

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Мінакова Євгенія Валеріївна,

доцент кафедри загальноправових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ



У статті розкрито правове регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для визначення його системи і напрямів удосконалення в умовах сучасних демократичних процесів в Україні, що зумовлені євроінтеграцією.

Правове забезпечення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачає: регламентацію та організацію функціонування суб'єктів контролю; форми і методи реалізації контролю та нагляду; засади взаємодії органів місцевого самоврядування і суб'єктів контролю; 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.

Обґрунтовано, що 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. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розвивається у системі міжнародних актів.

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. Правова концепція державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування перебуває у процесі формування. Одним із завдань децентралізації влади стало визначення нового підходу до організації контролю за дотриманням законності під час здійснення як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. У національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. Для всебічного розвитку демократії в Україні підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль».

Ключові слова: *місцеве самоврядування, контроль, верховенство права, демократія, децентралізація влади, євроінтеграція.*

Minakova Yevheniia. Legal regulation of control over the activities of local self-government bodies in Ukraine in the conditions of decentralization of power and European integration

The article discloses the legal regulation of control over the activities of local self-government bodies in order to determine its system and directions for improvement in the conditions of modern democratic processes in Ukraine, which are due to European integration.

Legal provision of control over the activities of local self-government bodies includes: regulation and organization of the functioning of control subjects; forms and methods of implementation of control and supervision; principles of interaction between local self-government bodies and controlling entities; guaranteeing legality during control, as well as guaranteeing compliance with the rights and interests of the community and society. The system of normative legal

acts in the field of control over the activities of local self-government bodies consists of: 1) the Constitution of Ukraine; 2) international legal acts ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine; 3) laws of Ukraine; 4) subordinate legal acts.

It is substantiated that the legal provision of control over the activities of local self-government bodies is a process of creation, implementation and constant support of the normatively determined qualities of the relevant activity, ensuring the achievement of its goal with the help of regulatory and legal means. Control over the activities of local self-government bodies develops in the system of international acts.

Internal control over the activities of local self-government bodies is ensured at the legislative level and is detailed through the local rule-making of municipal bodies. In matters of organization and legal provision of internal control, local self-government bodies enjoy broad discretionary powers. The legal concept of state control over the activities of local self-government bodies is in the process of formation. One of the tasks of decentralization of power was the definition of a new approach to the organization of control over compliance with legality during the exercise of both own and delegated powers of local self-government bodies. In the national legislation, public control over the activities of local self-government bodies is established conditionally and fragmentarily. For the comprehensive development of democracy in Ukraine, we support the establishment of the institution of public control in the Law of Ukraine "About Public Control".

Key words: *local self-government, control, rule of law, democracy, decentralization of power, European integration.*

Євроінтеграційні перспективи України зумовлюють потребу удосконалити та посилити місцеве самоврядування як демократичну форму публічної влади. Цей політичний фактор безпосередньо впливає на рівень демократії та верховенства права. Потреба дослідження різних аспектів правового регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зумовлена нелінійним розвитком законодавства у цій сфері суспільних відносин. Дослідження змісту нормативно-правових актів у цій сфері сприяє виявленню та вирішенню основних проблеми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, допоможе удосконалити євроінтеграційний процес та посилити ефективність діяльності муніципальної влади.

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. 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 із метою створення умов для євроінтеграції України.

Мета статті – розкрити правоверегулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування для визначення його системи і напрямів удосконалення в умовах сучасних демократичних процесів в Україні, що зумовлені євроінтеграцією.

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 передбачає: регламентацію та організацію функціонування суб'єктів контролю; форми і методи реалізації контролю та нагляду; засади взаємодії органів місцевого самоврядування і суб'єктів контролю; 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 в 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 [1]. Подальше правове забезпечення проведення внутрішнього та зовнішнього державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснено у відповідних законах та підзаконних актах, чого не можна сказати про зовнішній громадський контроль.

Громадський контроль за органами місцевого самоврядування закріплений у Конституції України опосередковано та впливає зі змісту ст. 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 контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; установлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, уналежнені законом до їхньої компетенції [1]. Конституція України утворює основу для розвитку системи законів, що регулюють відповідні суспільні відносини.

Формування конституційних засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відбулося під впливом міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування. Концепція

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування активно розвивається у світі і є міжнародно визнаною технологією. На формування відповідних правових засад у світі впливають такі міжнародні інституції, як ООН, Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки та співробітництва в Європі та ін. Слід виокремити внесок таких поважних органів, як Європейський суд з прав людини та Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія).

Цими інституціями створено значну кількість правил, рекомендацій і стандартів, що стосуються організації та здійснення громадського контролю в окремих сферах суспільного життя і які мають бути імплементованими у національне законодавство [2 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 у рамках концепцій здійснення публічного адміністрування (типу «Good Governance» та «Democratic Governance»), що перевірені досвідом і практикою держав Європейського Союзу [3, с. 69; 11]. Міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, що регламентує контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Але більшість таких документів має рамковий, рекомендаційний характер та не спирається на стабільний і дієвий механізм гарантування. До того ж не отримали належної уваги стандарти місцевого самоврядування Європейського Союзу.

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 [12]. Відповідні норми закріплені у великій кількості різних і часто не пов'язаних між собою актів.

Система законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування не є цілісною й 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. Отже, насамперед, уваги заслуговує правове забезпечення внутрішнього контролю в 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) [4]. Указані декларативні норми посилені визначеними у законі механізмами взаємного впливу цих органів, які й 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 порушено питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради у разі ухвалення нею незаконних рішень, непроведення 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 сво-

боди 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 [4; 15]. 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. Винятком є організація внутрішнього бюджетного контролю.

Ще одним напрямом, що отримує в 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. [5], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [6] органи місцевого самоврядування затверджують внутрішні акти щодо процедури врегулювання конфлікту інтересів, 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 контр-

олю за діяльністю комунальних підприємств [7]. Упровадження внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування через наглядову раду є своєчасною тенденцією [13]. В умовах децентралізації влади в органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень і сфер відповідальності виникає потреба збільшити кількість комунальних підприємств, 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 загалом.

Внутрішній контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є найбільш законодавчо врегульованим 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 в організації внутрішнього контролю. Ускладнює цей процес відсутність досвіду органів місцевого самоврядування у питаннях організації системи внутрішнього контролю, брак чіткого розуміння того, яким чином забезпечити її ефективне функціонування.

Нормативно-правові засади державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У 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 [4]. У ст. 76 Закону встановлено відповідальність і підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед держа-

вою з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади [4]. 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) [4]. У ч. 2 ст. 11 встановлено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних рад із питань здійснення делегованих їм повноважень є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У 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 [4]. 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.

Фрагментарність правового вирішення питання делегування органами виконавчої влади повноважень органам місцевого самоврядування спровокувала численні дискусії щодо потреби ухвалити окремий закон у цій сфері [14]. Відсутність відповідного нормативно-правового акта постійно ускладнювало делегування і відкликання повноважень та контроль за їх виконан-

ням, унеможливило відмову органів місцевого самоврядування від виконання делегованих повноважень тощо. Доцільним є перегляд концептуальних засад процедури державного контролю за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування в умовах євроінтеграції.

Відповідно до ст. 20 Закону 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. У ст. 71 Закону встановлено гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, серед яких – заборона органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, що належать до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування [4]. 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.

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 виокремити такі: закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р., «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 28.05.1999 р., «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 р., «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р., «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р., «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. та ін. Через реалізацію своїх безпосередніх повноважень державні органи можуть безпосередньо або опосередковано контролювати окремі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування знаходить хоч і несистемне, але деталізоване закріплення у чинному законодавстві. Насамперед, урегульовано 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: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. та ін.;

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

- закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства (суб'єктів громадського контролю): «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р., «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997 р., «Про організацію роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 22.06.2012 р., «Про бла-

годійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 р., «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні» від 16.11.1992 р., «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 р., «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 р. та ін.

Попри розгалужену систему законів, громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування у них згадується переважно фрагментарно. Доцільно акцентувати увагу 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) [4]. Отже, 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.

Аналіз чинного законодавства України та 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 [8, с. 243].

Гласність і відкритість діяльності органів місцевого самоврядування є неодмінним складником розвитку інституту громадського контролю. Принцип гласності отримав закріплення у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [4]. 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 вдосконалення у межах окремих теоретико-правових розвідок.

Складником принципів гласності і відкритості, що уможлиблює проведення громадського контролю, є доступ громадян та їх організацій до інформації про роботу органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті вагоме 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 [9]. Але найдієвіший механізм, який використовують громадяни найчастіше, – це передбачений законами України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. та «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. доступ до інформації, отриманої або створеної у процесі виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та обов'язків.

Принагідно зазначимо, що отримання й 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 є рекомендаційними, що нівелює зусилля інститутів громадянського суспільства забезпечити належну діяльність органів місцевого самоврядування. Однак отримані у процесі громадського контролю дані про порушення органами місцевого самоврядування чинного законодавства є підставою для звернення до суду.

Деталізовану регламентацію законодавчо встановлених форм, напрямів і механізмів громадського контролю у сфері місцевого самоврядування науковці пропонують закріплювати в статутах

територіальних громад, зокрема, з метою відображення специфіки громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади [10, с. 20]. Уважаємо, 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 в цілому.

У національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. У науковій літературі та експертному середовищі існує думка про доцільність ухвалення закону «Про громадський контроль». Протягом останніх двадцяти років (перший проект створено 13.07.2001 р.) здійснено понад десять спроб розробити відповідний законопроект. Останній проект «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 транспарентності, та для розширення правових можливостей громадянського суспільства підтримуємо закріплення інституту громадського контролю на законодавчому рівні – у Законі України «Про громадський контроль». У цьому законі доцільно врегулювати єдиний, цілісний механізм контролю громадян та їх об'єднань за всією системою органів публічної влади.

Проблематика розробки і ухвалення закону про громадський контроль зумовлена складністю відповідних суспільних відносин, відсутністю політичної волі, ризиком обмежити потенційні можливості інститутів громадянського суспільства унаслідок непродуманого і несистемного підходу.

На основі проведеного дослідження можна зробити такі 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. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування розвивається у системі міжнародних актів. Норми, що регулюють здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, закріплені у великій кількості різних, не пов'язаних між собою нормативно-правових актів. Закони та підзаконні нормативно-правові акти у цій сфері залежно від предмета правового регулювання поділяють 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. Для забезпечення постійного, системного і безперервного внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування раціонально утворювати окремий структурний підрозділ.

3. Одним із завдань децентралізації влади стало визначення нового підходу до організації державного 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. У національному законодавстві громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплюється умовно та фрагментарно. Для всебічного розвитку демократії в Україні та створення умов євроінтеграції підтримуємо закріплення інституту громадського контролю у Законі України «Про громадський контроль».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Сквірський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 413 с.
3. Неугодніков А.О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. 2019. № 6. С. 66–80.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056
7. 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.
8. Смоляр О.А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. № 26. С. 239–249.
9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 (зі змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
10. Кравчук В.М. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: проблеми ефективності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 16–20.
11. Наливайко Л.Р., Чепік-Трегубенко О.С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44–47.
12. 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.
13. 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.
14. Мінакова Є.В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
15. Nalyvaiko L., Mediyanyk V., Minakova Ye. Control over the activities of local self-government bodies: concepts and types, object and subject. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 2. С. 34–39.