]. Громадський моніторинг є формою громадського контролю, що передбачає триваючий в часі процес перевірок та аналізу, тому суб'єкт його проведення також має бути постійним і стабільним. Територіальна громада може проводити громадський моніторинг через окремих представників (які складатимуть робочу групу), через сформовані інститути громадянського суспільства, через громадські ради при органах місцевого самоврядування.

Наступною, близькою за метою, формою громадського контролю, що як і громадський моніторинг, також має перспективний характер є **місцева ініціатива**.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи [245].

Місцеві ініціативи дозволяють представникам громади безпосередньо виносити на розгляд органів місцевого самоврядування важливі для розвитку громади питання. Потреба в здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади, яка здатна забезпечити більшість на загальних зборах громадян [114, с. 27]. Врахування ідей, потреб і побажань населення та реалізація місцевих ініціатив є показником ефективності місцевого самоврядування. Правове забезпечення проведення місцевих ініціатив має передбачатись в статутах територіальних громад, але враховуючи що значна частина територіальних громад не має затвердженого статуту, реальність такої форми громадського контролю під сумнівом.

Громадський контроль передбачає різні форми його проведення. Їх вибір залежить від особливостей об'єкту та предмету контролю, мети, яку ставлять перед собою суб'єкти громадського контролю. Громадський контроль може проявлятися по-різному в різних життєвих умовах, але в його основу мають бути покладені принцип партнерства та співпраці. У разі, якщо органи місцевого самоврядування відкрито незацікавлені у співпраці з територіальною громадою, законодавством передбачені правові, але дещо радикальні способи впливу. До них варто віднести участь громадян на місцевому рівні у актах громадської непокори (мітингах, протестах, демонстраціях, пікетуваннях, страйках, бойкотах, пікетуваннях). Але визнати таку участь формою громадського контролю можливо лише за умови, що вона проводиться добровільно, в межах закону, не призводять до людських втрат та маю конструктивний характер.

У світі набувають популярності форми участі громадян в управлінні місцевими справами через інформаційно-комунікаційні технології. Впровадження електронного врядування та інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні за рахунок оптимізації і підвищення доступу громадян до інформації, що в умовах децентралізації є необхідною умовою забезпечення верховенства права і захисту прав людини.

З розширенням доступу людей до соціальних мереж, у світі збільшується кількість держав, які активно здійснюють залучення громадян у процес прийняття рішень. Це робиться за допомогою відкриття даних, онлайн-консультації та каналів ІКТ [18, с. 3]. Динамічність суспільного розвитку, інформатизація суспільного життя та органів публічної влади, розвиток ІКТ зумовлює необхідність пошуку механізмів використання інноваційних форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, заснованих на міжнародних стандартах.

Стабільний розвиток і поширення в Україні ІКТ детермінує впровадження новітніх підходів у роботі органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, інтерес представляє пошук способів оптимізації комунікації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства через ІКТ. До них науковці і практики відносять електронне врядування. В європейських державах можливості e-government і e-governance використовуються вже тривалий час, на відміну від України, де їх не впроваджено навіть частково.

Необхідно розмежовувати поняття e-government (електронний уряд) і e-governance (електронне врядування). E-government визначають як інтеграцію ІКТ у державне управління, тобто у різні державні процеси, операції та структури з метою підвищення їх прозорості, ефективності, відповідальності та участі громадян. З ним часто ототожнюється e-governance, що є інструментом надання доступу до різних державних послуг та інформації громадянам зручним способом. Так, електронне урядування є системою, а електронне управління є його функцією [16]. UNESCO визначив e-governance як використання ІКТ публічним сектором з метою поліпшення обміну інформацією і поставки послуг урядом, надихання громадян



брати участь у прийнятті рішень, а також зробити роботу уряду прозорою, ефективною і підзвітною. На їхню думку, e-governance передбачає нові стилі лідерства, нові шляхи обговорення та визначення політики й інвестування, нові шляхи отримання освіти, нові шляхи слухання думки громадян і нові шляхи організації отримання та постачання інформації і послуг [220, с. 30]. Електронний уряд є засобом для підвищення ефективності державного обслуговування. Він спрощує провадження державної політики й допомагає державному сектору, з одного боку, розширювати обсяг послуг і підвищувати їхню якість, а з іншого – збільшувати економію ресурсів [97, с. 143]. Перспектива електронного урядування – це використання технологій, які допомагають керувати і регулювати [13, с. 400]. Незважаючи на тенденцію розмежування зазначених категорій, вважаємо що їх використання є ефективно виключно в єдності.

Для досягнення конкретного соціального ефекту впровадження електронного урядування обов'язковим є чітке розуміння бажаного результату – його мети. В умовах демократії використання електронного урядування має на меті, в першу чергу, забезпечення принципів транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування; створення умов для комунікації органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства; спрощення процедури отримання адміністративних послуг та уникнення корупційних ризиків тощо.

ООН підтримує позицію, що технології електронної участі мають включати: електронне інформування (забезпечення участі шляхом надання громадянам публічної інформації та доступу до інформації без або за вимогою); електронне консультування (залучення громадян до обговорення державної політики та послуг); електронне прийняття рішень (розширення можливостей громадян за допомогою спільного проектування варіантів політики та спільного виробництва компонентів послуг і способів доставки) [6]. Однією з основних ідей упровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів у суспільстві, що знайшло своє відображення в появі терміна «електронна демократія» [97, с. 143].

Ресурсами, необхідними для участі громадськості, практики визнають час, зацікавлених сторін, інформацію та увагу з боку ЗМІ [201]. Оскільки не кожен братиме участь у прийнятті рішень із рівною мірою відданості та очікуваних результатів, мають існувати різні рівні доступу до онлайн-ових громадських спільнот: для обговорення технічних питань вироблення політики; обміну думками; формування порядку денного, замість того, щоб відповідати на дискусійні запитання [137, с. 225]. Для активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити електронний механізм реалізації всіх зазначених потреб.

Але для ширшого електронного залучення громадян до вироблення політики стоять організаційні, а не технологічні чинники [93, с. 11]. Всебічна участь громадян у громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування в режимі «он-лайн» може бути забезпечена не тільки за рахунок ефективної технології, а й інформаційно-просвітницької роботи для широкого загалу за ініціативи уряду та самих органів місцевої влади, та створення сприятливої партнерської атмосфери.

Інтернет-користувачі, які заходять на більшість сайтів уряду чи парламенту відчують себе відстороненими і зайвими, нездатними привнести нічого корисного у процес обговорення політики [137, с. 226-227]. Уряд та народні обранці повинні визнати, що демократична інтерактивність передбачає двосторонній потік енергії. Без цього громадськість вважатиме е-демократичні ініціативи фальшивкою та намагатиметься заснувати власну контрурядову комунікацію [79, с. 27]. Електронні опитування громадської думки, публікації результатів роботи органів місцевого самоврядування та інші способи досягнення транспарентності місцевого самоврядування мають приносити реальний результат та обов'язково враховуватися. Інакше громадяни будуть відокремленими від процесу прийняття рішень, навіть якщо активно здійснюватимуть громадський контроль та виражатимуть свою думку із запропонованих питань.

Громадяни, що відокремлюються від процесу вироблення політики і лише зрідка голосують за лідерів, мають такий слабкий зв'язок з демократією, що сам політичний процес стає здебільшого адміністративно-управлінським [187, с. 147-

148]. Постійна, а не періодична (на виборах), участь громадян у місцевому самоврядуванні, що забезпечується через електронні форми громадського контролю гарантує постійний зв'язок громадян з місцевою владою, удосконалив процес вироблення регіональної політики та нормопроектної діяльності завдяки кореляції потреб, знань, умінь і досвіду територіальної громади.

Вищезазначене сприяє формуванню нового типу відносин між політиками та громадянами, відносин, коли політики слухають, вчаться та діляться своїми ідеями, використовують і узагальнюють почуте, та в результаті отримують винагороду – посилення громадської довіри до демократичних інститутів і легітимності влади [79, с. 30]. В сучасних умовах в Україні, громадяни не завжди мають достатньо часу, досвіду, матеріальних ресурсів, щоб брати участь у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні. Часто їм бракує ініціативи і лідерства для контролю за діяльністю органів публічної влади.

Оскільки не кожен братиме участь у прийнятті рішень із рівною мірою відданості та очікуваних результатів, то мають існувати різні рівні доступу до онлайн-громадських спільнот: для обговорення технічних питань вироблення політики; обміну думками; формування порядку денного [137, с. 225]. Для активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити електронний механізм реалізації усіх зазначених потреб.

Участь громадян у громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування через ІКТ може бути організована не лише за рахунок ефективної технології, а й за допомогою інформаційно-просвітницької роботи за ініціативи уряду та самих органів місцевого самоврядування, а також створення сприятливої партнерської атмосфери. Досягти такого соціального ефекту можливо за умови розробки ефективної нормативно-правової основи.

До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «он-лайн», Інтернет-голосування та ін. Необхідним є з'ясування змісту

зазначених форм взаємодії органів місцевого самоврядування і громадян та їх ролі у проведенні громадського контролю.

За своїм змістом **електронна петиція** є формою колективного звернення громадян до органів місцевого самоврядування, але їй не притаманні типові для форм громадського контролю властивості. Петиція має на меті акцентувати увагу суб'єкта владних повноважень на певному важливому для територіальної громади питанні, що складає суть звернення. Але, на нашу думку, таку форму звернення варто віднести і до форм громадського контролю, оскільки зв'язок цих категорій не викликає сумнівів.

Петиція може містити вимоги, пропозиції, зауваження та бути закономірною реакцією територіальної громади на отриману інформацію, наприклад, в ході громадської експертизи, медіа контролю чи громадського моніторингу. Перевагою електронної петиції є необхідність збору голосів на її підтримку, що дозволяє дізнатись реальні інтереси, потреби та настрої громадян.

Електронна петиція подається та розглядається в порядку, передбаченому ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. [241]. Законодавством передбачена можливість громадян, які подають петицію, клопотати про її розгляд на громадських слуханнях відповідної територіальної громади, а ініціатору петиції надається право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань [50]. Отже, електронні петиції можуть бути і формою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, і його причиною, і наслідком.

Ресурс «Електронні петиції» вже використовується на деяких офіційних Веб-сайтах органів місцевого самоврядування. Проте, вони є популярним способом звернення до вищих органів державної влади та рідко використовуються як платформа взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування. Це зумовлено різними факторами, зокрема, відсутністю доступу до Інтернету в населених пунктах, браком технологій, низьким рівнем поінформованості громадян тощо.

Ще однією ефективною формою громадського контролю, що може проводитись за допомогою ІКТ, є **консультації з громадськістю**.

Консультації з громадськістю забезпечують громадянам не тільки доступ до публічної інформації, рішень органів публічної влади, а й можливість висловити свою думку щодо їх змісту. Консультації з громадськістю є дієвим інструментом для органів місцевого самоврядування, зокрема у формуванні стратегічного планування розвитку відповідної громади. Це забезпечує: належну увагу до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади; визначення найефективнішого використання наявних ресурсів; окреслення оптимальної перспективи розвитку місцевості на найближчий період тощо [160, с. 16]. Консультації з громадськістю проводяться у форматі обговорень та вивчення громадської думки через Веб-ресурси. Саме електронні консультації з громадськістю можна визнати провідною формою громадського контролю.

На виконання Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (зі змінами) від 2010 р. [235], обласні та районні державні адміністрації затвердили положення про консультації з громадськістю та створили рубрики «Консультації з громадськістю» на офіційних веб-сайтах.

Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. не передбачає відповідного обов'язку для органів місцевого самоврядування, тому вони розробляють ресурси і проводять електронні консультації з громадськістю за власною ініціативою. Ініціювання консультацій з громадськістю в режимі «он-лайн», контроль за роботою Веб-ресурсів та врахуванням громадської думки має бути функцією громадських рад при органах місцевого самоврядування.

Новітнє інформаційне поле завдяки своїй обширності та глибокому насиченню містить масу різноманітних способів передачі даних та відповідно посткомунікаційних каналів, за допомогою яких вони поширюються [158]. Популярним та простим у застосуванні є **висловлення громадської думки в режимі «он-лайн»** через форуми, портали громадського обговорення, соціальні мережі, в Internet-виданнях тощо.

Така форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має односторонній характер, але вона є ефективною в контексті

отримання суб'єктами владних повноважень об'єктивної громадської оцінки їх діяльності. Органи місцевого самоврядування можуть дізнатися громадську думку з будь-якого конкретного питання на власному офіційному Веб-сайті, або проаналізувати її в соціальних мережах.

Так, соціальні мережі стають інформаційним відбитком громадянської активності, оскільки саме цей канал комунікації використовується для поширення ідей, об'єднання однодумців у спільноти, організації заходів, координації зусиль тощо. Практично всі суспільно значущі процеси, події, явища залишають певний інформаційний відбиток у соціальних мережах. Соціальні мережі є унікальною платформою для консолідації різних груп суб'єктів на основі спільності їх інтересів, при цьому в результаті комунікативної взаємодії виникає масштабний синергетичний ефект [318]. Звісно така форма громадського контролю не є формалізованою, офіційною, тому не може гарантувати достовірні результати. Але, вона може використовуватись представниками органів місцевого самоврядування як допоміжний механізм з'ясування настроїв територіальної громади загалом.

Достовірні дані можна отримати за допомогою **Інтернет-голосувань (e-voting) та опитувань**, за умови належної системи ідентифікації осіб. Електроні голосування є системою, в якій процес збору голосів здійснюється через ІКТ.

Електронне голосування використовується в практиці місцевих органів влади Бельгії, Великобританії, Естонії, Нідерландів, Німеччини, Ірландії, Іспанії, Португалії, Швейцарії та ін. Так, в Естонії практикується Інтернет-голосування як одна з можливостей для голосування поряд з іншими методами голосування. Е-голосування означає, в цьому контексті, голосування через Інтернет, а не голосування з використанням спеціального пристрою для голосування. Громадяни Ісландії мають право впливати на муніципальну адміністрацію через онлайн-референдум [81]. Проведення Інтернет-голосувань на рівні органів місцевого самоврядування є актуальним з різних питань місцевого значення, хоча існуючі ризики фальсифікації результатів голосування, зумовлюють потребу їх відповідального вибору.

В Україні громадський контроль знаходиться лише на початковій стадії розвитку. Форми громадського контролю не врегульовані на законодавчому рівні системно, а

електронні форми, до того ж, не забезпечені якісними і дієвими ІКТ. В цей самий час, демократичні країни знаходяться в пошуку нових підходів до організації громадської участі у вирішенні муніципальних питань за допомогою ІКТ та активно використовують вже розроблені платформи.

Наприклад, в Польщі використовується відеоспостереження контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень [147]. У Фінляндії розроблено сервіси, що забезпечують безпосередню участь громадян в управлінні публічними справами, доступ до них забезпечується через портал [demokratia.fi](http://demokratia.fi). На ньому представлено п'ять сервісів: [Otakantaa.fi](http://otakantaa.fi) (обговорення); [Lausuntopalvelu.fi](http://lausuntopalvelu.fi) (звернення та запити щодо публічних послуг); [Kansalaisaloite.fi](http://kansalaisaloite.fi) (ініціативи громадян); [Kuntalaisaloite.fi](http://kuntalaisaloite.fi) (місцеві ініціативи); [Nuortenideat.fi](http://nuortenideat.fi) (ідеї, висловлені молоддю) [96].

В Україні серед ініціатив, спрямованих на розвиток електронної участі на рівні е-інформування, варто відзначити: створення он-лайн платформи публічних закупівель «Prozorro», прийняття законодавства у сфері відкритих даних, створення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, Порталу відкритих даних Верховної Ради України, Офіційного порталу публічних фінансів України E-Data, запровадження електронного декларування доходів і майна державних посадових осіб [91]. Платформи для інформування і звітності органів місцевого самоврядування активно розвиваються в Україні. Але існують і новітні електронні форми громадського контролю, можливості яких не використовуються, попри наявність відповідних ресурсів.

Зокрема, у Північній Кореї застосовується вже відома програма «Open», змістом якої є контролю за розглядом справ чи звернень громадян в режимі «он-лайн». Система заснована на принципах вільного доступу, прозорості і довіри. На окремому Веб-сайті громадяни мають можливість слідкувати як вирішується їх запит і реагувати на випадки порушень прав. Система контролю забезпечує прозорість роботи органів публічної влади, попереджує затягування розгляду звернень та гарантує справедливе рішення.

Впровадження системи «Open» надає позитивний ефект. Зокрема, істотне зниження обсягів «закритої» інформації – керівник, який впроваджує систему, має відкрити доступ до значного обсягу інформації службового користування [54]. В

Україні подібна система може не лише гарантувати громадянам доступ до інформації, а й стати дієвою складовою механізму боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування зокрема.

КМУ була прийнята Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20.09.2017 р., в якій, зокрема, передбачено напрямки розвитку електронних інструментів залучення громадян: розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет», он-лайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади, у тому числі тематичних; залучення громадських об'єднань та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного урядування; стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян та підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування [148]. Для впровадження в Україні механізмів електронної участі та електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування необхідним є, не тільки удосконалення нормативно-правових засад, а й розвиток ІКТ. Важливо, також, не лише створити, а і розвивати спеціальний уповноважений орган до компетенції якого, входили б питання розвитку електронного урядування.

У Фінляндії безпосередньо цим напрямом діяльності опікується один зі структурних підрозділів Міністерства юстиції [96]. В Україні з 2014 року діє Державне агентство з питань електронного урядування України, діяльність якого спрямовується і координується КМУ.

За допомогою вироблення дієвих правових механізмів та форм громадського контролю можливо вирішити відомі проблеми у сфері місцевого самоврядування як: неузгодженість місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм демократичної участі та прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції; посилення соціальної



напруги серед сільського населення [159, с. 16]. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування сприяє посиленню місцевого потенціалу, консолідації зусиль органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства для пошуку варіантів розвитку територіальної громади та проведення позитивних змін в Україні.

Позитивний соціальний ефект проведення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можливий лише за умови правового забезпечення інституту громадського контролю загалом.

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [245] передбачені загальні засади таких форм громадського контролю, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання. Порядок їх проведення, відповідно до Закону є предметом правового регулювання статутів територіальних громад. Прийняття статуту територіальної громади є правом, а не обов'язком представницьких органів місцевого самоврядування (ст.19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Парламент надав можливість органам місцевого самоврядування самостійно врегулювати в статутах територіальних громад форми громадського контролю і порядок їх організації, але місцева влада не охоче сприймає перспективи розширення можливостей контролю інститутів громадянського суспільства.

Розробники локальних нормативно-правових актів, якими регулюються процедури підготовки та проведення громадського контролю, роблять їх досить складними [19, с. 45]. Місцева влада часто незацікавлена у співпраці з інститутами громадянського суспільства, а громадськість негативно оцінює діяльність органів місцевого самоврядування. Відсутність правових засад форм громадського контролю не сприяє його розвитку.

Отже, подальше вирішення проблеми наукового розуміння сутності форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має теоретико-прикладне значення в контексті пошуку способів їх ефективного правового забезпечення.

На основі проведеного дослідження можна дійти наступних висновків і узагальнень:

1. Форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, що за допомогою специфічних методів та засобів надає можливість суб'єктам громадського контролю реалізувати його мету. До найбільш дієвих форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, можна віднести: громадські слухання, громадську експертизу, громадський моніторинг, діяльність громадських рад, місцеві ініціативи, громадський медіа контроль.

2. Використання ІКТ дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «он-лайн», Інтернет-голосування та ін. Але, у світі існують новітні електронні форми громадського контролю, можливості яких не використовуються в Україні, попри наявність відповідних ресурсів.

2. Запропоновано систематизувати та деталізувати форми громадського контролю в окремому розділі «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Доцільно деталізувати і комплексно закріпити перелік форм громадського контролю загалом в Законі України «Про громадський контроль» та відповідних підзаконних нормативно-правових актах, уникаючи при цьому колізій.

3. Для вирішення проблем ефективності і дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідним є впровадження таких ІКТ як e-government на основі досвіду європейських держав. Використання ІКТ з метою розширення можливостей громадян брати участь у управлінні муніципальними справами створює умови не тільки для розвитку громадянського суспільства, а й гарантує законність, прозорість і ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Впровадження електронного врядування активізує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок оптимальної і доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації є необхідною умовою забезпечення верховенства права і захисту прав людини. Для досягнення такого

соціального ефекту необхідно забезпечити не тільки електронний механізм реалізації громадської участі, а в першу чергу, інформування широких верств населення щодо подібної технології, розвиток ІКТ в державі, інформатизацію суспільства, прийняття ефективної нормативно-правової основи. Умовою ефективності громадського контролю в системі e-government є обов'язкове враховування його результатів.

## **Висновки до розділу 2**

1. Державний контроль в умовах децентралізації влади має бути зведеним до мінімуму, але він є необхідним у контексті дотримання прав і свобод як окремих громадян, так і територіальної громади в цілому. Пропонується розуміти поняття «державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» як вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади щодо передбачає спостереження, аналіз, перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності та здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Пропонуємо закріпити це поняття у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. До ознак державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації слід віднести наступні: 1) є частиною соціального контролю; 2) це цілеспрямована, систематична, своєчасна, суспільно корисна діяльність уповноважених суб'єктів; 3) є інформаційно-аналітичним засобом, що забезпечує отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; 4) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування і не стосується оцінки ефективності та результативності їх діяльності; 5) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 6) може бути ініційованим ззовні; 7) здійснюється в офіційному, формалізованому порядку,

виключно у передбачених законом межах; 8) результати і висновки державного контролю є обов'язковими для врахування.

Мета державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: 1) забезпечення верховенства права і законності; 2) попередження та припинення правопорушень у діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах суспільства і територіальної громади; 3) поновлення порушених прав і свобод фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, а також застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Держава повинна здійснювати помірний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. Визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. меж державного контролю є умовою досягнення його ефективності, результативності і демократичності. Критеріями визначення меж та підстав державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна визнати: проведення його з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; доцільність та виключну об'єктивну необхідність; законність і обґрунтованість методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); реальну можливість уповноважених на те суб'єктів чи окремих громадян його ініціювати та інші. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації необхідно класифікувати на загальні і спеціальні. До загальних можна віднести принципи: законності, верховенства права, відкритості, гласності, рівності сторін, об'єктивності, обґрунтованості та науковості використовуваних методів, професіоналізму, оперативності, економії ресурсів тощо. До спеціальних принципів – проведення з мотивів та з метою захисту чи відновлення прав і свобод людини, громади, суспільства; проведення в межах компетенції суб'єкта контролю; невтручання у здійснення органами місцевого самоврядування їх повноважень; пріоритет інтересів територіальної громади над державними; доцільність та виключну об'єктивну необхідність проведення контролю; законність методів та засобів, що використовуються; залучення громадськості (поєднання громадського і державного контролю); стриманість і

домірність контролю; своєчасність проведення контролю; допоміжний характер контролю; відповідальності сторін за порушення порядку проведення контролю.

Органи місцевого самоврядування необхідно розглядати як підконтрольний державі суб'єкт в межах дотримання ними Конституції і законів України. Суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є законодавча влада та її контрольні інституції – Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата; глава держави та його апарат – Президент України, Адміністрація Президента, Уповноважений Президента України з прав дитини; органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи, а також їх територіальні органи; органи судової влади – система загальних судів та Конституційний Суд України. Заходами з усунення порушень законодавства органом місцевого самоврядування необхідно визнати на законодавчому рівні вимогу про усунення порушення та звернення до суду. Якість правосуддя в цих умовах знижується, тому своєчасність прийняття рішень у справах про порушення закону органом місцевого самоврядування не гарантована. Медіація є одним зі способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми. Незважаючи на існуючі проблеми врегулювання медіації, у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. доцільно передбачити альтернативне вирішення суперечок за наслідками державного контролю.

2. Пропонуємо утворити інститут префекта як єдиний державний орган, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а не розподіляти повноваження контролю між різними, непов'язаними між собою державними інституціями. Поняття «префект» пропонується визначити як координаційно-наглядову, автономну, публічно-правову інституцію – місцевий орган державної влади у системі органів виконавчої влади; як державного службовця, який не належить до політичних посад; як безстороннього гаранта

дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; як інститут обмеження дискреції органів місцевого самоврядування, що виходить за межі чинного законодавства. Еквіваленти інституту префекта в різних країнах відрізняються за своїми формами, повноваженнями, сферою відання. Як правило, вони формувалися історично протягом тривалого часу. Для України ця інституція не є традиційною, тому її формування відбувається шляхом запозичення окремих елементів правового статусу префекта у Франції та Польщі. Метою діяльності префекта необхідно визнати забезпечення верховенства права і законності у діяльності органів місцевого самоврядування через їх консультивання, підтримку, координацію та контроль. Необхідно забезпечити партнерські відносини префекта з органами місцевого самоврядування, засновані на принципах взаємодовіри і підтримки.

До ознак інституту префекта слід віднести наступні: діє на основі Конституції України, законів та підзаконних актів, виконує функції та завдання в межах встановлених повноважень; є постійно діючим органом; здійснює правозастосовну діяльність; є відокремленим елементом апарату держави, складовою системи державного управління; наділений відносною автономністю; відповідальний перед суспільством, главою держави та урядом; має свій власний правовий статус (права, обов'язки, повноваження, гарантії діяльності, підстави відповідальності, вимоги і обмеження тощо), встановлений законом; діє від імені держави та керується у своїй діяльності інтересами всього суспільства і територіальних громад; діє на засадах субординації; матеріально-фінансове забезпечення здійснюється за рахунок державного бюджету; є місцевим органом державної виконавчої влади; є контрольно-наглядовим органом щодо діяльності органів місцевого самоврядування; владні повноваження і компетенція префекта поширюється на територію певного регіону – району (округу) чи області; є єдиноначальним органом державної влади; призначається на визначений час на основі конкурсного відбору та може бути усунений з посади достроково; підлягає ротації; є кваліфікованим і професійним державним службовцем, що не належить до політичних посад.

Утворення префекта як місцевого органу державної влади не повинно обумовлювати ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Але останні можуть функціонувати лише після ґрунтового коригування їх завдань і повноважень, розмежування сфер впливу. Префект як місцевий орган виконавчої влади має бути безпосередньо підпорядкованим та підконтрольним центральному органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. З метою гарантування неупередженості префекта, якості правозастосування йому надається характер тимчасово призначеного державного службовця з можливістю ротації. Періодична ротація (раз на 3 роки) префекта не сприяє утворенню дійсно стабільного, професійного колективу, тому не доцільно розпускати сформований офіс у разі призначення нового префекта. Офіс префекта має формуватися на основі загального, прозорого, неупередженого і об'єктивного конкурсного відбору державних службовців. Якщо офіс префекта буде включати невелику кількість державних службовців, він не матиме реальної можливості ефективно та своєчасно реалізувати свої повноваження.

3. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань. Його ознаками пропонуємо вважати наступні: 1) є видом соціального контролю, функцією громадянського суспільства; 2) це цілеспрямована, суспільно корисна діяльність, що ініціюється та проводиться активними громадянами, інститутами громадянського суспільства та іншими недержавними суб'єктами; 3) здійснюється відповідно до Конституції та законів України; 4) передбачає застосування заходів впливу, що обумовлені важливістю порушених інтересів; 5) має нижчий рівень організованості та структурованості, порівняно з державним контролем; 6) спрямований на забезпечення інтересів і потреб конкретної громади, суб'єкти контролю виступають від імені територіальної громади; 7) є засобом забезпечення

законності діяльності органів місцевого самоврядування, передбачає оцінку ефективності та результативності їх діяльності; 8) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 9) спрямований на всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування; 10) результати і висновки громадського контролю мають рекомендаційний характер.

Мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе: 1) забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, попередження вчинення правопорушень; 2) сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для територіальної громади проблем і завдань; 3) підвищення ефективності їх діяльності; 4) захист і забезпечення прав і свобод людини; 5) створення умов для самореалізації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; 6) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Мета і предмет обумовлює постановку завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які мають бути вирішені в ході його проведення. Узагальнені завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: виявлення в актах і рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не відповідають чинному законодавству чи суперечать інтересам територіальної громади; оцінка ефективності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, соціальних, економічних, культурних наслідків; надання експертних пропозицій, висновків та рекомендацій. Інститути громадянського суспільства, організована громадськість, фізичні особи є активними суб'єктами контролю, його ініціаторами. Інститути громадянського суспільства, організована громадськість, фізичні особи є активними суб'єктами контролю, його ініціаторами. Автономна особа є головним суб'єктом громадського контролю. Доступ особи до права на здійснення контролю за діяльністю муніципальної влади не повинен залежати від її членства в певній організації. Органи місцевого самоврядування у контексті такої діяльності виступають пасивним суб'єктом, їх діяльність та її результати є предметом контролю.

4. Форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, що за допомогою



специфічних методів та засобів надає можливість суб'єктам громадського контролю реалізувати його мету. До найбільш дієвих форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, можна віднести: громадські слухання, громадську експертизу, громадський моніторинг, діяльність громадських рад, місцеві ініціативи, громадський медіа контроль. Використання ІКТ дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі ІКТ можна віднести, зокрема: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі «он-лайн», Інтернет-голосування та ін. Пропонується закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені форми громадського контролю в окремому розділі «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування». Доцільно деталізувати і комплексно закріпити перелік форм громадського контролю загалом в Законі України «Про громадський контроль» та відповідних підзаконних нормативно-правових актах, уникаючи при цьому колізій. Для вирішення проблем ефективності і дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування необхідним є впровадження таких ІКТ як e-government і e-governance на основі досвіду європейських держав. Використання ІКТ з метою розширення можливостей громадян брати участь у управлінні муніципальними справами створює умови не тільки для розвитку громадянського суспільства, а й гарантує законність, прозорість і ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Впровадження електронного врядування активізує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок оптимальної і доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації є необхідною умовою забезпечення верховенства права і захисту прав людини.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі проведеного теоретико-правового дослідження здійснено узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягало у комплексному та об'єктивному теоретико-правовому обґрунтуванні змісту контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з урахуванням новітніх досягнень правової науки та сучасних умов децентралізації влади в Україні. Проведене дослідження надало можливість сформулювати низку наступних висновків і пропозицій:

1. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, урегульована, системна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на попередження, виявлення й усунення недоліків і порушень у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади. Структура контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: суб'єктів контролю; об'єкт і предмет контролю; підстави проведення, мету і завдання контролю; форми, принципи і методи контролю; врегульовану процедуру контролю – його взаємопов'язані етапи. Діяльність органів місцевого самоврядування є об'єктом контролю – контроль може здійснюватись за реалізацією як об'єктних (політична, економічна, соціальна, культурно-духовна, екологічна, інформаційна та ін.), так і технологічних (нормотворча, виконавча, правозастосовна, правозахисна, правоохоронна, установча, контрольна та ін.) функцій органів місцевого самоврядування і відповідних повноважень. Предметом контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є реалізація конкретних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування.

2. Запропоновано класифікувати види контролю за діяльністю місцевого самоврядування за наступними критеріями: за рівнями контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (наднаціональний, національний, регіональний, місцевий); за призначенням контролю (загальний, цільовий); за сферами діяльності органів місцевого самоврядування, які складають предмет контролю (фінансовий; антикорупційний; антидискримінаційний та багато ін.); за типом повноважень, що

становлять предмет контролю (за реалізацією власних та делегованих повноважень); залежно від часу проведення контролю (попередній, поточний, підсумковий); за організаційно-правовими формами контролю (моніторинг, аудит, ревізія, інспектування, експертиза, слухання, звернення та ін.); за справжністю контролю (реальний, формальний); за ступенем правового закріплення проведення контролю (прямо закріплений у законодавстві; впливає зі змісту законодавства; не передбачений законодавством); за способом впливу на органи місцевого самоврядування (прямий, непрямий); за підставами проведення (обов'язковий, необов'язковий (ініційований)); за суб'єктами, на діяльність яких спрямовано контроль (за діяльністю місцевих рад, місцевих голів, старост, виконавчих органів місцевих рад, районних та обласних рад, органів самоорганізації населення); за суб'єктами, які здійснюють контроль (контроль державних органів; контроль інститутів громадянського суспільства, організованої громадськості, окремих осіб; контроль органів місцевого самоврядування; контроль міжнародних інституцій); за кваліфікацією суб'єктів, які проводять контроль (професійний, непрофесійний); за спрямуванням контролю та характером взаємовідносин суб'єктів контролю і органів місцевого самоврядування (зовнішній та внутрішній).

3. Основні засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування встановлено у ст. 143 Конституції України. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері, залежно від предмета правового регулювання, поділяються на ті, що регулюють внутрішній і зовнішній (державний і громадський) контроль. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розвивається у системі міжнародних актів, які створили такі міжнародні інституції як ООН, Рада Європи, Європейський Союз та ін. Міжнародні документи у цій сфері мають рамковий, рекомендаційний характер. Внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування забезпечується на законодавчому рівні та деталізується через локальну нормотворчість муніципальних органів. Законодавство закріплює здійснення державного контролю за реалізацією делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, які недостатньо конкретизовані та потребують уточнення. Реформа децентралізації влади детермінує потребу організації

обмеженого державного контролю за реалізацією власних (самоврядних) повноважень з метою забезпечення законності і верховенства права на основі принципів доцільності та домірності. Визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування» меж державного контролю є умовою досягнення його ефективності, результативності і демократичності. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у національному законодавстві закріплюється умовно та фрагментарно. Закони, об'єктом правового регулювання яких, зокрема, є проведення громадського контролю, поділяються на: закони що визначають правовий статус органів місцевого самоврядування; закони, що забезпечують право на доступ до інформації; закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю). Необхідним є закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль», у якому доцільно врегулювати єдиний, цілісний механізм такого контролю за всією системою органів публічної влади.

4. У світі використовуються різні форми і методи контролю за діяльністю муніципальних органів, що відрізняються, залежно від форми держави, типу правової системи, моделі місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування притаманний більшості держав світу та закріплюється в конституціях у формі адміністративного нагляду. Здійснюють його уповноважені урядом органи – префекти, місцеві адміністрації, міністерства, комісії (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Литва, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Угорщина, Франція, Чехія та ін.); регіональні омбудсмени (Австрія, Велика Британія, Данія, Ісландія, Італія, Нідерланди, Німеччина, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія та ін.); адміністративні суди. У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство таких держав ефективно забезпечує утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства, що є активними суб'єктами громадського контролю (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія та ін.). У контексті реформи місцевого самоврядування та

формування інституту префекта в Україні актуальним є німецький підхід до організації державного нагляду, що передбачає підтримку, захист і допомогу органам місцевого самоврядування належним чином виконувати свої завдання, сприяння підвищенню відповідальності місцевих органів.

5. З одного боку відсутність державного контролю, а з іншого – слабо розвинений і несистематичний громадський контроль створюватимуть на місцевому рівні сприятливі умови для зловживання владою, корупції та інших порушень закону. Державний контроль в умовах децентралізації влади є необхідним у контексті дотримання законності і верховенства права, але має бути мінімальним і домірним. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, що передбачає цілеспрямовану, офіційну, систематичну діяльність уповноважених органів державної влади в інтересах суспільства і громади засобами спостереження, аналізу, перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення верховенства права і законності, здійснюється у визначених законом межах і передбачає застосування мінімальних необхідних заходів впливу. Державний нагляд є формою державного контролю. Пропонується закріпити це поняття у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування». Ознаки державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації: 1) є частиною соціального контролю; 2) це цілеспрямована, систематична, своєчасна, суспільно корисна діяльність уповноважених суб'єктів; 3) є інформаційно-аналітичним засобом, що забезпечує отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; 4) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування і не стосується оцінки ефективності та результативності їхньої діяльності; 5) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 6) може бути ініційованим ззовні; 7) здійснюється в офіційному, формалізованому порядку, виключно у передбачених законом межах; 8) результати і висновки державного контролю є обов'язковими для врахування.

6. Мета державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає: 1) забезпечення верховенства права і законності; 2) попередження та

припинення правопорушень у діяльності органів місцевого самоврядування в інтересах суспільства і територіальної громади; 3) поновлення порушених прав і свобод фізичних і юридичних осіб, територіальної громади, а також застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації поділяються на загальні і спеціальні. Активними суб'єктами державного контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування є органи та посадові особи органів державної влади. Суб'єктами державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є законодавча влада та її контрольні інституції, глава держави та його апарат, органи виконавчої та судової влади. Пасивними суб'єктами державного контролю виступають органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Заходами з усунення порушень законодавства органом місцевого самоврядування пропонуємо визнати вимогу про усунення порушення та звернення до суду. Звернення суб'єкта контролю до суду з позовом про визнання акту органу місцевого самоврядування незаконним та його скасування повністю або у частині є виправданою, але ефективність цієї форми реагування ускладнена перевантаженістю судової системи. Медіація є одним із способів уникнути наростання конфлікту між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у процесі контролю за здійсненням як делегованих, так і самоврядних повноважень останніми. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» доцільно передбачити альтернативне вирішення публічно-правових спорів за наслідками державного контролю.

7. Пропонується утворити інститут префекта як єдиний державний орган, що здійснюватиме контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, а не розподіляти повноваження контролю між різними, непов'язаними між собою державними інституціями. Префект – це координаційно-наглядова, автономна, публічно-правова інституція, місцевий орган державної влади у системі органів виконавчої влади; державний службовець, який не належить до політичних посад; безсторонній гарант дотримання Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; інститут обмеження дискреції органів місцевого самоврядування,

що виходить за межі чинного законодавства. Метою діяльності префекта необхідно визнати забезпечення верховенства права і законності у діяльності органів місцевого самоврядування через їх консультивання, підтримку, координацію та контроль. До ознак інституту префекта слід віднести наступні: діє на основі Конституції України, законів та підзаконних актів, виконує функції та завдання в межах встановлених повноважень; є постійно діючим органом; є відокремленим елементом апарату держави; наділений відносною автономністю; відповідальний перед суспільством, главою держави та урядом; має власний правовий статус (права, обов'язки, повноваження, гарантії діяльності, підстави відповідальності, вимоги і обмеження тощо), встановлений законом; діє від імені держави та керується у свої діяльності інтересами усього суспільства і територіальних громад; діє на принципі субординації; його матеріально-фінансове забезпечення здійснюється за рахунок державного бюджету; є місцевим органом державної виконавчої влади; є контрольно-наглядовим органом щодо діяльності органів місцевого самоврядування; владні повноваження і компетенція префекта поширюється на територію району чи області; є єдиноначальним органом державної влади; призначається на визначений час на основі конкурсного відбору та може бути усунений з посади достроково; підлягає ротації; є кваліфікованим і професійним державним службовцем, що не належить до політичних посад. Префект як місцевий орган державної виконавчої влади має бути безпосередньо підпорядкованим та підконтрольним Кабінету Міністрів України.

8. Утворення префекта як місцевого органу державної влади не повинно обумовлювати ліквідацію місцевих державних адміністрацій. Але останні можуть функціонувати після ґрунтового коригування їхніх завдань і повноважень, розмежування сфер впливу. Пропонується розмежувати їхні завдання та повноваження наступним чином: 1) виконавчі повноваження та повноваження з реалізації державних і регіональних програм доцільно залишити за місцевими державними адміністраціями. Органи місцевого самоврядування не можуть підміняти державні органи у реалізації чинного законодавства від імені держави та в інтересах всього суспільства і територіальної громади. Префект, поєднуючи

повноваження з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та повноваження у сфері реалізації державних та регіональних програм, фактично отримує можливість нівелювати роль місцевого самоврядування та зробити її формальною; 2) координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та повноваження у сфері бюджету варто залишити за місцевими державними адміністраціями; 3) основним завданням префекта має бути нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування у поєднанні з консультуванням, а також забезпеченням їх взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Надання префектам повноважень щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має супроводжуватись правовим закріпленням механізму висловлення недовіри префекту. Префект має потенціал не тільки проводити консультативну роботу для органів місцевого самоврядування, а й стати осередком для розвитку і функціонування системи професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування. Пропонується наділити префекта правом сприяти співпраці органів місцевого самоврядування та мережі державних і громадських інституцій. Періодична ротація префекта не сприяє утворенню стабільного, професійного колективу, тому недоцільно розпускати сформований офіс у разі призначення нового префекта. Офіс префекта має формуватися на основі загального, прозорого, неупередженого й об'єктивного конкурсного відбору державних службовців.

9. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування – це вид соціального контролю, цілеспрямована діяльність інститутів громадянського суспільства, інших недержавних організацій, фізичних осіб, спрямована на перевірку діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, підвищення її ефективності і відповідальності, сприяння вирішенню значущих для територіальної громади проблем і завдань. Його ознаками є наступні: 1) це вид соціального контролю, функція громадянського суспільства; 2) це цілеспрямована, суспільно корисна діяльність, що ініціюється та проводиться активними громадянами, інститутами громадянського суспільства та іншими недержавними суб'єктами; 3) здійснюється



відповідно до Конституції та законів України; 4) передбачає застосування заходів впливу, що обумовлені важливістю порушених інтересів; 5) має нижчий рівень організованості та структурованості, порівняно з державним контролем; 6) спрямований на забезпечення інтересів і потреб конкретної громади, суб'єкти контролю виступають від імені територіальної громади; 7) є засобом забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування, передбачає оцінку ефективності та результативності їхньої діяльності; 8) спрямований на стабілізацію функціонування органів місцевого самоврядування; 9) спрямований на всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування; 10) результати і висновки громадського контролю мають рекомендаційний характер.

10. Мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе: 1) забезпечення законності та верховенства права у їх діяльності, попередження вчинення правопорушень; 2) сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для територіальної громади проблем і завдань; 3) підвищення ефективності їхньої діяльності; 4) захист і забезпечення прав і свобод людини; 5) створення умов для самореалізації органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства; 6) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Узагальнені завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: виявлення в актах і рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не відповідають чинному законодавству чи суперечать інтересам територіальної громади; оцінка ефективності прийнятих рішень та оцінка їх політичних, соціальних, економічних, культурних наслідків; надання експертних пропозицій, висновків та рекомендацій. Інститути громадянського суспільства, організована громадськість, фізичні особи є активними суб'єктами контролю, його ініціаторами. Доступ особи до права на здійснення громадського контролю не повинен залежати від її членства в певній організації. Органи місцевого самоврядування виступають пасивним суб'єктом контролю, їх діяльність та її результати є об'єктом контролю. Розміщення на єдиному реєстрі актів органів місцевого самоврядування дозволить громадськості та державним органам автономно здійснювати їх аналіз та перевірку.

11. Форма громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це зовнішній вираз внутрішнього змісту громадського контролю, що за допомогою специфічних методів і засобів надає можливість суб'єктам громадського контролю реалізувати його мету. До найбільш дієвих форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування належать: громадські слухання, громадська експертиза, громадський моніторинг, діяльність громадських рад, місцева ініціатива, громадський медіа контроль. Використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволить активізувати громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. До форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що можуть проводитись на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій, віднесено: електронні петиції, електронні консультації з громадськістю, висловлення громадської думки в режимі онлайн, Інтернет-голосування та ін. Запропоновано систематизувати та деталізувати форми громадського контролю в окремому розділі «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Для вирішення проблем ефективності та дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування запропоновано впровадження таких інформаційно-комунікаційних технологій як e-government на основі досвіду європейських держав. Впровадження електронного врядування активізує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок оптимальної та доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації влади є необхідним для забезпечення законності і верховенства права. Для досягнення соціального ефекту важливо забезпечити інформування широких верств населення щодо використання таких форм громадського контролю.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Belousov E. I., Gornev R. V., Mikheeva T. N. Problems of interaction between civil society institutions and local authorities. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. № 3S7. Vol 6. P. 307-310.
2. Bjørna H., Jenssen S. Prefectoral systems and central-local government relations in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*. 2006. № 4. Vol. 29. P. 308-332.
3. Constitution of the Italian Republic given on 27.12.1947. URL: [https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf).
4. Crepin-Dehaene I. L'autonomie locale en Suède. URL: [http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_fr/mono\\_suede\\_fr\\_2010.pdf&t=1502190284&hash=b72fa328da9dae6dee5c294320c36d7a](http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_suede_fr_2010.pdf&t=1502190284&hash=b72fa328da9dae6dee5c294320c36d7a).
5. Emese P. Models of Legal Supervision over Local SelfGovernments in Continental Europe (Excluding France). *Pécs Journal of International and European Law*. 2018. № 2. P. 6-20.
6. E-Participation Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>.
7. Fábián A. Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei. PhD Dissertation. Pécs, 2005. 207 p.
8. Gesetz über die Gemeinden vom 25.09.1980. URL: [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/1401](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/1401).
9. Goldsmith M. Central control over local government a Western European Comparison. *Local Government Studies*. 2002. № 28. Issue 3. P. 91-112.
10. Kiurienš V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative view. *Journal of Education Culture and Society*. 2015. №2. P. 394-410.

11. Moreno Molina A. M. Local government in Spain. URL: [http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user\\_upload/ressources/monographie/mono\\_en/mono\\_espagne\\_en\\_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ec5a5d](http://www.olaeurope.com/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_en/mono_espagne_en_2013.pdf&t=1500477152&hash=78102ce4b46aa2d5067b86cc33ec5a5d).
12. Perederii O. S. Modernization of the legal system of Ukraine and expansion of the legal space of the European Union. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. No. 3. Vol. 26. P. 62-74.
13. Rossel P., Finger M. Conceptualizing e-Governance. *Proceedings of the 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Macao, China, December 10-13, 2007. Macao, 2007. P. 399-407.
14. Shala M., Shala S. Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo. *European Journal of Interdisciplinary Studies*. 2016. № 2. Issue 1. P. 74-84.
15. Strussova M. Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji. *Sociológia*. 2009. № 4. P. 354-379.
16. Surbhi S. Difference Between e-Government and e-Governance. URL: <https://keydifferences.com/difference-between-e-government-and-e-governance.html>.
17. The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen issued 13.11.1986. URL: <http://www.jo.se/en/About-JO/Legal-basis/Instructions>.
18. United Nations E-government Survey 2016. E-government for Sustainable Development. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-EGovernment-Survey-2016>.
19. Абрам'юк І., Ткачук А. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою. Київ: Легальний статус, 2011. 64 с.
20. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Ін-Юре, 2002. 668 с.
21. Авер'янов В. Б. Державний контроль у сфері виконавчої влади: наук. доповідь. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. 60 с.
22. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. 615 с.

23. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
24. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наукова думка, 2004. 302 с.
25. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 378 с.
26. Андрійко О. Ф. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
27. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1\\_2020/6.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/1_2020/6.pdf).
28. Арабаджиєв Д. Громадський моніторинг: структура, функції, завдання. *Політичний менеджмент*. 2012. № 4-5. С. 80-88.
29. Арабаджиєв Д. Ю. Соціальний контроль, громадський контроль і громадський моніторинг: до питання співвідношення понять. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2013. № 11. С. 10-15.
30. Афанасьєв В. Г. Человек в управлении обществом. Москва: Политиздат, 1977. 125 с.
31. Баранчиков В. А. Муниципальное право: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. 383 с.
32. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 21-30.
33. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Москва: БЕК, 1993. 724 с.
34. Баюк М. І., Войт М. І., Матковський Г. В. Організація контролю в системі органів державної влади. Хмельницький: Центр перепідготовки та

підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. 2013. 135 с.

35. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве. Москва: Проспект, 2005. 272 с.

36. Берназюк О. О. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2016. 244 с.

37. Бернацський О. Громадський контроль у сфері забезпечення академічної доброчесності: особливості та механізми здійснення. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3-4. С. 122-129.

38. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

39. Біла книга громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. URL: [http://parlament.org.ua/upload/docs/WHite\\_paper\\_UKR\\_ed.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/WHite_paper_UKR_ed.pdf).

40. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наук. думка, 1976. Т. 7. 724 с.

41. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наук. думка, 1979. Т. 10. 658 с.

42. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наук. думка, 1972. Т. 3: 3. 744 с.

43. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наук. думка, 1978. Т. 9: 916 с.

44. Білозьоров Є. В. Використання діяльнісного підходу в пізнанні державно-правових явищ. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5344/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A\\_p018-021](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/5344/1/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A_p018-021).

45. Богуцька Л. П. Медіація у вирішенні публічно-правових спорів. URL: <https://ukrainepravo.com/scientific-thought/naukova-dumka/zaprovadzhennya-med-ats-yak-alternativnogo-shlyakhu-vir-shennya-publ-chno-pravovikh-spor-v/>.

46. Боклаг В. А., Павленко А. О. Об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/3/01.pdf>.
47. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 127-132.
48. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
49. Бровко О. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *European political and law discourse*. 2015. № 2. Issue 6. P.113-118.
50. Брусенцова Я. Електронні петиції: взаємодія між ОМС та громадою. Місцеве самоврядування. 2017. № 12. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32600.html>.
51. Бульба В., Золотарьов В., Коновалова І. Розробка та реалізація регіональних соціальних програм як механізм управління місцевим розвитком. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Pubupr\\_2014\\_3\\_31.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pubupr_2014_3_31.pdf).
52. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
53. Варналія З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія. Київ: НІСД, 2007. 820 с.
54. Вдовин Ю., Пустынцев Б. Система «OPEN». *Право знать: історія, теорія, практика*. 2004. № 1-2 (85-86). URL: [http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/pravo/2004\\_85\\_86\(1-2\)/vdovin.htm](http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/pravo/2004_85_86(1-2)/vdovin.htm).
55. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11#Text>.

56. Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30.07.2015 р. № 2-в/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15#Text>.

57. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти соціальної взаємодії: адміністративно-правове дослідження: монографія. Київ: Київський університет, 2013. 415 с.

58. Войтенко Ю. М. Інститут префекта у політико-правовій системі України: засади формування та функціонування. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. 2016. № 19. С. 113-117.

59. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.

60. Волошина А. В., Лациба М. В. Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації. Київ: Агентство «Україна», 2011. 76 с.

61. Всесвітня декларація місцевого самоврядування від 1985 р. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. № 1/2 (6/7).

62. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

63. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ «Легал. статус», 2015. 44 с.

64. Гапоненко Л. В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43-47.

65. Гаращук В. М. Іще раз про сутність контролю та його загальне розуміння. *Проблеми законності*. 2002. № 54. С. 83-90.

66. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2003. 412 с.

67. Гладій В. І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України. дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.



68. Глевацька Н. М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України. *Наукові праці КНТУ*. 2009. № 15. С. 114-122.
69. Глипка А. О. Функції місцевого самоврядування в умовах трансформації політичної системи України. *Актуальні проблеми політики*. 2016. № 58. С. 180-189.
70. Головань В., Кривінчук Ю. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): інформаційна довідка. 2017. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.
71. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2011/1/25.pdf>.
72. Гончаренко Г. А. Громадський контроль за сектором безпеки: адміністративно-правові засади, суб'єкти та проблеми реалізації. *Актуальні проблеми політики*. 2020. № 65. С. 160-167.
73. Гончаренко І. Б. Принципи здійснення державного контролю та нагляду у сфері торговельної діяльності України. URL: <http://intkonf.org>.
74. Гончаров А. Громадські слухання: світова та українська практики. URL: <https://izbirkom.org.ua/publications/obshchestvo-19/2018>.
75. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. Москва: Весь мир, 2010. 224 с.
76. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 1. С. 37-42.
77. Государственное и муниципальное управление: учебник. Н. А. Омельченко Москва: Юрайт, 2014. 453 с.
78. Грицанов А. А. Новейший философский словарь. 3-е изд. Минск: Книжный Дом, 2003. 1280 с.
79. Грицяк Н. В. Електронна демократія: навчальний посібник. Київ: НАДУ, 2015. 66 с.
80. Гула С. Здійснення громадського контролю у зарубіжних країнах. *Юридична Україна*. 2014. № 1. С. 20-24.

81. Гулак Л. С. Особливості функціонування місцевої електронної демократії у країнах ЄС. URL: <http://aphd.ua/publication-246/>.
82. Гурін Д. Про новий законопроект «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13337>.
83. Давиденко Е. Не керувати, а наглядати: як префекти замінять рай і облдержадміністрації. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/16/709>.
84. Данильян О. Г. Деякі проблеми соціального контролю у сфері правового виховання в перехідному суспільстві. *Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Сер. Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2011. №10. С. 225-226.
85. Даньшина Н. А. Возможности и пределы государственного контроля над жизнедеятельностью общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 29 с.
86. Демченко І. С. Європейські правові стандарти місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид наук. Київ, 2012. 180 с.
87. Децентралізація в Україні досягнення, надії і побоювання. URL: [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_UK\\_2017.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf).
88. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН / МПВСР, 2007. 269 с.
89. Децентралізація: короткий опис реформи. URL: <http://reforms.in.ua/index.php?pageid=decentralization>.
90. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011 р. № 75. Ст. 77.
91. Джига Т. В. Розвиток механізмів електронної участі в Україні. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektr\\_uchast-ea01e.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/elektr_uchast-ea01e.pdf).

92. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: ункціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.
93. Дніпренко Н. К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади. Київ. ТОВ «Вістка», 2008. 146 с.
94. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ від 16.11.2009. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33.
95. Додонов В. Н., Ермаков В. Д., Крылова М. А. Большой юридический словарь. Москва: Инфра-М, 2001. 790 с.
96. Дрешпак В. Досвід Фінляндії з упровадження нових он-лайн сервісів для забезпечення участі громадян у публічному управлінні. URL: <http://dridu.dp.ua/konf>.
97. Дрожжинов В. И. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС. *Технологии информационного общества. Интернет и современное общество: труды VIII Всеросс. объединен. конф.*, г. Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005. Санкт-Петербург. 2005. С. 141-149.
98. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Міжнародний документ від 21.05.1980. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. Ст. 585.
99. Європейська хартія міст II: Міжнародний документ від 29.05.2008. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>
100. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
101. Європейське врядування: Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств. Брюссель: 2001 COM(2001)428. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.
102. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 3. С. 14-17.
103. Жданова И. Ф., Вартумян Э. Л. Англо-русский экономический словарь. Москва: Русский язык, 2001. 880 с.

104. Журавель Д. Поняття і загальна характеристика центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 61-67.
105. Загальна інформація про децентралізацію. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
106. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/CELGR-LEX-2\\_2015\\_.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/CELGR-LEX-2_2015_.pdf).
107. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособ. Москва: РУДН, 2002. 190 с.
108. Зеленько Г. І. «Навздогінна» модернізація: досвід Польщі та України: монографія. Київ, Критика, 2003. 215 с.
109. Ісаєв К. А. Громадський контроль над діяльністю політичних партій у системі публічної влади. *Держава та регіони*. 2011. № 4. С. 29-34.
110. Іщук С. І. Окремі проблемні аспекти здійснення громадського контролю в Україні. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2018. № 4 (6). С. 15-19.
111. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
112. Калужский М. Л. Система социальной глобализации. *ЭКО: Всероссийский экономический журнал*. 2003. № 4. С. 38-58.
113. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2010. 232 с.
114. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
115. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 186 с.
116. Касяненко Є. В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми*

*державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 9 грудня 2016 р. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. С. 124-127.

117. Касяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. №3-4 (14-15). С.139-145.

118. Касяненко Є. В. E-government як чинник активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. Дніпро: Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2018. С.148-150.

119. Касяненко Є. В. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2019. №6. С.16-19.

120. Касяненко Є. В. Контроль як механізм розбудови правової держави в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 31 жовтня 2014 р. Дніпро: Середняк Т.К. 2014. С. 55-57.

121. Касяненко Є. В. Міжнародне правове регулювання стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К. О. 2019. С.139-141.

122. Касяненко Є. В. Організація контролю за діяльністю муніципальних органів в різних моделях місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. Дніпро: Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2019. С. 91-93.

123. Касяненко Є. В. Правове регулювання інституту префектів в Україні: сучасний стан і перспективи. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development*: International research and practice conference. Lublin, October 20-21, 2017. Lublin: Izdevniecība «Baltija Publishing». P. 33-36.

124. Касяненко Є. В. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 грудня 2015 р. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. С. 160-163.

125. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23.

126. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №4 (89). С. 71-79.

127. Касяненко Є. В. Характеристика ознак префекта як органу державної влади. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 груд. 2019 р. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С.101-104.

128. Касяненко Є. В., Наливайко Л. Р. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р. Херсон: Херсонський державний університет, 2016. №3. С. 98-103.

129. Касяненко Є. В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (96). С.40-45.

130. Касяненко Є. В. Реформування правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні: переваги та потенційні ризики. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 09 лютого 2018 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К. О., 2018. С. 120-122.

131. Кац Е. М. Принцип прозорості урядових структур: як громадяни Сполучених Штатів впливають на державну політику. Київ: б. в., 2000. С. 9-13.
132. Кикель П. В., Сороко Э. М. Краткий энциклопедический словарь философских терминов. 2-е изд. Минск: БГПУ, 2008. 266 с.
133. Кикоть В. О необходимости введения должности Народного правозащитника. *Конституционный вестник*. 1991. № 8. С. 55-59.
134. Кикоть В. Л., Васильевич Г. А. Румянцев Н. В. Административное право зарубежных стран: учебник. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 431 с.
135. Кирильчук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 232 с.
136. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посібник. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
137. Ковбасюк Ю. В. Електронне урядування: підручник. Київ. НАДУ, 2014. 352 с.
138. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
139. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. колегія: В. С. Загорський. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
140. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
141. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, схвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>.
142. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 120-129.

143. Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 31-42.
144. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
145. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів: Міжнародний документ від 18.06.2009. *Офіційний вісник України*. 2021. № 3. Ст. 191.
146. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
147. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід): інформаційна довідка. Європейський інформаційно-дослідницький центр. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>.
148. Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20.09.2017. № 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124>.
149. Копенгагенські критерії членства в Європейському союзі (інформаційно-аналітична довідка). URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.
150. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2017. 435 с.
151. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: монографія. Харків: Право, 2015. 360 с.
152. Костицький В. В. Влада народу: сім функціональних гілок влади (проблеми ренесансу в теорії права). *Малий і середній бізнес*. 2010. № 1-2. С. 4-15.
153. Костицький В. В. Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. №1. С. 48-50.
154. Костицький В. В. Партнерство правової держави і суспільства в умовах глобалізації. *Соціологія права*. 2011. № 1. С. 34-39.



155. Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 3-6.
156. Костицький В. В. Теорія розподілу влади: громадянське суспільство і держава в епоху глобалізації: доповідь. Київ: б. в., 2011. 63 с.
157. Костюченко О. Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України*. 2015. № 1 (68). С. 11-16.
158. Кочубей Л. Особливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій в Україні. *Наукові Записки*. 2017. № 3 (89). С. 44-70. URL: [http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz\\_89/kochubei\\_osoblyvosti.pdf](http://www.ipiend.gov.ua/uploads/nz/nz_89/kochubei_osoblyvosti.pdf)
159. Кравчук В. М. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: проблеми ефективності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 16-20.
160. Кравчук В. М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.
161. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. № 1. URL: [www.library.oridu.odessa.ua](http://www.library.oridu.odessa.ua).
162. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навчальний посібник. Київ: Макрос, 2011. 200 с.
163. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 247 с.
164. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління. Москва: Юрид. лит., 1971. 280 с.
165. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. Київ: УНЦПД, 2007. 108 с.
166. Лимонов А. М. Местное самоуправление в Российской Федерации: учеб. пособие. Москва: ЮИ МВД РФ, 2002. 80 с.

167. Липовська Н. А. Загальні збори громадян: методологія проведення. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6 (19-20). С. 90-97.
168. Литвин В. Гражданское общество: мифы и реальность. *Зеркало недели*. 2002. № 3. URL: <http://www.zn.ua/1000/1550/33631>
169. Літвінов О. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник. Дніпро: Моноліт, 2010. 180 с.
170. Лотюк О. Конституційно-правовий механізм формування та підтримки інститутів громадянського суспільства. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 37-42.
171. Лымарь А. Т. Философия: практическое руководство: учебно-метод. пособие. Магнитогорск: МГТУ им. Г. И. Носова, 2009. URL: <https://magtu.informsystema.ru/uploader/fileUpload?name=983.pdf&show=dcatalogues/1/1119109/983.pdf&view=true>.
172. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2007. 435 с.
173. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 29. С. 18-31.
174. Магура М. И. Организационная культура как средство успешной реализации организационных изменений. *Управление персоналом*. 2002. № 1. С. 24-29.
175. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 55-59.
176. Макаров Г. В. Законодавче забезпечення наглядових повноважень префектів. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prefektu-9cafa.pdf>.
177. Макаров Г. В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка. URL: [http://www.niss.gov.ua/articles/1021/#\\_ftn1](http://www.niss.gov.ua/articles/1021/#_ftn1).
178. Мануїлова К. В. Інститут омбудсмена в децентралізованих країнах ЄС: досвід для України. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1-2 (27-28). С. 42-50.

179. Марцеляк О. В. Інститут префекта у Франції як приклад для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 35. С. 113-117.
180. Марцеляк О. В. Статус префектів Франції: законодавче регулювання та практика функціонування. *Малий і середній бізнес (право, держава, економіка)*. 2015. № 3-4 (62-63). С. 56-69.
181. Матвійчук А. Громадські організації як чинник становлення громадянського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2008. 20 с.
182. Мельник Л. А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2019. № 2. URL: [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2\\_2019/30.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/30.pdf).
183. Мельниченко А. Ю. Радченко Імплементация інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 104-110.
184. Мельничук О. С. Етимологічний словник української мови: в 7 т. Київ: Наук. думка, 1985. Т. 2. 572 с.
185. Михайлюк В. С. Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування як запорука надання якісних послуг населенню. URL: <http://intkonf.org/mihaylyuk-vs-efektivnist-diyalnosti-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-yak-zaporuka-nadannya-yakisnih-poslug-naseleunnyu/>
186. Московец В. І. Громадськість як інститут громадянського суспільства. *Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ*. 2011. № 2 (53). С. 37-42.
187. Назайкин А. Н. Информационный повод в медиарилейшнз. *Журналист*. 2008. № 9. С. 146-149.
188. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1 (44). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
189. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 600 с.

190. Наливайко Л. Р., Савченко О. В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. Київ: «Хай-Тек Прес», 2017. 276 с.
191. Наливайко Л. Р., Чепик-Трегубенко О. С. Децентрализиция публичной власти в условиях формирования гражданского общества и евроинтеграции Украины. *Leges si Viata*. 2017. № 1/2 (301). С. 121-125.
192. Наливайко Л. Р., Чепик-Трегубенко О. С. Децентрализиция влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44-47.
193. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Право і суспільство*. 2015. № 3(2). С. 22-28.
194. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2010. 18 с.
195. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку. дис. ... д-ра. юрид. наук. Львів, 2018. 403 с.
196. Неберикут О. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Львів: Дизайн-студія «Папуга», 2009. 84 с.
197. Недов І. М. Поняття інституту місцевого омбудсмана. *Університетські наукові записки*. 2011. № 1 (37). С. 71-75.
198. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6. С. 66-80.
199. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 23-31.
200. Новіков С. Інституціоналізація громадського контролю виборчого процесу в Україні: необхідність, здобутки, проблеми. *Людина і політика*. 2004. № 5. С. 17-24.

201. Новое тысячелетие – новое информационное общество. URL: [http://ru.infocom.uz/more.php?id=193\\_0\\_1\\_0\\_M](http://ru.infocom.uz/more.php?id=193_0_1_0_M)

202. Ожегов С. Словарь русского языка. Москва: Гос. изд-во ин-та рус. яз. и лингвист. и нац. словарей, 1963. 900 с.

203. Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультая М. М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc02d710-15>

204. Оновлення конституції як завершення революції / А. Барікова, К. Давиденко, Я. Журба, Ю. Кириченко, І. Коліушко, Р. Куйбіда, С. Кіщенко. Київ: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 72 с. URL: <http://pravo.org.ua>.

205. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 20 с.

206. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям. Коммуны и регионы Европы. Страсбург: Издание Совета Европы, 1994. 280 с.

207. Осіпов А. Ліквідувати місцеві державні адміністрації чи скоротити вчителів і медиків? URL: <http://nikorupciji.org/2016/09/20/likviduvaty-mistsevi-derzhavni-administratsiji-chy-skorotyty-vchyteliv-i-medykiv/>

208. Панченко Т. В. Політична регіоналістика: навч. посібник. Харків. ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. 188 с.

209. Пахомов В. В. Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 13-18.

210. Переглянута Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні: Міжнародний документ від 21.05.2003. URL: [http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu\\_charter\\_ukr.pdf](http://humanrightsinukraine.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/eu_charter_ukr.pdf).

211. Передерій О. С., Кулачок-Тітова Л. В. Організаційно-правові форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

*Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2016. № 22. С. 43-46.

212. Передерій О. С., Шестак С. В. Особливості здійснення недержавного контролю за діяльністю поліції у зарубіжних країнах (на прикладі Англії і Сполучених Штатів Америки). *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. 2011. № 10. С. 38-43.

213. Пермякова Л. Д. Організаційна культура органу публічної влади як об'єкт управління. *Держава та регіони*. 2012. № 3 (39). С. 80-85.

214. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 84-91.

215. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1 (28). С. 47-51.

216. Петришина М. О., Петришин О. О. Міжнародно-правові стандарти у сфері місцевого самоврядування. Харків: Право, 2016. 44 с.

217. Петров Ф. Н. Словарь иностранных слов. 18-е изд. Москва: Русский язык, 1989. 624 с.

218. Пешин Л. Публичный контроль в системе местного самоуправления: основания и особенностин. *Вестник РУДН. Серия: Юридические науки*. 2019. №3. С. 311-332.

219. Поважний С.Ф. Менеджмент: навчальний посібник. У 2 т. 3-тє вид. Донецьк: ДонДУУ, 2012. Т. 1. 331 с.

220. Погребняк І. Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3 (7). URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Pogrebnyak7.pdf>

221. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: [www.niisp.org.ua](http://www.niisp.org.ua)

222. Попередні коментарі до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», підготовлені Генеральним директором з питань демократії, Європейською комісією за демократію через право та Конгресом місцевих і регіональних рад від 20.02.2020. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/41772.pdf>

223. Посібник з журналістських розслідувань. Теорія та практика / Б. Бель, О. Бурмагін, Т. Патора, О. Хоменок. Київ: Бізнесполіграф, 2013. 190 с

224. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)

225. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 216 с.

226. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закони України від 5.07.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст.252.

227. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 02.06.2016. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 533.

228. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»: Проєкт Закону. URL: [https://decentralization.gov.ua/law\\_discussion/project](https://decentralization.gov.ua/law_discussion/project)

229. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: Проєкт Закону від 30.10.2020. № 4298. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293).

230. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проєкт Закону України від 13.12.2019. № 2598. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644)

231. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Проект Закону України від 01.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
232. Про громадські об'єднання: Закони України від 22.03.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст.1.
233. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
234. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закони України від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст.1.
235. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
236. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
237. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 244.
238. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 86. Ст. 2889.
239. Про затвердження форми Звіту про стан організації та здійснення внутрішнього контролю у розрізі елементів внутрішнього контролю: Наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2019 №160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0160201-19#Text>
240. Про захист персональних даних: Закони України від 1.06.2010. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
241. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 (зі змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №47. Ст. 256.
242. Про інформаційні агентства: Закони України від 28.02.1995. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 13. Ст. 83.



243. Про інформацію: Закони України від 2.10.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
244. Про Кабінет Міністрів України: Закони України від 27.02.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №13. Ст. 222.
245. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
246. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 28.05.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999 р. № 20-21. Ст. 190.
247. Про Національне антикорупційне бюро України: Закони України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
248. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019. №837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.
249. Про органи самоорганізації населення: Закони України від 11.07.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 254.
250. Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закони України від 22.06.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст.216.
251. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 10. 239.
252. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 49. Ст. 299.
253. Про Порядок координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2013-%D0%BF#Text>.

254. Про префектів: Проект Закону України від 26.08.2015. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/proekty-npa/proekt-zakonu-ukrayini-pro-prefektiv-stanom-na-26-08-2015>.

255. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закони України від 07.10.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 52. Ст.312.

256. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закони України від 15.09.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст.397.

257. Про Рахункову палату: Закони України від 2.07.2015. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

258. Про свободу совісті та релігійні організації: Закони України від 23.04.1991. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст.283.

259. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

260. Про статус депутатів місцевих рад: Закони України від 11.07.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. Ст. 290.

261. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 31.08.2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 162.

262. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.

263. Про телебачення і радіомовлення: Закони України від 21.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 10. Ст. 43.

264. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закони України від 23.12.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

265. Про центральні органи виконавчої влади: Закони України від 17.03.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

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

267. Пухтинський М. О., Боярський В. О. Конституційно-правові аспекти трансформації публічної влади, врядування та територіального врядування в Україні. *Соціальний калейдоскоп*. 2020. № 1. URL: <https://socialcaidoscope.org.ua/index.php/journal/article/view/9/7>

268. Пухтинський М. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник АПСВТ*. 2018. №1. С. 68-71.

269. Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті»: Міжнародний документ від 6.12.2001. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text)

270. Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету міністрів Ради Європи «Про доступ до офіційних документів»: Міжнародний документ від 21.02.2002. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-rec-2002-2-pro-dostup-do-ofitsijnyh-dokumentiv/>

271. Рекомендації Rec (81) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, яка знаходиться в розпорядженні державних органів»: Міжнародний документ від 25.11.1981. URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/>

272. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація: аналіз державних рішень: матеріали публічної консультації. URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/s\\_decentralizaciya\\_b.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/s_decentralizaciya_b.pdf)

273. Рогатіна Л. П. Громадський контроль над державою: сутність, механізми реалізації та перспективи розвитку. автореф. ... канд. політ. наук. Одеса, 2011. 19 с.

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

275. Руснак Б. А. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник. Одеса, 2011. 536 с.

276. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України: дис ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 231 с.

277. Савченко В. Н., Смагин В. П. Начала современного естествознания: тезаурус. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 336 с.
278. Сапун В. А., Шундигов К. В. Инструментальная теория права и человеческая деятельность. *Правоведение*. 2013. № 1 (306). С. 14-32.
279. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства. *Юридична Україна*. 2006. № 12. С. 21-27.
280. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. Харків. 2005. 256 с.
281. Сіцинська М. В. Громадська рада: особливості її діяльності в секторі безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=673>.
282. Сіцинська М. В. Елементи громадського контролю в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 112-115.
283. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 413 с.
284. Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. № 37 (3). С. 23-24.
285. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України: дис. ... канд.. юрид. наук. Київ, 2010. 186 с.
286. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. *Віче*. 2015. № 12. С. 22-24.
287. Скрипнюк О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 4 (16). С. 38-43.
288. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. *Проблеми законності*. 2015. № 129. С. 59-68.

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

290. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. № 26. С. 239-249.

291. Смоляр О. А. Особливості організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 30. С. 140-154.

292. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження». *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 253-256.

293. Соскін О. Нова модель місцевого самоврядування в Україні: необхідність та механізми впровадження. *Економічний часопис-XXI*. 2006. №11-12. URL: <http://soskin.info/material.php?pokaz=225>

294. Спиркин А. Г. Философия для технических вузов: учебник для академического бакалавриата. Москва: Юрайт, 2019. 392 с.

295. Статут Ради Європи: Міжнародний документ від 05.05.1949. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст. 1733.

296. Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14.10. 2016 р. Харків, 2016. С. 162-170.

297. Стрілець Ю. П. Види і форми контролю в місцевому самоврядуванні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. №3 (34). С. 1-7.

298. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. (Проблемы надведомственного контроля). Москва: Юрид. лит, 1974. 159 с.

299. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. № 3 (14). С. 283-295.

300. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
301. Тадевосян Э. Социология: учебное пособие. Москва: Знание, 1996. 272 с.
302. Темнев Е. И. Звучащая юриспруденция = Jurisprudentia eloquenta: монографія. Москва: Волтере Клувер, 2010. 560 с.
303. Тертишник В. М. Цивілізаційний вибір державотворення та проблеми конституційної реформи в Україні. *Публічне право*. 2016. № 4 (24). С. 57-65.
304. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010. № 996 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print1289287029742995>
305. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1991. 136 с.
306. Толкованова В. В. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. 156 с.
307. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін: Міжнародний документ від 17.11.2009. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a16#Text)
308. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: Ленвіт, 2012. 64 с.
309. Федірко Б. О. Сучасний стан та напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 6. С. 18-22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2015\\_6\\_6/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_6_6/)
310. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. Київ: Ліра-К, 2016. 616 с.

311. Фесенко Л. Організаційно-правові аспекти функціонування спеціалізованих судових органів у країнах Європи. *Право України*. 2011. № 8. С. 252-261.
312. Халецький А. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=546>
313. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11#Text>.
314. Хотинська-Нор О. Форми та способи громадського контролю в судовій системі України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/1. С. 135-139.
315. Чекаленко Л. Д. Специфіка формування громадянського суспільства в Республіці Польща. *Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: збірник наукових праць*. Київ: Фоліант, 2012. 466 с.
316. Черкасов А. И. Органы местного управления в зарубежных странах. Сравнительное исследование: научно-аналитический обзор. Москва: ИНИОН, 1994. 89 с.
317. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.
318. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив. URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1085](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1085)
319. Шайгородський Ю. Ж. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: монографія. Київ: Паливода А. В., 2011. 148 с.
320. Шатіло В. А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С.41-47.
321. Шевчук В. В. Форми реалізації громадського контролю територіальною громадою у сфері місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 4. С. 22-26.

322. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 792 с.
323. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 195 с.
324. Шестак В. С. Поняття державного контролю та його основні види. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 16. С. 119-122.
325. Штиршов О. М., Степаненко А. В. Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю під час надання управлінських послуг. *Державне управління*. 2016. № 255 (267). С. 193-197.
326. Шундигов К. В. Инструментальный подход и инструментальная теория в современном правоведении: методологический аспект. *Ленинградский юридический журнал*. 2005. № 3. С. 167-175.
327. Щерба С. П. Філософія: навч. посібник. Київ: МАУП, 2004. 216 с.
328. Щербак Н.В., Журавля Т.В., Толкованова В.В. Формування нової корпоративної культури в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування та розвитку міжмуніципального співробітництва. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. 156 с.



## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ  
ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ  
ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Касяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. №3-4 (14-15). С.139-145.
2. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23.
3. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №.4 (89). С. 71-79.
4. Касяненко Є. В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (96). С. 40-45.
5. Касяненко Є. В. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (Молдова)*. 2019. № 6. С. 16-19.
6. Касяненко Є. В. Контроль як механізм розбудови правової держави в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 31 жовтня 2014 р. Дніпро: Середняк Т.К., ДДУВС, 2014. С. 55-57.
7. Касяненко Є. В. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та*

правозастосування: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 грудня 2015 р. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. С. 160-163.

8. Касяненко Є. В., Наливайко Л. Р. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р. Херсон: Херсонський державний університет, 2016. №3. С. 98-103.

9. Касяненко Є. В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 9 грудня 2016 р. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. С. 124-127.

10. Касяненко Є. В. Правове регулювання інституту префектів в Україні: сучасний стан і перспективи. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development*: International research and practice conference. Lublin, October 20-21, 2017. Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing». P. 33-36.

11. Касяненко Є. В. E-government як чинник активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. Дніпро: ДДУВС, 2018. С. 148-150.

12. Касяненко Є. В. Реформування правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні: переваги та потенційні ризики. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 09 лютого 2018 р. Дніпро: Біла К. О., 2018. С. 120-122.

13. Касяненко Є. В. Організація контролю за діяльністю муніципальних органів в різних моделях місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. ДДУВС, 2019. С. 91-93.

14. Касяненко Є. В. Міжнародне правове регулювання стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Правова держава: історія,*

*сучасність та перспективи формування*: матер. всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.: Біла К. О. 2019. С. 139-141.

15. Касяненко Є. В. Характеристика ознак префекта як органу державної влади. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 груд. 2019 р. ДДУВС, 2020. С.101-104.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України



**Лариса НАЛИВАЙКО**

2020

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційної роботи  
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
Мінакової Євгенії Валеріївни на тему: «Контроль за діяльністю органів  
місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект»  
у наукову діяльність Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ**

Комісія у складі помічника ректора з гендерних питань, професора кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Грицай Ірини Олегівни, завідувача кафедри теорії та історії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Боняк Валентини Олексіївни, професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності, доктора юридичних наук, професора, майора поліції Логвиненка Бориса Олексійовича склали цей акт про те, що матеріали дисертаційної роботи Мінакової Євгенії Валеріївни на тему: «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень) мають необхідний теоретичний і методологічний рівні та практичну значимість й використовуються у науково-дослідній роботі кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань механізму забезпечення демократії, правового статусу органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Використання результатів дисертаційної роботи сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності здобувачів вищої освіти, викладачів, докторантів, аспірантів кафедри загальноправових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

### ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи Мінакової Євгенії Валеріївни на тему: «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект» вважати впровадженими у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань механізму забезпечення демократії, правового статусу органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.


#### Члени комісії:

Помічник ректора з гендерних питань,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент



Ірина ГРИЦАЙ

Завідувач кафедри  
теорії та історії держави і права  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент



Валентина БОНЯК

Професор кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор  
майор поліції



Борис ЛОГВИНЕНКО



**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України

**Лариса НАЛИВАЙКО**

2020

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційної роботи  
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
Мінакової Євгенії Валеріївни на тему: «Контроль за діяльністю органів  
місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект» у навчальний  
процес Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ**

Комісія у складі декана юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Савіщенко Вікторії Миколаївни; завідувача кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності, доктора юридичних наук, професора, підполковника поліції Собакаря Андрія Олексійовича; завідувача Навчально-наукової лабораторії з дослідження проблем превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Бочкового Олексія Васильовича склала цей акт про те, що основні результати дисертаційної роботи Мінакової Євгенії Валеріївни, які викладені у її наукових роботах:

1. Касяненко Є.В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. №3-4 (14-15). С.139-145.
2. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 6. С. 20-23. URL:
3. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №.4 (89). С. 71-79.
4. Касяненко Є.В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (96). С.40-45.

5. Касяненко Є.В. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (Moldova)*. 2019. №6. С.16-19

6. Касяненко Є.В. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 грудня 2015 р. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. С. 160-163.

7. Касяненко Є.В. Контроль як механізм розбудови правової держави в Україні. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 31 жовтня 2014 р., Дніпро : Середняк Т.К., Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. С. 55-57.

8. Касяненко Є.В., Наливайко Л.Р. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р., Херсон. Херсон: Херсонський державний університет, 2016. №3. С. 98-103.

9. Касяненко Є.В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 9 грудня 2016 р. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. С. 124-127.

10. Касяненко Є.В. Правове регулювання інституту префектів в Україні: сучасний стан і перспективи. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development: International research and practice conference*. Lublin, October 20-21, 2017. Lublin: Izdevniecība «Baltija Publishing». P. 33-36.

11. Касяненко Є.В. Е-government як чинник активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. Дніпро: Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2018. С.148-150.

12. Касяненко Є.В. Реформування правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні: переваги та потенційні ризики. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 09 лютого 2018 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К. О., 2018. С. 120-122.

13. Касяненко Є.В. Організація контролю за діяльністю муніципальних органів в різних моделях місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. Дніпро: Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2019. С.91-93.

14. Касяненко Є.В. Міжнародне правове регулювання стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К. О. 2019. С.139-141.



15. Касяненко Є.В. Характеристика ознак префекта як органу державної влади. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування* : матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 груд. 2019 р. Дніпро: Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2020. С.101-104.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає у можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Неурядові правозахисні організації», а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій, методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих й розробці нових навчальних планів і програм до зазначених дисциплін.

Використання результатів дисертаційної роботи Мінакової Є.В. сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із вищевказаних дисциплін.

### ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Мінакової Євгенії Валеріївни на тему: «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект» вважати впровадженими у навчальний процес кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час викладання дисциплін «Теорія держави і права», «Конституційне право», «Адміністративне право», «Неурядові правозахисні організації», розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

Декан юридичного факультету  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент



Вікторія САВЩЕНКО

Завідувач кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор,  
підполковник поліції



Андрій СОБАКАРЬ

Завідувач Навчально-наукової лабораторії  
з дослідження проблем превентивної діяльності  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник



Олексій БОЧКОВИЙ



ЗАТВЕРДЖУЮ

**АКТ**

впровадження у діяльність Дніпропетровської обласної ради окремих результатів і висновків дисертації здобувачки вищої освіти Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Мінакової Євгенії Валеріївни на тему „Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект” на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.01 „теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень”

**Комісія у складі:****голова:**

Гиренко Лілія Анатоліївна – начальник управління з питань гуманітарної, соціально-культурної сфери та освіти виконавчого апарату обласної ради;

**члени комісії:**

Корчемаха Ірина Юріївна – заступник начальника управління з питань гуманітарної, соціально-культурної сфери та освіти виконавчого апарату обласної ради – начальник відділу з питань гуманітарної сфери та охорони здоров'я;

Охота Наталія Володимирівна – начальник відділу розвитку освітньої галузі управління з питань гуманітарної, соціально-культурної сфери та освіти виконавчого апарату обласної ради, –

уклала цей акт про те, що пропозиції та висновки, сформульовані у дисертації Мінакової Євгенії Валеріївни на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему „Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект”, можуть бути використані як теоретичний матеріал для вдосконалення діяльності обласних та районних рад у сфері організації внутрішнього контролю, проведенні державного і громадського контролю.

У демократичних державах світу контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють переважно недержавні суб'єкти. Законодавство таких держав забезпечує свободу об'єднання громадян у

політичні партії, громадські організації, профспілки тощо, тобто утворення і діяльність інститутів громадянського суспільства. Інститути громадянського суспільства є активними суб'єктами громадського контролю в державах з високим індексом демократії (Норвегія, Ісландія, Швеція, Нова Зеландія, Данія, Канада, Ірландія, Швейцарія, Фінляндія, Австрія та ін.). Активність різних організаційних форм таких інститутів у зарубіжних країнах варіюється залежно від історичних особливостей їх становлення.

Активність Української держави в залученні громадян до управлінської діяльності здійснюється переважно на рівні органів державної влади, а органам місцевого самоврядування надаються в цьому питанні широкі дискреційні повноваження. Для України актуальним є досвід функціонування інституту муніципальних омбудсменів, що можуть призначатись різними суб'єктами – парламентом, урядом, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування включає в себе таке: забезпечення законності та верховенства права у діяльності органів місцевого самоврядування, попередження вчинення правопорушень; сприяння вирішенню органами місцевого самоврядування значущих для громади проблем і завдань; підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; захист і забезпечення прав та свобод людини; створення умов для самореалізації інститутів громадянського суспільства; підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Мета і предмет обумовлюють постановку завдань, які мають бути з'ясовані в ході проведення громадського контролю, а саме: виявлення в актах і рішеннях органів місцевого самоврядування положень, що не відповідають чинному законодавству чи суперечать інтересам громади; оцінка ефективності прийнятих рішень та їх політичних, соціальних, економічних, культурних наслідків; надання експертних пропозицій, висновків і рекомендацій.

Для вирішення проблем ефективності і дієвості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регіонів необхідним є впровадження таких інформаційно-комунікаційних технологій як електронний уряд (e-government) й електронне урядування (e-governance) на основі досвіду європейських держав. Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою розширення можливостей громадян для їх участі в управлінні муніципальними справами створює умови не тільки для розвитку громадянського суспільства, а й гарантує законність, прозорість і ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Впровадження електронного урядування на всіх рівнях органів місцевого самоврядування активізує громадський контроль за рахунок оптимальної і доступної процедури громадської участі, що в умовах децентралізації є необхідною умовою забезпечення верховенства права і захисту прав людини. Для досягнення такого соціального ефекту необхідно забезпечити не тільки електронний механізм реалізації громадської участі, а й інформування широких верств населення про подібну технологію, розвиток інформаційно-



комунікаційних технологій, інформатизацію суспільства, прийняття ефективної нормативно-правової основи.

Результати наукових розвідок Мінакової Євгенії Валеріївни викладені в таких джерелах:

1. Касяненко Є.В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*. 2015. №3-4 (14-15). С.139-145.

2. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика – форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. №4 (89). С.71-79.

3. Касяненко Є.В. Інформаційно-комунікаційні технології у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. №3 (96). С.40-45.

4. Касяненко Є.В. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică (Moldova)*. 2019. №6. С.16-19.

5. Касяненко Є.В. Принципи державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 10 грудня 2015 р. Дніпро: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. С.160-163.

6. Касяненко Є.В., Наливайко Л.Р. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Політико-правові реформи і становлення громадянського суспільства в Україні*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Херсон, 9-10 жовтня 2015 р., Херсон. Херсон: Херсонський державний університет, 2016. №3. С.98-103.

7. Касяненко Є.В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми державотворення, право творення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 9 грудня 2016 р. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. С.124-127.

8. Касяненко Є.В. Правове регулювання інституту префектів в Україні: сучасний стан і перспективи. *Urgent problems of law on the modern stage of statehood development: International research and practice conference*. Lublin, October 20-21, 2017. Lublin: Izdevnieciba „Baltija Publishing”, P.33-36.

9. Касяненко Є.В. E-government як чинник активізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2017 р. Дніпро: ДДУВС, 2018. С.148-150.

10. Касяненко Є.В. Реформування правового статусу органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні: переваги та потенційні ризики. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи*

формування: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 09 лютого 2018 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К.О., 2018. С.120-122.

11. Касяненко Є.В. Організація контролю за діяльністю муніципальних органів в різних моделях місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування*: матер. Всеукр. наук. сем. м. Дніпро, 8 грудня 2018 р. Дніпро: ДДУВС, 2019. С.91-93.

12. Касяненко Є.В. Міжнародне правове регулювання стандартів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.: у 2 ч. Дніпро: Біла К.О. 2019. С.139-141.

Дисертаційні положення, висновки і рекомендації, що мають концептуальний характер, можуть бути використані у правотворчій сфері як теоретичне підґрунтя для вдосконалення системи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Результати наукової роботи здобувачки вищої освіти Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Мінакової Євгенії Валеріївни на тему „Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект”, які плануються апробуватися у діяльності Дніпропетровської обласної ради, мають важливе практичне значення для функціонування органів місцевого самоврядування та сприятимуть трансформації процесу взаємодії органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства.

**Голова комісії:**

Гиренко Лілія Анатоліївна



**Члени комісії:**

Корчемаха Ірина Юріївна

Охота Наталія Володимирівна



„12” \_\_\_\_\_ 01 \_\_\_\_\_ 2021 року