

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****THEORETICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC CONTROL IN LOCAL
GOVERNMENT BODIES**

**Шкарупа К.В., д.ю.н., старший дослідник,
провідний науковий співробітник**

Науково-дослідний інститут публічного права

Актуальність статті полягає в тому, що питанням місцевого самоврядування присвячено XI розділ Конституції України «Місцеве самоврядування». Зокрема, стаття 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів. Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію. Присвячення цілого розділу Основного Закону України засадам організації діяльності та функціонування місцевого самоврядування підтверджує важливість функціонування такого інституту в державі. Наголошено, що громадянське суспільство сприяє створенню незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій для задоволення потреб суспільства та реалізації колективних інтересів в значній кількості сфер життя зокрема і при здійсненні контролю за функціонуванням місцевого самоврядування. З'ясовано, що в деяких проєктах нормативно-правових актів, в сфері громадського контролю, суб'єкти законодавчої ініціативи намагались переосмислити значення та завдання громадського контролю, наділивши суб'єктів розширеними функціями, а відтак і правами. Не зважаючи на відсутність громадян серед суб'єктів громадського контролю, розширення прав суб'єктів громадського контролю направлено зокрема на реалізацію функцій громадського контролю саме в сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Визначено, що жоден діючий нормативно-правовий акт або зареєстрований проєкт нормативно-правового акту в повному обсязі не відповідають потребам сьогодення. Не зважаючи на умови воєнного стану, громадський контроль при належному нормативно-правовому регулюванні здатен забезпечити належний демократичний контроль, зокрема у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: об'єкт громадського контролю, громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи, органи виконавчої влади.

The relevance of the article lies in the fact that the issue of local self-government is devoted to the XI chapter of the Constitution of Ukraine «Local Self-Government». In particular, Article 140 of the Constitution of Ukraine defines that local self-government is the right of a territorial community – residents of a village or a voluntary association of residents of several villages, a town and a city into a rural community – to independently resolve issues of local importance within the framework of the Constitution and laws of Ukraine. The essence of local self-government lies in the state-guaranteed right of a territorial community, citizens and their bodies to resolve a significant part of local affairs and manage them, acting within the framework of the law, under their own responsibility and in the interests of the population. The territorial organization of self-government in Ukraine is based on a combination of national and local interests. Among the most important features of local self-government bodies are their legal, organizational, material and financial autonomy. The dedication of an entire section of the Fundamental Law of Ukraine to the principles of organizing the activities and functioning of local self-government confirms the importance of the functioning of such an institution in the state. It is emphasized that civil society contributes to the creation of institutions, associations and organizations independent of the state to meet the needs of society and implement collective interests in a significant number of areas of life, in particular when exercising control over the functioning of local self-government. It was found that in some draft regulatory legal acts in the field of public control, subjects of legislative initiative tried to rethink the meaning and tasks of public control, endowing subjects with expanded functions, and therefore rights. Despite the absence of citizens among the subjects of public control, the expansion of the rights of subjects of public control is aimed in particular at the implementation of public control functions in the field of activity of local self-government bodies. It was determined that no current regulatory legal act or registered draft regulatory legal act fully meets the needs of today. Despite the conditions of martial law, public control, with proper regulatory and legal regulation, is able to ensure proper democratic control, in particular in the field of local self-government.

Key words: object of public control, public, state bodies, local self-government bodies, officials, executive bodies.

Актуальність теми. Питанням місцевого самоврядування присвячено XI розділ Конституції України «Місцеве самоврядування». Зокрема, стаття 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів. Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію [1]. Присвячення цілого розділу Основного Закону України засадам організації

діяльності та функціонування місцевого самоврядування підтверджує важливість функціонування такого інституту в державі.

Стан дослідження. Дослідженням питань громадського контролю займалися такі вчені як: Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Здреник І.В., Рудий Н.Я., Цветков В.В., Туманянц А.Р. та ін.

Метою статті є аналіз теоретико-правових засад здійснення громадського контролю в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що органи виконавчої влади доцільно поділяти на вищі, центральні та місцеві. Саме місцеві утворюються центральними органами виконавчої влади, та відіграють роль їх «представництва» на відповідних територіях.

Можемо із впевненістю навести елементи державного управління, до яких віднесемо наступні: прийняття рішення, його виконання та здійснення контролю за його виконанням.

Перш ніж перейти до розгляду саме контролю, слід надати характеристику громадського суспільства, оскільки саме громадянське суспільство сприяє створенню незалежних від держави інституцій, об'єднань та організацій для задоволення потреб суспільства та реалізації колективних інтересів в значній кількості сфер життя зокрема і при здійсненні контролю за функціонуванням місцевого самоврядування.

Громадянське суспільство спирається на вільну особистість, що поважає право і його цінності. Усе це вирішальною мірою сприяє подоланню зайвої конфліктності в суспільних відносинах і тим самим підсилює реальність забезпечення прав і свобод людини. Громадянське суспільство, спираючись на правові закони і правомірну поведінку людей, здатне контролювати соціальну і правову ситуацію, вчасно вносити необхідні корективи у відповідні сфери життєдіяльності громадян, направляти розвиток суспільних відносин відповідно до інтересів і потреб кожної особистості. Становлення і розвиток масової правоповаги стає важливою закономірністю громадянського суспільства, що формується, та ефективними засобами попередження і подолання правопорушень, юридичних конфліктів. Правоповага, суспільна згода, політичні компроміси стають серйозною перешкодою на шляху соціальних у тому числі юридичних конфліктів – особливо тоді, коли «кожна політична сила виходить з презумпції законності існування її опонентів, а отже, припускає можливість досягнення з ними компромісу. Тому політичний консенсус не означає повної безконфліктності у структурі громадянського суспільства – демократична держава». Йдеться про те, що зазначенні базові цінності визначають межі «конфліктного простору» і засоби регулювання зіткнень інтересів. Водночас за будь-яких умов загальним принципом розв'язання конфліктів в умовах взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави є орієнтація на досягнення компромісу, а не на підкорення чи приниження опонентів [2, с. 16].

У зв'язку з цим підтримаємо думку Нисевич Ю., яка вказує, що громадський контроль є невід'ємною складовою найбільш ефективного демократичного засобу дії суспільства на публічну владу – механізму громадської думки, яка в демократичній державі і є дійсною «четвертою владою» [3, с. 68–80].

До особливостей формування та функціонування органів виконавчої влади є організаційні відносини структурних елементів системи, що виявляються в розпорядничтві, підпорядкованості, підконтрольності, підзвітності та координації. Саме підконтрольність означає, що вся діяльність органів або якийсь їх обсяг перевіряються вищими органами або органом, спеціально створеним для здійснення контролю чи нагляду.

Конституція України передбачає широке коло можливостей громадянам для здійснення контролю. В рамках саме реалізації цілей статті слід виокремити безпосередній та опосередкований контроль.

До громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень. Дехто до нього відносить і контроль з боку громадян. З цим слід погодитися. Дійсно, перебуваючи в громадському об'єднанні, окрема особа бере участь у здійсненні контролю, але опосередковано. Саме громадський контроль та звернення громадян, на відміну від контролю державних спеціалізованих органів, найчастіше проводиться в опосередкованій формі, коли контролююча структура не напряму, а через певні компетентні державні органи впливає на стан справ у тій чи іншій сфері (об'єкті), який контролювала. Опосередкованим такий контроль є й тому, що в цьому випадку людина діє не як окрема контролююча «одиниця», а як представник громадського утворення. Усі її дії, усі наслідки таких дій юридично оформляються

як контроль з боку певного громадського об'єднання (яке до того ж часто має статус юридичної особи). Що ж стосується дій громадян по захисту своїх особистих прав або прав інших осіб, то вони, на нашу думку, суттєво відрізняються від контролю з боку громадських об'єднань як за нормативними актами, що надають громадянам право здійснювати ряд дій по забезпеченню законності та дисципліни в державному управлінні, так і за формами їх реалізації. Такий захист здійснюється ними практично тільки у формі звернень. Тому доцільно відокремлювати ці два види контролю [4].

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Територіальна організація самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів. Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам та забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам. Контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється лише для забезпечення законності їх дій [5].

В даному випадку, слід чітко розмежовувати контроль від нагляду, що проявляє себе виключно як пасивний метод реалізації повноважень в управлінні. В цьому випадку, суб'єкти здійснення нагляду не здійснюють активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів, оскільки вони не знаходяться в їх безпосередньому підпорядкуванні.

У зв'язку з цим слід підтримати позицію, що громадський контроль – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державно-правового порядку. До громадського контролю слід відносити не тільки контроль з боку різних громадських об'єднань, а й контроль з боку кожного громадянина, який доцільно розглядати як опосередковану участь у здійсненні контролю [6].

Так, Конституція України надає громадянам певний обсяг прав, спрямований на реалізацію прав в сфері здійснення громадського контролю, таких як: право об'єднуватися в політичні партії, проводити мітинги, страйки, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах тощо (статті 36, 38, 39, 44 та ін.). Щодо рівня закону, варто сказати, що вдале визначення громадського контролю містив Закон України «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» (втратив чинність 08.07.2018). Згідно якого громадський контроль – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції й законів України правових, організаційних й інформаційних заходів щодо забезпечення цілковитого дотримання законності та відкритості у діяльності у всіх державних інституціях, сприяння їх оперативній діяльності та здійсненні уповноважених державою функцій, зміцнення державного та військового порядку [7].

Також, В. Гаращук вказує, що до суб'єктів громадського контролю належать не лише громадські організації, але і громадяни. Втім, пересічний громадянин бере лише опосередковану участь у здійсненні контролю, тобто він діє як представник громадського об'єднання [8].

На підтримку позиції Гаращука В.М., зазначимо що Закон України «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави» відносив до суб'єктів цивільного контролю: Верховну Раду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації, однак втратив чинність у зв'язку із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року.

Новий етап розвитку громадського контролю повинен був розпочатися з прийняттям Закону України «Про громадський контроль», декілька проєктів яких надійшли до Верховної Ради України. Не здійснюючи детальний аналіз проєктів, що так і не були прийняті з різних причин, доцільно зауважити, що жоден з проєктів серед суб'єктів громадського контролю не передбачав саме громадян України. Однак, при розробленні проєктів нормативно-правових актів, увага приділялась саме правам суб'єктів громадського контролю, серед яких виділяються наступні: одержувати від об'єктів громадського контролю у встановленому законодавством про звернення громадян порядку інформацію, що стосується їх діяльності, крім інформації, яка законодавчо визнається державною або комерційною таємницею; проводити громадську експертизу проблемних з точки зору відповідності праву, Конституції та законам рішень, які приймаються об'єктами громадського контролю та стосуються невизначеного кола осіб, прогнозувати наслідки їх виконання, інформувати про висновки експертизи громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування; проводити громадську екологічну експертизу, оприлюднювати її результати і передавати їх державним органам, органам місцевого самоврядування або посадовим особам вищого рівня для прийняття рішень; за поданням своїх керівних органів залучатися до роботи на громадських засадах у консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, службах та комісіях, створених органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань, які пов'язані із завданнями громадського контролю; у встановленому законодавством порядку оскаржувати неправомірні дії і рішення об'єктів громадського контролю, які стосуються фізичних або юридичних осіб [9]; здійснювати громадський контроль за збереженням та ефективним використанням державної і комунальної власності, недопущенням проявів бюрократизму; брати участь у проведенні, у тому числі за своєю ініціативою, самостійно або спільно із спеціально уповноваженими державними органами, перевірок інформації про порушення об'єктами громадського контролю Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, в тому числі щодо цільового використання бюджетних коштів; проводити громадську експертизу управлінських рішень, прогнозувати їх наслідки, визначати причини негативних наслідків, інформувати про висновки експертизи громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування; брати участь у роботі експертних, консультативних, дорадчих та наглядових органів, створених органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань, які пов'язані із завданнями громадського контролю [10].

Як бачимо, в деяких проєктах нормативно-правових актів, в сфері громадського контролю, суб'єкти законо-

давчої ініціативи намагались переосмислити значення та завдання громадського контролю, наділивши суб'єктів розширеними функціями, а відтак і правами. Не зважаючи на відсутність громадян серед суб'єктів громадського контролю, розширення прав суб'єктів громадського контролю направлено зокрема на реалізацію функцій громадського контролю саме в сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, на сьогоднішній день жоден із проєктів Закону України «Про громадський контроль» не має перспектив прийняття Верховною Радою України. Проте деякі елементи громадського контролю знайшли відображення в інших нормативно-правових актах, таких як: Закон України «Про Запобігання корупції» від 4 жовтня 2024 р. № 1700-VII, Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР, Закон України «Про об'єднання громадян» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР, Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. №976, Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68 та інші. Однак, ці нормативно-правові акти лише опосередковано регулюють громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Надалі слід визначити особливі риси громадського контролю. На думку Гаращука В.М. однією з особливих рис означеного виду контролю є те, що він не завжди «вписується» в межі чинного законодавства. Життя постійно привносить нам нові форми, напрямки та способи здійснення громадського контролю (які іноді протирічать законодавству), змінюється і чисельність громадських контролюючих організацій. Але це не значить, що на законодавчому рівні держава не повинна регулювати цей процес. Здійснюючи контроль, громадські організації вступають у взаємовідносини з органами державного управління, повноваження і порядок діяльності яких врегульовані нормами права. Контрольні ж дії з боку недержавних структур за умов відсутності їх правової регламентації фактично дорівнювалися б нелегітимному втручанням їх у сферу державного управління (інші підконтрольні їм сфери). Тому такі форми громадського контролю, що насамперед, пов'язані із втручанням громадськості в особисті права і свободи громадян, правом застосовувати державно-примусові заходи (наприклад, при здійсненні охорони громадського порядку), повноваженнями щодо укладання ними від імені держави юридичних документів, детально регламентуються законодавством [4].

Завдяки з'ясуванню особливих рис громадського контролю можемо вказати, що жоден діючий нормативно-правовий акт або зареєстрований проєкт нормативно-правового акту в повному обсязі не відповідають потребам сьогодення. Не зважаючи на умови воєнного стану, громадський контроль при належному нормативно-правовому регулюванні здатен забезпечити належний демократичний контроль, зокрема у сфері місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що чинні нормативно-правові акти лише опосередковано зачіпають питання громадського контролю та значно звужують права суб'єктів здійснення громадського контролю. У зв'язку з цим, на законодавчому рівні необхідно передбачити право суб'єктів громадського контролю залучатися до роботи на громадських засадах у консультативних, дорадчих та інших допоміжних органах, службах та комі-

сіях, створених органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з питань, а також проводити громадську експертизу управлінських рішень, прогнозувати

їх наслідки, визначати причини негативних наслідків, інформувати про висновки експертизи громадськість, державні органи, органи місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Скрипнюк О. Вплив інститутів громадянського суспільства на становлення і розвиток демократичного політичного режиму. *Право України*. 2001. № 5. С.12-17.
3. Нисевич Ю.А. Інформаційно-комунікаційна стабілізація політичної системи. *Політологічний Вісник*. 2006. №1 (6). С. 68–80.
4. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х. 2003. 412 с.
5. Битяка Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. Адміністративне право України. Х.: Право 2000. 520 с.
6. Здреник І.В., Рудий Н.Я. Теоретико-правова конструкція громадського контролю як засобу запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 4. С. 106–113.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-15#Text>
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
9. Проект Закону про громадський контроль від 13.07.2001 № 6358. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=6358
10. Проект Закону про громадський контроль від 13.05.2015 № 2737-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101