

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ПАЩИНСЬКИЙ ОЛЕКСАНДР СЕРГІЙОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО
КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність – «081 Право»

Галузь знань – «08 Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ О.С. Пащинський

Науковий керівник – **Боровик Андрій Володимирович**, кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2025

АНОТАЦІЯ

Пашинський О.С. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

Дисертаційну роботу присвячено комплексному дослідженню теоретико-правових основ та адміністративно-правового механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У роботі обґрунтовується важливість громадського контролю як чинника демократичного розвитку держави і суспільства. Поняття громадського контролю визначено як форму здійснення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством можливості спостерігати за діяльністю органів публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Уточнюються завдання громадського контролю в демократичній державі, зокрема: одержувати повну інформацію про діяльність органів публічної влади; сприяти посиленню ефективності функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування; розповсюджувати соціально значущу функцію органів публічної влади; підтримувати імідж органів публічної влади, їх діяльності та престижність праці; забезпечувати прозорий відбір кадрів в органи публічної влади, їх переміщення, просування по службі тощо; підвищувати рівень забезпеченості прав і свобод громадян під час діяльності органів публічної влади; покращувати якість та порядок надання органами публічної влади адміністративних послуг тощо.

Визначено поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю як регламентовану законом діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, орієнтовану на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування і розвиток суспільних відносин у межах діяльності органів місцевого самоврядування через здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру задля реалізації цілей і завдань громадського контролю.

Виокремлено специфічні ознаки діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю, а саме: 1) існування дихотомії «максимальний обсяг прав органів місцевого самоврядування у вирішенні територіальних справ – максимальне обмеження державою прав територіальної громади й муніципальних органів», що у європейській практиці відповідає англосаксонській та іберійській моделям місцевого самоврядування, а в Україні протягом останніх років розвивається у напрямку децентралізації; 2) наявність нелінійної залежності між здатністю органів місцевого самоврядування в Україні виконувати свої функції і призупиненням діяльності місцевих рад відповідно до правового механізму утворення військово-цивільних і військових адміністрацій; 3) активний характер органів місцевого самоврядування, що проявляється у цілеспрямованому та організованому вчиненні ними активних дій або утриманні від їх вчинення; 4) наявність особливого суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка, з одного боку, є не об'єктом, а суб'єктом громадського контролю, з іншого боку, своєю електоральною та громадською активністю значним чином впливає на додержання принципу верховенства права та якість публічно-управлінської діяльності на певній території; 5) контрольні заходи охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, які діють від імені органу місцевого самоврядування; 6) наявність специфічної мети діяльності, яка проявляється у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, спостереженні за діяльністю органів місцевого

самоврядування, зверненні для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, у тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці; 7) має системний та комплексний характер, що пояснюється здійсненням діяльності системою органів місцевого самоврядування та у всіх напрямках суспільних відносин, які належать до компетенції місцевого самоврядування.

Сформульовані характерні особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю: 1) особливий суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями; 2) це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру, націлених забезпечувати охорону, впорядкування, функціонування та розвиток суспільних відносин; 3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій; 4) така діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Уточняється мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, що полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченні прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Визначено основні функції громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування: 1) забезпечувальну; 2) захисну; 3) коопетиційну; 4) інформаційну; 5) попереджувальну; 6) ініціативну; 7) стимулюючу.

Виділено та класифіковано принципи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування: 1) загальні принципи

публічного управління та місцевого самоврядування: верховенства права; законності; дотримання та пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян; прозорості, відкритості та публічності; рівності; професійності та компетентності; взаємодії та партнерства; відповідальності; підзвітності; ефективності; 2) спеціальні принципи функціонування об'єднань громадян: добровільності; самоврядності; відсутності майнового інтересу, інклюзивності; 3) специфічні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: незалежності; неупередженості; обґрунтованості; об'єктивності; достовірності; повноти; своєчасності; зворотного зв'язку та реагування; балансу публічно-приватних інтересів при вирішенні питань місцевого значення.

Виділено та охарактеризовано такі форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, зокрема у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги, зауваження щодо діяльності посадовців органів місцевого самоврядування та органів загалом, клопотання та заяви стосовно дотримання прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах; 3) звернення суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; 4) участь у функціонуванні органів консультативного характеру (громадських радах, експертних комісіях тощо) та інші.

Узагальнено та класифіковано методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які наразі прямо не закріплені чинним законодавством: залежно від етапів та функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; за характером використовуваних методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; за ступенем прогресивності та цифровізації.

Обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону про

громадський контроль в Україні, в якому має бути окремий розділ, присвячений безпосередньо громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Визначено основні напрями кодифікації законодавства у галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, підготовлено пропозиції щодо його змісту.

Сформульовано основні цілі імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, а саме: 1) формування та вдосконалення адміністративно-правового законодавства в цій сфері правовідносин; 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому; 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності; 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція; 6) інформаційна інтеграція та глобалізація.

Визначено особливості імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в розрізі трьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих складових, а саме: 1) необхідність врахування національних особливостей України; 2) необхідність наближення національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків; 3) прагнення вдосконалення національної моделі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування через використання позитивних практик конкретних країн.

Визначено такі вектори підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю: 1) загальні стратегічні вектори: нормативно-правовий; організаційно-управлінський; освітній; міжнародний; інформаційно-

комунікаційний; 2) окремі тактичні вектори: підтримка з боку державної та місцевої влади інститутів громадянського суспільства, які, окрім громадського контролю, виконують і функції виховання правової культури та толерантності, зокрема громадських організацій просвітницького, правового та гуманітарного спрямування; розширення практики організації зборів громадян з обговорення та вирішення різноманітних питань; створення координаційних рад як дорадчих органів із залученням до їх складу фахівців з питань правової освіти, молодіжної політики, представників організацій громадянського суспільства; запровадження системи електронних петицій до органів місцевої влади різних рівнів; налагодження співпраці з міжнародними, європейськими організаціями, іноземними партнерами, проведення спільних форумів, конференцій, молодіжних обмінів, тренінгів; створення спеціальних електронних платформ, мобільних додатків, тренажерів, відеофільмів тощо для поширення правової культури і толерантності в громадянському суспільстві тощо.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, громадські ради, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, правовий режим воєнного стану.

SUMMARY

Pashchynskyi O.S. Administrative and legal principles of public control over the activities of local self-government bodies in Ukraine. – *Qualifying research paper published as a manuscript.*

Dissertation for a scientific degree of the Doctor of Philosophy in specialty 081 Law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

The dissertation work is devoted to a comprehensive study of the theoretical and legal foundations and the administrative and legal mechanism of public control over the activities of local governments.

The paper substantiates the importance of public control as a factor in the democratic development of the state and society. The concept of public control is defined as a form of exercising the constitutional right of citizens to participate in the management of public affairs, which is manifested in the state-guaranteed and legally guaranteed opportunity to observe the activities of public authorities, apply for public services, participate in the adoption of legal acts, and also carry out other interaction with public authorities in the exercise of the functions of the state, including the provision of public order and security.

Tasks are specified by public control in a democratic state, among which the following are defined: to receive full information about the activities of public authorities; contribute to strengthening the efficiency of the functioning of public authorities and local self-government; spread the socially significant function of public authorities; maintain the image of public authorities, their activities and the prestige of work; ensure transparent selection of personnel to public authorities, their transfer, promotion; to increase the level of security of the rights and freedoms of citizens in the activities of public authorities; improve the quality and procedure for the provision of administrative services by public authorities.

The concept is defined by the administrative and legal provision of public control as the activity of subjects of state authority regulated by law, focused on ensuring the protection, streamlining, functioning and development of public relations within the framework of the activities of local governments.

Specific features are highlighted in the activities of local governments as an object of public control: 1) the existence of a dichotomy «the maximum scope of the rights of local governments in resolving territorial affairs – the maximum restriction by the state of the rights of the territorial community and municipal bodies», which in European practice corresponds to Anglo-Saxon and English local government, and in Ukraine in recent years it has been developing in the direction of decentralization; 2) the presence of a non-linear relationship between the ability of local governments in Ukraine to perform their functions and the suspension of the activities of local councils in accordance with the legal mechanism for the formation of military-civilian and military administrations; 3) the active nature of local self-government, manifested in the purposeful and organized performance by them of active actions or refraining from their commission; 4) the presence of a special subject of local self-government – a territorial society - which, on the one hand, is not an object, but a subject of public control, however, with its electoral and social activity, it has a significant impact on the observance of the rule of law and the quality of public administration activities in a certain territory; 5) control measures cover the activities of local governments, as well as their officials acting on behalf of the local government; 6) the specific purpose of the activity, which manifests itself in resolving issues of local importance within the limits of the Constitution and laws of Ukraine, monitoring the activities of local governments, applying for public services, participating in the adoption of regulations, as well as other interaction with local governments in the implementation their functions, including in ensuring public order and security on the territory of a separate administrative-territorial unit; 7) systemic and complex nature, which is explained by the implementation of the activities of the system of local governments and in all areas of public relations that fall within the competence of local government.

The characteristic features are formulated for the administrative and legal support of public control: 1) a special subject composition – authorized persons endowed with state powers; 2) this is the activity of authorized subjects, which

manifests itself in the form of administrative and organizational-legal actions of a public nature, aimed at ensuring the protection, streamlining, functioning and development of public relations; 3) the specified activity is of a planned (predictable) nature, that is, the commission of any actions must be clearly conditioned by the existence of a certain action plan; 4) the specified activity has a goal - the fulfillment of tasks and the implementation of the goals of public control.

The purpose of public control over the activities of local governments in Ukraine is clarified: establishing compliance (or non-compliance) of the activities of local governments with the norms of legislation, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of the territorial society and its residents, their participation in resolving issues of local importance.

The main functions are defined for public control over the functioning of local governments: 1) security; 2) protective; 3) cooperative; 4) informational; 5) warning; 6) initiative; 7) stimulating.

The principles of public control over the functioning of local self-government bodies include: 1) general principles of public administration and local self-government: the rule of law; legality; observance and priority of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens; transparency, openness and publicity; equality; professionalism and competence; interactions and partnerships; responsibility; accountability; efficiency; 2) special principles for the functioning of associations of people: voluntariness; self-government; lack of property interest, inclusiveness; 3) special principles of public control over the activities of local governments: independence; impartiality; validity; objectivity; credibility; completeness; timeliness; feedback and response; balance of public-private interests in solving issues of local importance.

The administrative-legal status is characterized by the subjects of public control over the activities of local governments. The circle of subjects is determined by public control over the activities of local governments in Ukraine, which are proposed to include: 1) territorial community, self-organizing bodies of the population and individual citizens; 2) public associations – public

organizations, public unions; 3) public councils; 3) mass media.

Forms of public control over the activities of local governments include:

- 1) submission of individual or collective appeals of citizens, including in the form of electronic petitions containing proposals, complaints, comments on the activities of officials of local governments and bodies in general, petitions and statements regarding compliance rights, freedoms and legitimate interests of the territorial society and its inhabitants, complaints about their violation;
- 2) submission of requests for access to public information in the volumes provided for by law;
- 3) the appeal of subjects of public control to the court with claims, applications and complaints about appealing against decisions of officials or local governments;
- 4) participation in the functioning of advisory bodies (public councils, expert commissions, etc.) and others.

The need to adopt a special law on public control in Ukraine is justified. The main directions are determined by the codification of legislation in the field of public control over the functioning of local governments and, accordingly, the components that should clearly and unambiguously define this law.

The main goals are formulated on the implementation of foreign experience in the field of public control over the functioning of local governments:

- 1) the formation and improvement of administrative and legal legislation in this area of legal relations;
- 2) institutionalization of public control over the activities of local governments;
- 3) completion of basic reforms in Ukraine and optimization of the model of local self-government in general;
- 4) formation and improvement of a model of direct public control over the activities of local governments on the basis of public-public partnership, interaction, openness and innovation;
- 5) European integration and Euro-Atlantic integration;
- 6) information integration and globalization.

The vectors for increasing the effectiveness of the education of legal culture and tolerance of subjects of legal relations in the field of public control are defined:

- 1) general strategic vectors: regulatory and legal; organizational and managerial; educational; international; information and communication;
- 2) separate tactical

vectors: support from the state and local authorities of the institutions of public society, in addition to public control, they also perform the functions of educating a legal culture and tolerance, in particular public organizations of an educational, legal and humanitarian direction; expanding the practice of organizing a meeting of citizens to discuss and resolve various issues; creation of coordinating councils as advisory bodies with the involvement of specialists in legal education, youth policy, representatives of civil society organizations; introduction of a system of electronic petitions to local authorities of different levels; establishing cooperation with international, European organizations, foreign partners, holding general forums, conferences, youth exchanges, trainings; creation of special electronic platforms, mobile applications, simulators, videos, etc. to spread the legal culture and tolerance in the public society.

Key words: public control, civil society, administrative and legal support, public administration, public councils, local governments, territorial community, legal regime of martial law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Пащинський О.С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 496–498. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/127>

2. Пащинський О.С. Елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2021. № 54. Т. 1. С. 85–88. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.54.1.20>

3. Пащинський О.С. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. № 68. С. 186–189. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.31>

4. Пащинський О.С. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Наше право*. 2023. № 1. С. 37–43. DOI: 10.32782/NP. 2023.1.5

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Пащинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з державними органами у соціальній сфері. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків, 6 листоп. 2020 р.)*. Харків, 2020. С. 30–32.

6. Пащинський О.С. Властивості громадського контролю та його адміністративно-правового забезпечення. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків, 10 груд. 2020 р.)*. Харків, 2020. С. 33–34.

7. Пащинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з органами публічної влади. *Теоретико-прикладні проблеми*

правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 10 груд. 2021 р.). Львів, 2021. С. 80–82.

8. Пашинський О.С. Громадський контроль у системі взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. *Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків-Київ, 21 груд. 2021 р.).* Харків, 2021. С. 69–70.

9. Пашинський О.С. Сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Зимові наукові читання: матеріали LXXVII Міжнародної інтернет-конференції (Чернівці, 30 груд. 2021 р.).* Чернівці, 2021. С. 174–177.

10. Пашинський О.С. Особливості адміністративно-правового забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю за умов правового режиму воєнного стану. *Діяльність державних органів у умовах воєнного стану: матеріали Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.).* Кривий Ріг, 2022. С. 98–100.

11. Пашинський О.С. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: питання адміністративно-правового забезпечення за умов воєнного стану. *Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу: VI Міжнародна науково-практична конференція (Полтава, 19-20 трав. 2022 р.).* Полтава, 2022. С. 84–86.

12. Пашинський О.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення дня науки-2022 в Україні. (Київ, 24 трав. 2022 р.).* Київ, 2022. С. 375–376.

13. Пашинський О.С. Онтологічні засади адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Конституційні права і свободи*

людини та громадянина в умовах воєнного стану: матеріали наукового семінару (Львів, 23 черв. 2022 р.). Львів, 2022. С. 216–219.

14. Пашинський О.С. Міжнародно-правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 9 груд. 2022 р.). Львів, 2022. С. 228–230.

15. Пашинський О.С. Виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю. *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською агресією*: матеріали науково-практичної конференції (Кривий Ріг, 19 трав. 2023 р.). Кривий Ріг, 2023. С.160–163.

16. Пашинський О.С. Деякі питання адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Здобутки та досягнення прикладних та фундаментальних наук XXI століття*: матеріали науково-практичної конференції (Біла Церква, 22 листоп. 2024 р.). С.180–181.

17. Пашинський О.С. Громадська експертиза як форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Права людини під час дії правового режиму воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Кривий Ріг, 10 груд. 2024 р.). С.160–163.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ	30
1.1 Феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства	30
1.2 Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю	43
1.3 Діяльність органів місцевого самоврядування як особливий об'єкт громадського контролю	62
Висновки до розділу 1	78
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	82
2.1 Мета, принципи та функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	82
2.2 Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	93
2.3 Форми та методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	108
Висновки до розділу 2	126
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	133
3.1 Напрями кодифікації законодавства у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	133
3.2 Особливості імплементації зарубіжного досвіду у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні	142
3.3 Вектори підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю	153
Висновки до розділу 3	172
ВИСНОВКИ	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	192
ДОДАТКИ	228

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Конституція України визначає народ єдиним джерелом влади, що здійснюється як безпосередньо, так і через органи державної влади й місцевого самоврядування. Відповідно, громадяни України мають право здійснювати контроль за діяльністю цих органів та їх посадових осіб. Громадський контроль нині виступає невід'ємним складником розвитку демократичної, соціальної, правової держави, позитивних динамічних змін у суспільстві, рушієм рівня благоустрою, якості життя та добробуту населення, підвищення ефективності публічного управління, законності та правопорядку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Досвід держав, які мають сталі і розвинені системи громадського контролю (Німеччина, Швеція, Швейцарія та ін.), свідчить про зниження руйнівного впливу корупційних ризиків у системі місцевого самоврядування та високий рівень захисту прав і свобод мешканців адміністративно-територіальних одиниць.

Відповідно до результатів соціологічних опитувань, здійснених Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-листопаді 2022 року, підтримка децентралізації в українському суспільстві постійно зростає (з 2015 по 2022 рік кількість її прихильників виросла з 59% до 76,5%). Утворення в процесі децентралізації укрупнених громад 53,5% опитаних вважають фактором, який обумовив успішність спротиву повномасштабній збройній агресії російської федерації. 74% опитаних підтримують створення під час правового режиму воєнного стану військових адміністрацій, а 75,5% виступають за припинення повноважень тих органів місцевого самоврядування, де більшість складають представники політичних партій, діяльність яких в Україні заборонена. Така безпрецедентна для України висока підтримка сфери місцевого самоврядування, з одного боку, свідчить про високий рівень консолідації українського суспільства, але, з іншого – створює нові можливості для зловживань і корупційні ризики. Про це,

зокрема, свідчить, активізація затримання представниками Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів голів органів місцевого самоврядування та їх заступників у Київській, Миколаївській, Одеській, Харківській та інших областях.

Вказане свідчить про надзвичайно важливу роль громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Водночас у законодавстві України наразі відсутній спеціальний закон про громадський контроль. Не передбачено й окремого розділу в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адміністративно-правове забезпечення цих правовідносин представлено окремими законами, які регулюють лише окремі аспекти контролю в окремо взятих галузях, та підзаконними нормативно-правовими актами, дія яких переважно не розповсюджується на органи місцевого самоврядування. Положення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні для органів місцевого самоврядування носять лише рекомендаційний характер. Жоден із законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради України з метою врегулювання правовідносин у сфері громадського контролю (№ 2737-1 від 13.05.2015 р., № 2282 від 17.10.2019 р., № 5458 від 30.04.2021 р. тощо), так і не пройшов процедури розгляду й прийняття.

У зв'язку з цим виникають численні законодавчі колізії щодо правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, визначення й розмежування форм і методів його здійснення, вирішення інших питань, пов'язаних із безпосередньою його реалізацією, що в підсумку нівелює роль інституту громадського контролю в суспільстві та знижує ефективність його практичного здійснення. Крім того, функціонування інституту громадського контролю передбачене численними міжнародними та європейськими нормативно-правовими документами на шляху розбудови демократичного громадянського суспільства, тому

вдосконалення передусім його адміністративно-правового забезпечення є важливою складовою гармонізації національного законодавства із нормами та стандартами Європейського Союзу на шляху євроінтеграції й актуальним науковим завданням.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Окремі аспекти громадського контролю, зокрема й за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджували В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, П.Д. Біленчук, О.Г. Бондар, І.В. Бордун, С.Г. Братель, І.О. Варакута, Е. Вільямсон, С.С. Вітвіцький, В.В. Волік, Н.П. Гаєва, А.О. Галай, В.В. Галушко, С.К. Гречанюк, А.П. Денисенко, К.А. Добровіцька, В.В. Карелін, С.С. Ключка, А.А. Коваленко, М.П. Кобець, О.С. Коваленко, Н.М. Коломийчук, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.М. Коропатнік, С.А. Косінов, В.М. Кравчук, С.О. Кузнichenko, С.М. Кушнір, Я.В. Лазур, Д.С. Левченко, І.В. Літвінчук, А.С. Мельник, Т.П. Мінка, Г.В. Мороз, О.М. Музичук, Д.Г. Мулявка, Т.В. Наливайко, В.Ю. Оксін, К. Олівер, А.О. Пелехатий, С.А. Пінчук, О.В. Прієшкіна, О.Г. Пухкал, М.О. Пухтинський, Л.А. Савченко, С.В. Савчук, О.М. Сеньків, Т.М. Слінько, О.А. Смоляр, Л.В. Сорока, Д.В. Сухінін, В.Я. Тацій, Л.М. Усаченко, О.Б. Федоровська, С.М. Шершун, К.В. Шкарупа, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та інші науковці. Проте розвиток демократичної правової держави в умовах правового режиму воєнного стану, глобальні динамічні зміни та діджиталізація суспільних й управлінських відносин обумовлюють необхідність розвитку новітніх концептуальних основ громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, особливо форм і методів його здійснення. Уточнення потребує коло суб'єктів такого контролю, необхідна чітка регламентація і деталізація їх адміністративно-правового статусу. Актуальним є питання кодифікації законодавства у цій сфері та підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр., затвердженої Указом Президента України від 7 вересня 2021 р. № 487/2021, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, Стратегії забезпечення державної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022, Плану заходів щодо реалізації Стратегії комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 41-р.

Дисертацію підготовлено у межах та на виконання плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390). Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Науково-дослідного інституту публічного права від 3 грудня 2021 року (протокол № 15).

Мета та завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в комплексному дослідженні теоретико-правових основ та адміністративно-правового механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і шляхів удосконалення його адміністративно-правового забезпечення в Україні через використання зарубіжного досвіду та вітчизняної практики. Для досягнення визначеної мети дисертації необхідно вирішити такі *завдання*:

- обґрунтувати феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства;
- визначити поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю;

- з'ясувати сутність діяльності органів місцевого самоврядування як особливого об'єкта громадського контролю;
- уточнити мету, принципи та функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати форми та методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні;
- виділити напрями кодифікації законодавства в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування;
- встановити особливості імплементації зарубіжного досвіду громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування;
- виявити вектори підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у галузі контролю громадськості.

Об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини, що виникають у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення мети та виконання поставлених задач дисертаційної роботи, отримання науково обґрунтованих та об'єктивних результатів використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового дослідження, системний підхід до застосування яких дав можливість комплексно дослідити адміністративно-правове підґрунтя контролю громадськості за функціонуванням органів місцевого самоврядування. *Загальнодіалектичні* методи надали змогу обґрунтувати значення та сутність громадського контролю як чинника демократичного розвитку держави і суспільства, діяльність органів місцевого самоврядування

як особливого об'єкта громадського контролю (підрозділи 1.1, 1.3). Загальні наукові методи *аналізу, узагальнення, синтезу, порівняння, абстрагування, логічний* та інші використовувалися в процесі визначення поняттєвого апарату, уточнення особливостей, мети, принципів та функцій, форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, розгляду питання зарубіжного досвіду та правової культури в цій сфері (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3, 3.2, 3.3). Для вирішення завдань дослідження, що носили вузький або неспецифічний характер, застосовувався широкий спектр спеціальних наукових методів. За допомогою *порівняльно-правового, факторного, структурного, функціонального аналізу, аналітичного* методу та методу *тлумачення норм права* було визначено сучасний стан і недоліки адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, адміністративно-правового статусу суб'єктів його здійснення, стану їх правової культури і толерантності та, відповідно, запропоновано шляхи їх покращення, виявлено можливості імплементації зарубіжного досвіду (підрозділи 2.2, 3.1, 3.2, 3.3).

Нормативна основа дослідження складається з Конституції, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про правовий режим воєнного стану», указів Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр.», «Про Національну стратегію у сфері прав людини», інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних нормативно-правових актів, законодавчих актів зарубіжних держав.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження складають законопроекти з питань громадського контролю, акти органів місцевого самоврядування, аналітичні звіти, експертні висновки та рекомендації Офісу Ради Європи в Україні, результати соціологічних опитувань, довідкові

видання, політико-правова публіцистика, матеріали наукових конференцій, інші вітчизняні та зарубіжні юридичні інформаційні джерела.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційна робота належить до перших в адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, які присвячені визначенню теоретико-правових основ та адміністративно-правового механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і шляхів удосконалення його адміністративно-правового забезпечення в Україні через використання зарубіжного досвіду та вітчизняної практики. Отримані результати дисертаційного дослідження дозволили сформулювати низку висновків, нових наукових положень, пропозицій і рекомендацій, зокрема:

уперше:

- охарактеризовано феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства в умовах правового режиму воєнного стану, а також визначено, що розвиток інформаційних відносин у постмодерному суспільстві детермінує активізацію потреб і можливостей громадян систематично отримувати відомості про відповідність діяльності органів місцевого самоврядування очікуванням територіальної громади й громадянського суспільства в цілому, зокрема у сферах захисту цивільного населення від небезпек під час бойових дій та у зв'язку з переміщенням в інші регіони України, земельних правовідносин та містобудування, захисту навколишнього середовища тощо;

- виокремлено специфічні ознаки діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю: 1) існування дихотомії «максимальний обсяг прав органів місцевого самоврядування у вирішенні територіальних справ – максимальне обмеження державою прав територіальної громади й муніципальних органів», що у європейській практиці відповідає англосаксонській та іберійській моделям місцевого самоврядування, а в Україні протягом останніх років розвивається у напрямку децентралізації; 2) наявність нелінійної залежності між здатністю органів

місцевого самоврядування в Україні виконувати свої функції і призупиненням діяльності місцевих рад відповідно до правового механізму утворення військово-цивільних і військових адміністрацій; 3) активний характер місцевого самоврядування, що проявляється у цілеспрямованому та організованому вчиненні ним активних дій або утриманні від їх вчинення; 4) наявність особливого суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка, з одного боку, є не об'єктом, а суб'єктом громадського контролю, з іншого боку, своєю електоральною та громадською активністю значним чином впливає на додержання принципу верховенства права та якість публічно-управлінської діяльності на певній території; 5) контрольні заходи охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, які діють від імені органу місцевого самоврядування; 6) існування специфічної мети діяльності, яка проявляється у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, спостереженні за діяльністю органів місцевого самоврядування, зверненні для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, зокрема при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці; 7) має системний та комплексний характер, що пояснюється здійсненням діяльності системою органів місцевого самоврядування у всіх напрямках суспільних відносин, які належать до компетенції місцевого самоврядування;

удосконалено:

– характеристику адміністративно-правового забезпечення громадського контролю і встановлено, що у XXI столітті праворозуміння змінюється у феноменологічному і герменевтичному аспектах, набуваючи рис індивідуального прагнення до справедливості й толерантності, що обумовлює створення великої кількості правових ідей, концепцій та уявлень стосовно адміністративно-правового регулювання громадського контролю;

– концептуальні засади визначення суб'єктів громадського контролю

за функціонуванням органів місцевого самоврядування, до яких запропоновано віднести: 1) територіальну громаду, органи самоорганізації населення та окремих громадян; 2) громадські об'єднання України – громадські організації, громадські спілки; 3) громадські ради при органах місцевого самоврядування; 4) засоби масової інформації; 5) міжнародні організації – у межах наданої фінансової (матеріально-технічної допомоги) з відновлення об'єктів критичної інфраструктури, закладів освіти та охорони здоров'я, житлових помешкань, зруйнованих внаслідок збройної агресії російської федерації;

– теоретико-правовий підхід до імплементації зарубіжного досвіду громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, який базується на врахуванні національних особливостей України, наближенні національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків і прагненні до вдосконалення національної моделі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування через використання позитивних практик конкретних країн (Польщі, Нідерландів, Великої Британії, Ісландії та ін.), забезпечуючи цим самим досягнення наступних цілей: 1) формування та вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері правовідносин; 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому; 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності; 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція; 6) інформаційна інтеграція та глобалізація;

– визначення поняття «виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю» і виокремлення векторів підвищення ефективності такого виховання;

дістали подальшого розвитку:

– теоретико-правовий підхід до визначення функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що сприятиме посиленню вмотивованості його здійснення та підвищення ефективності; він передбачає виконання наступних функцій: 1) забезпечувальної (забезпечення системи стримувань та противаг між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, участі громадськості в безпосередньому вирішенні питань місцевого значення); 2) захисної (захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців); 3) коопетиційної (сприяння налагодженню взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою); 4) інформаційної (інформування громадськості про відповідність/невідповідність діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб законодавству, дотримання/недотримання ними прав, свобод і законних інтересів громадян); 5) попереджувальної (виявлення, сприяння недопущенню чи ініціювання усунення невідповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, випадків недотримання законів, порушення прав, свобод і законних інтересів тощо); 6) ініціативної (ініціювання громадянами та їх об'єднаннями розгляду в раді питань у сфері компетенції органів місцевого самоврядування і внесення відповідних пропозицій); 7) стимулюючої (сприяння підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства);

– узагальнення та конкретизація форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, зокрема у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги чи зауваження щодо функціонування посадовців органів місцевого самоврядування та їх органів загалом, клопотання та заяви про дотримання прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах; 3) звернення

суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; 4) залучення суб'єктів контролюючої громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів при радах або відповідних виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); 5) громадські слухання, в тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства; 6) громадська експертиза функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців; 7) громадське публічне розслідування щодо функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців;

– *напрями кодифікації законодавства в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування*, в контексті яких запропоновано внести зміни до законодавчих і підзаконних правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх функціонуванням.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані під час дисертаційного дослідження висновки, пропозиції і рекомендації можуть використовуватися у:

– *правотворчості* – у процесі перегляду, оновлення та удосконалення вітчизняних адміністративно-правових актів, які мають комплексно врегулювати інститут громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування;

– *правозастосуванні* – під час практичного здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування із використанням низки форм і методів, у процесі його організаційного та інформаційного забезпечення;

– *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень питань, які розглядаються (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *освітньому процесі* – під час проведення лекційних, семінарських і практичних занять з дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», а також у процесі підготовки відповідних підручників, навчальних посібників, методичних вказівок (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження доповідалися автором на наукових семінарах Науково-дослідного інституту публічного права, а також на таких міжнародних і всеукраїнських конференціях, семінарах і круглих столах: «Концепція соціальної безпеки в Україні» (м. Харків, 6 листопада 2020 року), «Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії» (м. Харків, 10 грудня 2020 року), «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 10 грудня 2021 року), «Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики» (м. Харків, Київ, 21 грудня 2021 року), «Зимові наукові читання – 2021» (м. Чернівці, 30 грудня 2021 року), «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року), «Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклики глобального світу» (м. Полтава, 19-20 травня 2022 року), «Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану» (м. Київ, 24 травня 2022 року), «Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах воєнного стану» (м. Львів, 23 червня 2022 року), «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні» (м. Львів, 9 грудня 2022 року), «Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською агресією» (м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року), «Здобутки та досягнення прикладних та фундаментальних наук XXI століття» (м. Біла Церква, 22 листопада 2024 року), «Права людини під час дії правового режиму воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 10 грудня 2024 року).

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції

знайшли своє відображення у сімнадцяти наукових публікаціях, з яких чотири статті в журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук; тринадцять – тези доповідей і повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях та круглих столах.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 265 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 310 найменувань на 36 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

1.1 Феномен громадського контролю як чинник демократичного розвитку держави і суспільства

Повномасштабна російська збройна агресія проти України здійснює свій вплив на всі суспільно-політичні процеси в нашій державі, у тому числі на правовідносини, які виникають у сфері місцевого самоврядування. Внаслідок низки обмежень інформаційно-безпекового характеру діяльність органів місцевого самоврядування, пов'язана із реалізацією ними завдань територіальної оборони, після 24 лютого 2022 року стала більш закритою. Крім того, з'явилася велика кількість нових корупційних ризиків, які спричинені надходженням гуманітарної та благодійної фінансової допомоги від зарубіжних партнерів України, розмір якої не завжди може бути точно встановлений, діяльністю суб'єктів господарювання в умовах відключення електроенергії тощо. Ці фактори обумовлюють підвищення значущості громадського контролю в сфері місцевого самоврядування і потребують детального розгляду його сутності у сучасній цивілізованій державі із сформованим громадянським суспільством.

Під час розвитку будь-якої демократичної держави ефективною формою громадської участі безпосередньо в управлінні справами держави є громадський контроль. Завдяки цьому видові соціального контролю громадянами та/або громадськими об'єднаннями може реалізовуватися діяльність, націлена на забезпечення ефективних управлінських рішень, що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, крім того, громадський контроль сприяє прозорості публічної влади і попередженню виникнення суспільних суперечностей та

конфліктів, які можуть виникнути й систематично виникають у процесі взаємодії різних соціальних суб'єктів.

Ключовою ознакою правової, демократичної держави є ефективне функціонування демократичних інституцій і належна реалізація механізму взаємодії громадськості та влади, що є вагомим фактором забезпечення права громадян на участь й контроль під час формування державної політики.

На сьогоднішній день основний інтерес громадян та держави спрямований на постійну взаємодію та комунікацію, тому досить важливим залишається практичний аспект досліджуваного феномена, оскільки його впровадження у суспільні відносини сприяє посиленню ефективності реалізації прав громадян на участь у державному управлінні, вирішенню найгостріших проблем, які можуть виникати між державою і громадянами, за допомогою легальних важелів взаємодії та взаємну відповідальність, що, у свою чергу, підкреслює реалізацію конституційного принципу народовладдя.

Слід наголосити, що відповідно до ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами» [1]. При цьому участь громадян у державному управлінні реалізовується не лише шляхом участі у виборах, референдумах тощо, але й за допомогою громадського контролю.

У цьому контексті варто наголосити на тому, що законодавцем ще й досі не визначено у легальному аспекті термін «громадський контроль», через що доцільно розглянути теоретичні підходи науковців до розуміння та тлумачення терміна «громадський контроль».

Роль громадського контролю у розвитку демократичних відносин розглядали у своїх роботах О.Ф. Андрійко, О.Ф. Банчук [2], Ю.П. Битяк [3], В.М. Гаращук [4], В.В. Карелін [5], І.Б. Коліушко [6], І.М. Коропатнік [7], Д.Г. Мулявка [8], А.М. Подоляка [9], А.Й. Присяжнюк [10], О.І. Сушинський [11], Д.В. Холодненко [12], І.М. Шопіна [13] та інші автори. Однак повномасштабна збройна російська агресія проти України і

особливості громадського контролю у сфері місцевого самоврядування ще не знайшли достатнього висвітлення на науково-методологічному рівні.

Для проведення комплексного дослідження цієї проблематики, а також надання оцінки необхідне всебічне дослідження категоріального апарату основних дефініцій. Найбільш конкретне визначення поняття «контроль» можемо знайти в словниках. Так, у Словнику іншомовних слів поняття «контроль» трактується як: «1) перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; 2) установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо; 3) заключна функція управління» [14, с. 417]. Крім цього, питанню визначення вказаної дефініції також присвячено увагу в довідкових та енциклопедичних джерелах. Зокрема відповідно до Юридичної енциклопедії контроль визначається як «список, що має дублікат для перевірки, або як перевірка виконання законів, рішень» [15].

Сутність контролю в науці досить повно досліджена. На думку професора В.М. Гаращука, який всебічно вивчив вказану категорію у багатьох своїх працях, «контроль – це основний засіб забезпечення законності й дисципліни в різних галузях господарства» [16, с. 58]. Відповідно, останній тісно зв'язаний із управлінською функцією держави й сприяє оцінюванню її дієвості та ефективності. У новітній демократично-правовій державі гідний контроль складно здійснювати лише через державну вертикаль, через що до його реалізації долучаються, власне, суб'єкти і об'єкти державного впливу, тобто громадяни та їх об'єднання. Наприклад, М.Т. Білуха поняття «контроль» визначає як систему спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт, виявлення відхилень, допущених у ході виконання цих рішень [17]. Як функцію управління, яка передбачає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття рішень

і результатів їх виконання, трактує контроль О.Л. Василик [18]. І.Б. Стефанюк визначає його як контроль законодавчих і виконавчих органів влади усіх рівнів [19, с. 3].

На підставі наведених вище позицій вчених та інших теоретичних джерел, які ми аналізували у своїх дослідженнях [20, 21], можна зробити узагальнюючий висновок, що нині громадський контроль є соціальною діяльністю, що виражається у спостереженні за функціонуванням органів публічної влади задля перевірки, аналізу та оцінки прийнятих ними рішень і попередження прийняття ними протиправних рішень. Таке спостереження реалізовується багатьма способами, воно може здійснюватися як ззовні, суб'єктами, які не залучені до спільної діяльності з органами публічної влади, так і з позиції учасників спільної діяльності інститутів громадянського суспільства й органів влади, в процесі якої стає відомою інформація про проблемні ділянки функціонування останніх. Також слід зауважити, що зменшення мотивації до активної фізичної участі в суспільно-політичних процесах та комерціалізація інтерактивних зв'язків, які притаманні постмодерному періоду розвитку європейської спільноти, формують вразливість індивідуума в інформаційному просторі. Тому отримання об'єктивної інформації про діяльність органів публічної влади виступає одним із факторів нівелювання руйнівного впливу комерційного, пропагандистського та іншого маніпулятивного використання інформаційних технологій на особистість, соціальні групи та суспільство в цілому.

Традиційно вважається, що сучасною ціллю громадського контролю є забезпечення виконання завдань та функцій органами державної влади й органами місцевого самоврядування, що прямо пов'язані із реалізацією і захистом демократичних прав і свобод громадян, здійснення дій, спрямованих на покращення механізмів їх реалізації. У даному контексті слід звернути увагу на розуміння терміна «громадський контроль» А.С. Крупником, який вважає громадський контроль «інструментом громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими

підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб й інтересів населення». При цьому, на думку автора, «в органах державного управління та органах місцевого самоврядування система контролю функціонує як органічна єдність двох підсистем – внутрішнього та зовнішнього контролю» [22, с. 51].

Враховуючи дану думку, можемо стверджувати, що наша держава як правова, демократична та соціальна зобов'язана забезпечувати реалізацію всіх проголошених конституційно прав громадян, має сприяти ефективності громадського контролю як інструменту подвійного призначення, який, з одного боку, сприяє належній реалізації прав й інтересів громадян, з іншого боку, забезпечує підвищення ефективності роботи державних органів у різних сферах. Держава гостро потребує існування цього інструментарію задля свого успішного розвитку, функціонування і постійного зв'язку із суспільством, яке, у свою чергу, передає владі бачення суспільних потреб та інтересів через інституції громадянського суспільства. Таким чином, громадський контроль є невід'ємною складовою у формуванні демократичного управління державою та місцевим самоврядуванням і одним із найважливішим чинників розвитку громадянського суспільства.

Водночас слід відзначити, що залежність між розвиненістю системи громадського контролю та демократичністю суспільних відносин в умовах постмодерну не може розумітися лінійно. Перенасичення інформаційного простору різновекторними впливами на учасників суспільних відносин призводить до знецінення багатьох явищ, які ще кілька десятиліть тому вважалися значущими. На передній план виходить потреба індивіда мати

комфортне для себе середовище, яке б відповідало його власним уявленням про справедливість та потребам щодо реалізації своїх екзистенційних прагнень, навіть якщо вони не відповідають загальносуспільним тенденціям [23]. Увага до позиції представників населення з різними потребами та інтересами характеризує в цілому розвиток суспільства періоду постмодерну в аспекті спрямованості громадського контролю. Як приклад можна навести впровадження безбар'єрності, що передбачає оснащення всіх соціально значущих об'єктів, у тому числі й органів місцевого самоврядування, пристосуваннями для зручності пересування осіб з вразливих груп, що має полегшити їх можливості стосовно участі у суспільно-політичних процесах та користування публічними послугами.

Найважливіша роль громадського контролю, на думку В.В. Гилирибова та В.М. Тихонова, полягає у формуванні нових механізмів суспільної координації, які «дозволять уточнити права та обов'язки влади-бізнесу-громади, повніше використовувати їх потенціал та дотримання гармонії узгодженого розвитку» [24, с. 26]. Зауважимо однак, що повна гармонія між владою, бізнесом і громадою уявляється нам чимось ідеалістичним, оскільки кожна із зазначених груп має свої власні інтереси, які часто суперечать інтересам двох інших груп, що у сукупності не гальмує суспільний прогрес, а за умови існування достатнього балансу сприяє розвитку толерантності та різновекторності державної і муніципальної політики. О.О. Борбунюк громадський контроль розглядає як «систему заходів правового, організаційного та інформаційного характеру, які здійснюються громадянською для забезпечення дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами положень законодавства України з метою запобігання порушень, їх своєчасного виявлення й усунення» [25, с. 128]. З наведеного визначення не зовсім зрозуміло, як саме громадянськість може здійснювати заходи правового характеру, адже правотворчість, як відомо, належить до компетенції обмеженої групи суб'єктів, якими є державні органи та структури місцевого

самоврядування. О.В. Савченко тлумачить громадський контроль дещо схоже. Вона вважає, що громадський контроль – це «активне спостереження представників громадськості (громадян та їх об'єднань) із використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів (перевірки, порівняння, оцінювання) з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації прав і свобод населення» [26, с. 46]. Термін «правові засоби» уявляється нам більш точним ніж термін «правові заходи», адже перший передбачає використання створених іншими суб'єктами правових інструментів, а другий – самостійне створення таких інструментів за допомогою спеціальних нормотворчих процедур, тоді як громадськість не наділена такою правомочністю (якщо не брати до уваги нормативно-правове регулювання власної діяльності окремих інститутів громадянського суспільства, однак у такому випадку положення відповідних статутів та інших документів розповсюджуються не на всі суспільні відносини, а виключно на внутрішньоорганізаційну діяльність громадських організацій, громадських рад тощо).

Вагомої значущості контроль громадськості набуває і як інструмент для нівелювання політичного впливу на публічних посадовців, позаяк саме громадський контроль – це засіб, що підтримує розвиток та ефективну діяльність публічної влади й забезпечує додаткові заходи захисту від політичних й економічних груп.

Л.Р. Наливайко та А.Ф. Орешкова визначили сутність терміна громадського контролю як «один із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що здійснюється за допомогою використання комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави» [27, с. 51]. Повторюючись, зауважимо, що, на наш погляд, здійснення громадськістю правових заходів стосовно органів публічної влади не уявляється нам

можливим, мова може йти лише про використання правових засобів, правових інструментів контролю. Хоча, безумовно, правові заходи є необхідними для набуття інститутами громадянського суспільства певного статусу, який дозволяє їм брати участь у громадському контролі (мається на увазі статус громадської організації, громадської ради при певній публічній установі тощо).

Конструктивною, на нашу погляд, є думка А. Полозенка, який стверджує, що «підвищення ефективності та об'єктивності громадського контролю поступово зможе повернути довіру народу до влади, а влада, у свою чергу, буде вирішувати соціальні проблеми, а не проблеми політичних еліт» [28, с. 80]. Ця думка досить повно характеризувала особливості громадського контролю у період до повномасштабної російської збройної агресії, однак нині пріоритети дещо змінилися – довіра громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування значно зросла [29, 30]. Однак ця закономірність притаманна всім суспільствам, які здійснюють відсіч зовнішньому агресору, оскільки за таких умов підвищується консолідація всіх суб'єктів суспільних відносин для досягнення спільної цілі – перемоги над ворогом. Зауваження та незадоволення діяльністю публічно-владних структур частково зменшуються із-за самоцензури найбільш активних представників громадянського суспільства. Вони це роблять для того, щоб їх позиція не була використана пропагандою противника. У зв'язку з цим окремі негативні оцінки діяльності публічної влади усвідомлюються, а їх оприлюднення відкладається до закінчення правового режиму воєнного часу. Тому підвищення авторитету органів державної влади і місцевого самоврядування нині не слід пов'язувати із кардинальним підвищенням ефективності, законності, раціональності та інноваційності їх діяльності – це тимчасовий період стримування притаманної українському суспільству критичності стосовно влади, який закономірно зміниться після усунення глобальної небезпеки нашої державі внаслідок дій держави-агресора.

Підсумовуючи значення громадського контролю, зазначимо, що громадський контроль є тим механізмом постійної комунікації громадського суспільства з органами держави, завдяки якому забезпечується можливість населення коригувати роботу органів держави. Проте нині в Україні, на жаль, і досі відсутня належно функціонуюча система важелів взаємодії та впливу між державою і суспільством.

Громадський контроль може реалізовуватися у різноманітних формах, а саме: діяльності громадських рад, громадських інспекцій, спостережних комісій, груп громадського контролю, інститутів галузевих та/або місцевих уповноважених з прав людини (регіональних та галузевих омбудсманів). Безпосередня реалізація громадського контролю у демократично-правовій державі може здійснюватися через участь громадян у таких громадських радах або прийнятті участі у громадських слуханнях, залучення представників громадськості до конкурсних та інших комісій.

Таким чином, громадський контроль є формою реалізації конституційно передбаченого права громадян на участь в управлінні справами держави та територіальної громади, що здійснюється через гарантовану державою та законодавством можливість спостерігати за діяльністю публічних органів, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також під час здійснення іншої взаємодії з публічними органами при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Завдання громадського контролю виражається в недопущенні незаконних дій підконтрольних суб'єктів, попередженні можливих відхилень від установлених цілей, інтересів суспільства і його окремих суб'єктів, а у випадку появи таких відхилень – в усуненні їх негативних наслідків. Завданнями громадського контролю в державі, побудованій на принципах демократії, є наступні: одержання інформації щодо діяльності публічних владних органів у повному обсязі; сприяння підвищенню ефективності

роботи владних органів держави та місцевого самоврядування; розповсюдження соціально значущих функцій публічних органів; підтримання іміджу публічних органів, їх діяльності та престижності праці; забезпечення прозорого кадрового відбору в публічні органи, переміщення та кар'єрного просування кадрів; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян під час діяльності публічних владних органів; підвищення якості і вдосконалення порядку надання адміністративних послуг уповноваженими органами тощо [31].

На підставі викладеного можемо зробити висновок, що розглянуті погляди науковців у контексті нашого дослідження мають спільні риси, зокрема: громадський контроль – це наглядова діяльність за органами місцевого самоврядування. Тому для забезпечення ефективної реалізації громадського контролю необхідне відповідне підґрунтя, а саме наявність основоположних засад – принципів його здійснення. Водночас доцільно зауважити, що в правозастосуванні принцип розглядають як центральне поняття, визначальну ідею, що поширюється на всі явища знань у галузі, де цей принцип абстрагований [32, с. 445]. Таким чином, у дослідженні проблематики громадського контролю принцип виступає першоосновою, характеризується імперативністю та універсальністю. Проте, переходячи до безпосереднього дослідження принципів громадського контролю, зазначимо, що слід спочатку коротко проаналізувати підхід до розуміння цього поняття у вітчизняній науковій доктрині.

Так, О.М. Бандурка у своїх наукових працях звертає увагу на те, що «принципи права – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплені в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління й визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління» [33, с. 39-40]. Д. Г. Мулявка вважає, що сутність принципів

охоплює найбільш доцільні, раціональні та етично вивірені способи вирішення проблем, які постійно виникають у професійній діяльності [34, с. 9]. І.О. Сквірський стверджує, що «одним із основних принципів громадського контролю є верховенство права; він спрямований на недопущення диктаторської, безконтрольної та беззаконної влади як з боку окремих посадових осіб, державних органів, так і приватних осіб, групи людей взагалі, які безпосередньо здійснюють громадський контроль (є його суб'єктами)» [35]. До ознак принципу верховенства права відносять: постійний інтерес до нього у правничих дослідженнях [36, с. 95], наявність імперативних для органів публічної влади вимог щодо забезпечення пріоритету прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина [37, с. 5], щодо необхідності діяти в межах дискреційних повноважень, спираючись на норми Конституції України та чинного законодавства [38, с.112], мету запровадження – встановлення обмежень втручання в життя людини з боку публічного суб'єкта влади [39, с.66], охоплення дією принципу верховенства права всіх сфер життя громадян України [40, с.345].

Отже, узагальнюючи досліджені підходи, можемо констатувати, що принцип верховенства права, на якому ґрунтується реалізація громадського контролю, вказує на те, що такий контроль повинен здійснюватися лише в чітко визначених на рівні закону формах, способах, з використанням конкретних засобів, лише в умовах суворого дотримання норм чинного законодавства. З цього випливає, що принцип верховенства права досить тісно переплітається з іншими принципами громадського контролю, тому з цієї причини його можна вважати основоположним для громадського контролю, який є підґрунтям для інших принципів. Важливо також відзначити універсальність даного принципу, його розповсюдження на всі сфери життєдіяльності суспільства та держави, що обумовлює його широке використання у досліджуваних нами контрольних процесах.

З принципу верховенства права випливає інший, не менш важливий принцип громадського контролю, – принцип законності. На думку

Є.О. Мироненко, принцип законності в адміністративному судочинстві передбачає вимогу до адміністративних судів розглядати та вирішувати справи відповідно до Конституції та законів України, суворо дотримуватися норм матеріального і процесуального права [41, с. 251]. Принцип законності тісно пов'язаний і базується на здобутках позитивного права, особливо у наявності імперативної вимоги для публічно-правових інституцій (як державних, так і муніципальних) діяти виключно у межах та у спосіб, передбачений (визначений, регламентований) прийнятими у встановленому порядку правовими актами. Таким чином, принцип законності, який застосовується при здійсненні громадського контролю, передбачає те, що всі суб'єкти такої діяльності будуть суворо дотримуватися норм чинного законодавства.

З огляду на те, що до основних функцій суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування належить інформування суспільства про їх діяльність, громадському контролю притаманний і принцип відкритості та прозорості. Досить цікавий погляд на сутність відкритості та прозорості наведений у праці Г. Міченер і К. Берш «Концептуалізація якості прозорості»: «Гласність, яка означає відкритість і максимальну публічність, значно збільшила популярність концепції прозорості і є її грубим еквівалентом. Доступна інформація є головним будівельним матеріалом демократій; прозорість розсіює непрозорість – перший притулок корупції, неефективності та некомпетентності» [42]. Думки щодо того, що прозорість є розмитою концепцією, до якої необхідно ставитися з певним ступенем точності, висловлювалися й у роботах інших вчених [43; 44].

Для ефективного здійснення громадського контролю потрібно дотримуватися принципів об'єктивності та достовірності, без яких втрачається вся суть громадського контролю. Об'єктивність громадського контролю означає те, що суб'єкти такої діяльності є неупередженими, незацікавленими та незалежними з боку об'єкта контролю. З викладеного

впливає ще одним принцип громадського контролю – це принцип незалежності суб'єктів громадського контролю, який виключає сторонній вплив на їхню діяльність.

Принцип компетентності та професійності суб'єктів громадського контролю означає, що вони повинні мати відповідні навички та професійні знання у сфері контролю, знати нормативно-правову основу діяльності того, кого перевіряють.

Водночас необхідно зазначити, що досліджені принципи громадського контролю є основними для громадського контролю. Проте не слід забувати, що останні залежно від діяльності громадського контролю можуть доповнюватися допоміжними принципами, які більш детально і глибше розкриватимуть зміст та особливості реалізації громадського контролю.

Підсумовуючи, зазначимо, що на даний час в Україні відсутнє спеціальне законодавство, яке регулює питання громадського контролю, в тому числі, й за діяльністю місцевого самоврядування. Його нормативну базу складають Конституція України та спеціалізоване законодавство, до якого, наприклад, належить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», однак в положеннях цих правових актів правовий механізм громадського контролю не знайшов свого достатнього закріплення.

Характеристика феномена громадського контролю як чинника демократичного розвитку держави і суспільства в умовах правового режиму воєнного стану свідчить, що розвиток інформаційних відносин у постмодерному суспільстві детермінує активізацію потреби і можливості громадян систематично отримувати відомості про відповідність діяльності органів місцевого самоврядування очікуванням територіальної громади й громадянського суспільства в цілому, зокрема, у сферах захисту цивільного населення від небезпек під час бойових дій та у зв'язку з переміщенням в інші регіони України, земельних правовідносин та містобудування, захисту навколишнього середовища тощо [45]. Отже, принципових змін у цінностях та потребах українського суспільства в аспекті їх контролю за органами

державної влади та місцевого самоврядування не відбулося, консолідація влади і громадськості у період дії правового режиму воєнного стану не свідчить про зникнення потреби громадян отримувати достовірну інформацію про функціонування публічно-владних структур і впливати на ті загальнодержавні та місцеві рішення, які не відповідають їх потребам та інтересам.

1.2 Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю

В умовах євроінтеграційного розвитку України назріла потреба перегляду історично сформованих правових основ забезпечення громадського контролю. Вона обумовлена стрімким розвитком суспільних відносин, адміністративно-правовою реформою та трансформацією бачення концептів адміністративно-правової доктрини держави на підставі загальноприйнятих демократичних принципів, вектором країни на шляху євроінтеграції, вдосконаленням національного законодавства з урахуванням найкращих міжнародних і європейських стандартів та іншими новітніми викликами в досліджуваній галузі.

Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення є важливим аспектом сучасної науки адміністративного права. Загальні аспекти цього явища досліджували такі науковці: К.І. Беляков [46], А.Л. Борко [47], В.В. Галуцько [48], О.Д. Дмитренко [49], Р.В. Ігонін [50], В.В. Карелін [51], К.М. Куркова [52], Л.І. Миськів [53], Д.Г. Мулявка [54], Г.В. Муляр [55], А.О. Собакарь [56], В.Ю. Стеценко [57], Л.Г. Чистоклетов [58], І.М. Шопіна [59] та інші. Але, незважаючи на значний науковий доробок з досліджуваного питання, наразі сформовані різні точки зору щодо тлумачення адміністративно-правового забезпечення, а безпосередньо зміст цього правового терміна розкривається через призму різних елементів. Тому

комплексне наукове висвітлення теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення у громадському контролі обумовлюють необхідність консолідації зусиль науковців у галузі адміністративного права, спрямованих на пошук єдиної точки зору та уніфікацію поняття й змісту досліджуваної правової категорії, що в підсумку позитивно вплине на рівень теоретичної розробки питання та ефективність практичного впровадження громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, одним із провідних концептів у вітчизняній правовій науці є категорія адміністративно-правового забезпечення, для правильного розуміння якої слід дослідити загальні і більш вузькі поняття, серед яких «забезпечення», «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення». Загальне поняття «забезпечення» тлумачними словниками визначається як умови гарантування чогось, зокрема як «задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось: забезпечення промисловості енергоносіями, забезпечення міцного миру; матеріальні засоби до існування: матеріальне забезпечення, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення» [60, с. 400]. Крім того, забезпечення – це надання або створення матеріальних засобів; охорона кого-, чого-небудь від небезпеки; гарантування чогось [61].

Поняття забезпечення набуває різного змісту залежно від того, в якій науці або галузі знань воно використовується. Звичайно наголошуються на допоміжному характері забезпечення як способі підтримання функціонування різних суб'єктів, як-то органів публічної влади, підприємств, установ та організацій всіх форм власності, неурядових організацій та інших учасників суспільних відносин. Відповідно, забезпечення має різноманітний характер: фінансовий, політичний, правовий, кадровий тощо [62].

Важливою ознакою забезпечення виступає зв'язок між функціями суб'єкта і наявності відповідних засобів підтримки кожної з них. Якщо

функція не підкріплена відповідними засобами забезпечення, вона не може бути реалізована, що спричиняє уповільнення реалізації мети органу публічної влади чи іншого суб'єкта. Важливою ознакою забезпечення також виступає спрямованість на реалізацію мети та місії організації, серед яких для органів державної влади та місцевого самоврядування найбільш важливою є спрямованість на реалізацію закріплених в Основному Законі прав і свобод громадян. Крім того, у наукових джерелах наголошують на сталості відносин, які виникають під час забезпечення діяльності. Якщо надання певних ресурсів здійснюється не одноразово, а на постійній основі, при цьому передбачено обов'язок певної категорії осіб такі ресурси надавати, має місце забезпечення, якщо ж ресурси надаються добровільно і не на постійній основі, а час від часу, мають місце інші види активності – наприклад, благодійна або волонтерська допомога.

У юридичній науці поняття «забезпечення» розглядається у декількох аспектах [63; 64]. По-перше, у динамічному ракурсі, як активні дії владних суб'єктів, інституцій громадянського суспільства та інших учасників суспільних відносин, спрямовані на реалізацію свого правового статусу або досягнення мети (місії) організації. І, по-друге, у статичному ракурсі, як наслідки здійснення таких активних дій, що призводять до досягнення заздалегідь поставлених цілей (завдань). Слід звернути увагу на наявність такої категорії, як забезпеченість, що уявляє собою актуальний стан певної потреби у співвідношенні з рівнем її задоволення, що позначається на виконанні певних функцій [65].

У наукових джерелах також наголошують на таких ознаках забезпечення, як здійснення його органами публічної влади за допомогою норм адміністративного права; регулювання суспільних відносин здійснюється в сфері діяльності цих органів; здійснення правового забезпечення за допомогою заходів та способів визначених законодавством. Виходячи із зазначеного, під правовим забезпеченням в цілому В. Пашинський і Д. Ступак розуміють діяльність органів публічної влади

щодо регулювання суспільних відносин за допомогою нормативно передбачених заходів та способів у всіх сферах суспільних відносин [66, с. 38]. З цього приводу хотілося б зробити декілька зауважень. По-перше, здійснення адміністративно-правового забезпечення виключно за допомогою нормативно передбачених алгоритмів дій суперечить наявності дискреційних повноважень у діяльності посадових осіб, наявність яких виступає запорукою більш повного задоволення потреб громадян та територіальних громад. По-друге, некоректним уявляється ототожнення правового забезпечення з більш вузьким за своїм змістом феноменом правового регулювання: на нашу думку, вони співвідносяться між собою як ціле та його частина, тому не можуть сприйматися як синонімічні категорії.

Враховуючи вищевикладене, виходячи із аналізу наведених вище та інших концепцій забезпечення як здобутків правової науки [67-71], можемо стверджувати, що досліджені позиції віддзеркалюють окремі тенденції у формулюванні поняттєвого апарату правового забезпечення. Зокрема одна частина науковців робить акцент на процесуальному аспекті бачення цього терміна, трактуючи правове забезпечення як систему встановлених законодавством правових гарантій або як сукупність засобів, які впорядковують суспільні відносини. Водночас друга частина правознавців зосереджується на діяльнісному підході, розглядаючи сутність правового забезпечення як специфічну діяльність, що полягає в безперервності діяльності суб'єктів права, органів держави, посадових осіб, громадських організацій і громадян.

На нашу думку, найбільш правильним для розуміння та тлумачення сутності поняття «правове забезпечення» є діяльнісний підхід, оскільки воно пов'язане із здійсненням певного комплексу дій. Тому в контексті дослідження доходимо висновку, що правове забезпечення є регламентованою правовими нормами діяльністю держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, націленою на

забезпечення законних інтересів, прав і свобод осіб, а також їх безпосередньої реалізації [72].

Вивчаючи адміністративно-правове забезпечення в різних галузях суспільних відносин [73; 74 та ін.], науковці по-різному трактували відповідне забезпечення. Наприклад, адміністративно-правове забезпечення у галузі господарювання О.В. Клименко визначає як «здійснюване державою за допомогою спеціальної системи упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, реалізація, охорона, захист і відновлення, тобто діяльність органів державної влади, спрямовану на регламентацію, створення якнайбільш сприятливої атмосфери, фактичне втілення, усунення перешкод, боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами й свободами в господарській діяльності, гарантування нормальної реалізації громадянами конституційних прав та свобод людини і громадянина, відновлення їх первинної якості щодо сфери господарювання» [75, с. 12]. На нашу думку, основним недоліком цього визначення є змішування в ньому позитивного і деліктного правового регулювання: адміністративно-правове забезпечення, будучи за своєю правовою і соціальною природою феноменом матеріального права, не слід ототожнювати з адміністративно-деліктним, кримінальним процесуальним та іншими галузями, підгалузями та інститутами права, у межах яких здійснюється як притягнення винних осіб до різних видів юридичної відповідальності, так і відновлення порушених прав та інтересів інших учасників правовідносин.

В.А. Головка формулює поняття адміністративно-правового забезпечення у дисертаційному дослідженні, присвяченому правам учасників дорожнього руху, як «регламентовану нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів» [76, с. 7-8]. Зауважимо, що виокремлення лише однієї категорії учасників суспільних відносин – громадян – видається нам некоректним, оскільки метою адміністративно-

правового забезпечення є також створення умов для забезпечення потреб та інтересів інших суб'єктів – громадських об'єднань, суб'єктів підприємницької діяльності тощо, а також забезпечення сталого функціонування державних та муніципальних інституцій.

І.О. Ієрусалімова розкриває адміністративно-правове забезпечення свобод і прав людини й громадянина як «повноту регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі їх реалізації, а також надання за допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом з іншими правовими та неправовими гарантіями утворюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі» [77, с. 14]. Ми вважаємо, що визначення правом, у тому числі правовими нормами, можливості або неможливості користуватися цінностями є досить спірним, позаяк вони можуть залежати від широкого переліку факторів (потреб, мотивацій, актуальної ситуації самореалізації), більшість з яких носить неправовий характер і не може регулюватися законодавством.

Представник галузі інтелектуальної власності Г.С. Римарчук зазначає, що «адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності – це здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток» [78, с. 8]. Вказане визначення уявляється нам таким, що у стислій і лаконічній формі характеризує необхідні та достатні ознаки досліджуваного явища, проте воно не дає повного уявлення про всі елементи адміністративно-правового забезпечення.

І.Я. Хитра доволі ґрунтовно характеризує адміністративно-правове забезпечення щодо діяльності банківських установ. На думку автора, «адміністративно-правове забезпечення діяльності банків – це здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації

здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм» [79, с. 6-7]. Уточнимо, що наведені у визначенні організаційно-технічні заходи носять скоріше організаційний, ніж технічний характер, оскільки застосування технологій, технічних стандартів та процедур виходить за межі дії норм права і належить до предмета вивчення технічних наук.

В.О. Черниш формулює «адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю розвідувальних органів України як сукупність визначених адміністративно-правовими нормами засобів, способів, методів і гарантій та організаційних чинників, спрямованих на створення достатніх умов для ефективного контролю за діяльністю розвідувальних органів України, з урахуванням її специфіки, пов'язаної із здійсненням ними гласних і негласних розвідувальних та контррозвідувальних заходів» [80, с. 26]. З нашої точки зору, наведене визначення є досить повним, але при цьому залишається незрозумілим, які саме організаційні чинники можуть бути визначені нормами права.

На думку І.М. Шопіної, адміністративно-правове забезпечення – це система адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [81, с.144]. Перевагою цього визначення є врахування як отримувачів благ від системи адміністративно-правового забезпечення не лише громадян, а й інших суб'єктів правовідносин. Водночас, як ми вже вказували вище, конфліктний характер взаємодії під час реалізації своїх інтересів різними суб'єктами обумовлює суперечності між ними, які можуть бути лише частково зазнати нівелювання з боку суб'єктів правової ініціативи та правотворчості.

Проаналізувавши та узагальнивши значну кількість теоретико-правових підходів до визначення поняття та сутності адміністративно-

правого забезпечення, можемо стверджувати, що досліджене поняття розглядають як у широкому, так і у вузькому (спеціальному) значенні [82]. У контексті широкого розуміння адміністративно-правове забезпечення – це юридичне закріплення норм права державою, яке врегульовує суспільні відносини, а також їх реалізація, розвиток та охорона. Щодо його спеціального значення, то воно може змінюватися в залежності від суспільних відносин, які досліджуються.

Стосовно визначення поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, то приходимо до висновку, що це законодавчо регламентована діяльність різних суб'єктів державно-владних повноважень, націлена на забезпечення впорядкування, розвиток, функціонування та охорону суспільно-правових відносин у галузі діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою здійснення розпорядчих та організаційно-правових дій публічного характеру задля досягнення цілей і належного виконання завдань громадського контролю. Крім того, дослідження сутності та значущості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю дозволить у подальшому виокремити особливості здійснення діяльності окремих уповноважених суб'єктів громадського контролю, специфічні риси цієї діяльності та виникаючі проблемні питання, а також визначити шляхи їх вирішення.

Доцільно наголосити, що особливості адміністративно-правового забезпечення полягають у наступному:

1) «адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини». У цьому сутність усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі» [83, с. 67];

2) однією з найважливіших правових форм управління є продукування правових актів управління, оскільки правові акти є важливим засобом організаційного характеру під час вирішення завдань, що постають перед органами управління;

3) до правовідносин, що є предметом адміністративного права, включаються відносини з державного управління. В.Я. Тацій слушно стверджує з цього приводу, що «правові відносини державного управління – це врегульовані нормами права суспільні відносини, які виникають з приводу здійснення державної влади у зв'язку з необхідністю управління справами держави і суспільства. Їх учасники є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у взаємодії та взаємовідносинах з приводу вирішення питань суспільної життєдіяльності за допомогою державної влади» [84, с. 438];

4) адміністративне право – це галузь права, норми якої регулюють суспільні відносини управлінського характеру, що виникають у зв'язку з організацією та безпосереднім здійсненням виконавчої і розпорядчої діяльності органами виконавчої влади, а також у зв'язку із здійсненням іншими державними органами внутрішньо-організаційної управлінської діяльності [85, с. 8].

З огляду на проведені дослідження та надане авторське визначення відзначимо, що характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є те, що воно має характерний суб'єктний склад, який включає уповноважених осіб, наділених державно-владними повноваженнями. Це діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі здійснення розпорядчих й організаційно-правових публічних дій, що орієнтовані на забезпечення впорядкування, функціонування, охорони та розвитку суспільних відносин. Вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій. Така діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Так, існування вискоєфективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування дозволяє:

- 1) однозначно та зрозуміло для суб'єктів правозастосування розмежувати компетенцію вчинення тих чи інших дій у галузі громадського контролю;
- 2) визначити особливості здійснення громадського контролю;
- 3) з'ясувати колізії в адміністративно-правовому забезпеченні громадського контролю.

Як динамічна категорія, процес правового регулювання складається з трьох основних стадій: перша – регламентація суспільних відносин, яка потребує правового опосередкування; друга – дія юридичних норм, внаслідок яких виникають або змінюються правовідносини; третя – реалізація суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Цим стадіям відповідають три складові механізму правового регулювання: правовідносини, юридичні норми, акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків [86, с. 742]. Це означає, що спочатку механізм правового забезпечення встановлює поведінку певних учасників відносин у галузі громадського контролю, прописуючи її у правових нормах, а потім починається її дія та безпосередня реалізація.

Як ми вже вказували у своїх публікаціях [20], важливо звернути увагу на розуміння категорії «зміст». Згідно з Тлумачним словником української мови зміст – це те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; «певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів» тощо; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [87, с. 624]. Таким чином, ґрунтуючись на загальному понятті, визначимо, що змістом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є відповідні категорії (складові елементи), які в сукупності створюють умови для ефективного, правильного та належного функціонування громадського контролю в Україні [20].

Щодо елементів змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади, то В. М. Бойко вважає, що до

них слід віднести: 1) судову публічну адміністрацію як владний суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) об'єкт адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади; 3) принципи адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади; 4) адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення ефективності функціонування судової влади, їх зміст; 5) інші складники змісту адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади [88, с. 99]. Науковець О.М. Гумін до основних елементів адміністративно-правового забезпечення відносить: об'єкт адміністративно-правового забезпечення; суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; норми права (норми адміністративного права); адміністративно-правові відносини та їх зміст; гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [89, с. 50]. Як ми вже вказували [20], незважаючи на досить детальне визначення елементного складу досліджуваного явища, зазначимо, що залишається незрозумілим, які саме неохоплені іншими елементами цього поняття категорії автор розуміє під терміном «заходи». На нашу думку, інші складові цього поняття включають усі можливі правові або організаційні заходи, тому вказаний термін не може мати конкретного наповнення [20].

Елементи структури механізму адміністративно-правового забезпечення В.І. Марчук відображає наступним чином: 1) норма права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права [90, с. 9]. Як нам здається, використання терміна «гарантії здійснення порядку управління» є не зовсім точним, оскільки, по-перше, порядок не здійснюється, а забезпечується, по-друге, такий процес носить не статичний, а динамічний характер, що унеможливорює існування сталої системи гарантій цього процесу [20].

Доцільним також є приділення уваги думці науковців О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, які виокремлюють такі п'ять елементів адміністративно-правового забезпечення: «1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення» [89, с.48]. Як і в попередньому визначенні, залишається незрозумілим, який саме зміст автори вкладають у категорію «заходи» [20].

До елементів механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державних службовців А.Р. Решетнік відносить: «норми адміністративного права, які включають і нормативні акти відомств, адміністративно-правові відносини управлінського та службового характеру; практичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовні акти» [91, с. 271]. Зауважимо, що діяльність служб може носити неправовий характер. Так, логістична та автотранспортна служби, які утворюють елементи служби матеріально-технічного забезпечення органу публічної влади, опікуються питаннями організації транспортного сполучення для вирішення завдань публічного управління конкретного органу, для чого використовують комплекс технічних, технологічних, аналітичних та інших операцій, які не стосуються адміністративно-правового регулювання [20].

Інші науковці виокремлюють такі елементи механізму адміністративно-правового регулювання: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження у джерелах права; публічна адміністрація; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм; принцип законності [92]. Нам уявляється не зовсім коректним змішування таких різнопорядкових категорій, як публічна адміністрація та результати її діяльності. На нашу думку, суб'єктний склад досліджуваного феномена має

бути виокремлений в окрему класифікацію і не змішуватися з функціональним складом [20].

Водночас професор З.С. Гладун, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, виділяє в ньому елементи механізму та функціональні складові частини механізму. До елементів належать норми права, акти реалізації норм права. До «функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання належать юридичні факти, правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права» [93, с. 117]. З наведеного твердження не можна зрозуміти, чому з усіх принципів адміністративно-правового регулювання виокремлюється лише принцип законності. Проте це досить розгалужена класифікація, яка дозволяє зупиняти увагу дослідника на різних аспектах даної категорії [20].

Зважаючи на широку систему елементів адміністративно-правового забезпечення, вважаємо за доцільне об'єднати відповідні елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю у дві ключові групи. Таким чином, на підставі аналізу положень адміністративного права та законодавства у сфері регулювання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування виділяємо таку систему елементів: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, форми та методи. Також необхідно зауважити, що, порівнюючи вказані елементи між собою та оцінюючи їх вплив на адміністративно-правове забезпечення громадського контролю, можемо констатувати, що всі зазначені вище елементи знаходяться в постійній динаміці (трансформації, зміні, на певному ступені впливу на громадський контроль) [20].

У рамках піднятої у вказаному підрозділі проблематики пропонуємо надати більш детальну характеристику зазначеним елементам. Аналіз елементів адміністративно-правового забезпечення громадського контролю

варто розпочати з першої групи таких елементів, а саме з аналізу основних елементів.

Так, першим основним елементом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є об'єкт. У філософському трактуванні об'єкт – це щось існуюче незалежно від нашої свідомості, поза нами. Сучасний словник іншомовних слів дає нам більш конкретне визначення об'єкта (лат. *Objectum* – «предмет») як предмета, явища, на яке спрямована певна діяльність людини [94, с. 464]. Також «об'єкт – це те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника. Об'єкт права теж пізнається, але, на відміну від об'єкта філософського, він сам може призводити до відповідних змін в оточуючому, об'єктивному світі. На відміну від об'єкта у філософії, об'єкт права виконує мобільну, активну роль» [95]. Дотримуючись тієї позиції, що об'єкт – це те, на що спрямована діяльність, увага тощо, визначимо, що особливим об'єктом адміністративно-правового забезпечення досліджуваної теми є діяльність органів місцевого самоврядування.

Ще одним основним елементом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є суб'єкт. Вказаний елемент дозволяє встановити чітку систему органів, на яких покладено вчинення дій, що спрямовані на реалізацію державної політики у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Слід зазначити, що досліджуваний елемент адміністративно-правового забезпечення не тільки створює органи, до компетенції яких належить громадський контроль, а й визначає їх взаємозв'язки під час провадження вказаної діяльності (влади-підпорядкування, паритетні зв'язки) та їх взаємодію [96]. Тому констатуємо, що суб'єктами адміністративного забезпечення громадського контролю є визначена сукупність органів держави, органів місцевого самоврядування, їх посадовців, підприємств, установ та організацій, а також окремих громадян, які беруть участь у реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Також важливим елементом адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є правові відносини, що виникають у процесі здійснення повноважень і реалізації адміністративно-правових засобів суб'єктами такого контролю. У теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини тлумачать як «суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав та обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права» [97, с. 50], як «урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані і взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами» [98, с. 44]. З огляду на предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування – зазначимо, що об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері громадського контролю є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності органів місцевого самоврядування.

Проведений аналіз основних елементів адміністративно-правового забезпечення громадського контролю дає підстави стверджувати, що вказані елементи визначають загальні (організаційні) питання такої діяльності. Водночас ефективне функціонування адміністративно-правового забезпечення громадського контролю здійснюється також за рахунок додаткових елементів: принципів, форм та методів, які й виконують функцію змістового наповнення адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, а тому є необхідним проведення аналізу вказаних елементів [99].

Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування завжди реалізовується у встановлених адміністративно-правових формах шляхом використання відповідних методів. З цього випливає, що використання ефективних та правильних форм громадського контролю забезпечить ефективні та належні умови для досягнення його мети, зокрема

для того, щоб мати змогу спостерігати за діяльністю публічних органів, звертатися до них за одержанням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів та здійснювати іншу взаємодію з публічними органами при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Як уже зазначено у попередньому розділі, громадський контроль може проводитись різними суб'єктами: громадськими радами, громадськими інспекціями, спостережними комісіями, групами громадського контролю, інститутами галузевих чи місцевих уповноважених з прав людини (регіональними та галузевим омбудсманами). Безпосередня реалізація громадського контролю у державі на принципах демократії може здійснюватися через участь у громадських радах або прийняття участі у громадських слуханнях, залучення представників громадськості до конкурсних та інших комісій. З викладеного випливає, що форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування можна поділити на два види: адміністративно-правова (передбачає безпосереднє здійснення заходів щодо реалізації громадського контролю) та організаційна (безпосередньо не передбачає здійснення реалізації громадського контролю, але спрямована на створення умов для його проведення).

Також слід зазначити, що громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється не лише в чітко визначених формах, але й із застосуванням специфічних методів. У теорії адміністративного права переважає доволі стала, традиційна концепція класифікації методів права на основні, до яких відносять імперативний і диспозитивний, та допоміжні, такі як рекомендаційний та заохочувальний методи. Водночас низка науковців пропонує виокремлювати єдиний загальноправовий метод і галузеві, що дасть можливість розмежувати правовий вплив за специфікою його прояву на ті чи інші суспільні відносини.

Так, Словник української мови поняття «метод» визначає таким чином:

1) спосіб пізнання явищ природи, а також суспільного життя; 2) прийом чи система прийомів, що застосовується в якій-небудь сфері діяльності [100, с. 692]. Цікавою є думка К.С. Салиги, який поняття «метод» розуміє як «спосіб діяльності суб'єкта, шлях до будь-чого, як систему принципів, правил, прийомів, розпоряджень, вимог, способів і норм пізнання та дій, які повинні орієнтувати суб'єктів пізнання на вирішення конкретного науково-практичного завдання» [101]. Як слушно зазначено М.В. Костицьким, «метод – це сукупність прийомів і операцій, за допомогою яких здійснюється пізнання; метод – це інструмент» [102, с. 3-11].

Узагальнюючи наукові підходи, можемо зробити висновок, що методом громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є специфічний інструмент, за допомогою якого суб'єкт здійснює вплив на об'єкт. Тому застосування відповідних методів під час громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування залежить від суб'єкта, на який покладено обов'язок щодо реалізації громадського контролю, його завдань і повноважень.

Ю.П. Битяк стверджує, що «суспільні відносини, які складають предмет адміністративного права, вимагають регулювання за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають у зв'язку із здійсненням державного управління» [103]. Водночас автор поряд з імперативним методом визначає «диспозитивний, який полягає в координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності» [103]. Також у теорії права виділяють такі два основні методи правового регулювання, як централізований (імперативний, авторитарний) та децентралізований (автономний, диспозитивний).

Залежно від характеру дії О.Ф. Скакун розрізняє такі методи правового регулювання:

«1) допоміжні: рекомендаційний (діє у випадках, прямо передбачених угодою сторін; перевага віддається рекомендаціям); заохочувальний (діє у випадках, передбачених законом; перевага віддається заохоченням);

2) основні: імперативний (юридичні веління надходять «згори», тобто від владних державних органів; домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи; відступити від передбаченої нормою моделі поведінки не видається можливим, перевага віддається обов'язкам); диспозитивний (юридичні веління надходять переважно «знизу», тобто від самих суб'єктів правового регулювання, котрі самостійно і на власний розсуд здійснюють вибір правових засобів; в юридичних нормах «згори» лише у загальних рисах окреслюються рамки поведінки, що дає змогу суб'єктам автономно, за згодою сторін реалізувати свої права й обов'язки; перевага віддається дозволам)» [104, с. 255].

Таким чином, з викладеного можемо зробити висновок, що під час реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування використовується комплекс адміністративно-правових методів, серед яких: 1) традиційні методи (загальні), а саме: інформаційного забезпечення, прогнозування, планування, контролю; та спеціальні методи, які характерні тільки для громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а саме: правовий, організаційний, матеріально-фінансовий, відповідальності і підзвітності органів і посадових осіб перед територіальними громадами.

Відповідно до загальноприйнятого розуміння принцип – це керівна засада, яка визначає зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [105, с. 34]. У довідково-енциклопедичній літературі термін «принцип» розглядається як ключове вихідне положення теорії, ідеології, наукової системи, засада. Наприклад, Ю.П. Битяк пропонує розуміти принципи права як «вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст системи права відповідно до окремої галузі» [106, с. 33].

З огляду на викладене та із врахуванням того, що принцип є, в першу чергу, основоположною ідеєю, пропонуємо під принципами адміністративно-правового забезпечення громадського контролю розуміти основоположні засади, закріплені на рівні закону, які покликані визначати відповідні вимоги до громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування. Основні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обов'язково повинні бути закріплені на рівні норми закону. Останні мають обов'язково враховуватися при формуванні державної політики у сфері громадського контролю, що дасть можливість створити необхідні умови для реалізації громадського контролю, а також спрямувати діяльність органів місцевого самоврядування на надання якісних соціально-сервісних послуг населенню.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це регламентована законом діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, орієнтована на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування і розвитку суспільних відносин у межах діяльності органів місцевого самоврядування за допомогою здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру задля реалізації цілей і завдань громадського контролю.

Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється у різних адміністративно-правових формах, що відрізняються за цілями та характером виконуваної роботи й обсягом повноважень суб'єктів громадського контролю. Під час реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування використовуються різні за своїм характером методи, які спрямовані на організацію й забезпечення ефективної співпраці між його суб'єктами.

Завершуючи дослідження особливостей адміністративно-правового забезпечення громадського контролю, вкажемо, що у XXI столітті

праворозуміння змінюється у феноменологічному і герменевтичному аспектах, набуваючи рис індивідуального прагнення до справедливості й толерантності, що обумовлює створення великої кількості правових ідей, концепцій та уявлень стосовно адміністративно-правового регулювання громадського контролю. Це, у свою чергу, викликає наявність у суспільстві і державі різновекторних тенденцій розвитку адміністративно-правового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування, оскільки розуміння найбільш оптимальних шляхів їх розвитку може значно диференціюватися залежно від територіальних, економічних, політичних, культурних та інших особливостей. Врахування їх усіх (за винятком тих, що прямо суперечать закону) у рамках єдиної політики функціонування системи самоврядування на основі взаємоповаги і толерантності – завдання, яке постає нині як перед публічною владою, так і перед наукою адміністративного права. Від вирішення цього завдання залежатиме як ефективність громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, так і успішність діяльності системи публічної влади в цілому.

1.3 Діяльність органів місцевого самоврядування як особливий об'єкт громадського контролю

У 1710 році вперше в Україні в Конституції гетьмана Пилипа Орлика на конституційному рівні закріплено та визнано принцип місцевого самоврядування. Проте у подальшому окреслені засади місцевого самоврядування так і не були повністю реалізовані, зокрема це не було зроблено й у Конституції УНР 1918 року. Щодо радянських часів, то з історії відомо, що принцип місцевого самоврядування та його визнання на рівні закону рішуче заперечувався, оскільки доволі серйозно суперечив централізованому характеру радянської держави. Відповідно до ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [107] принцип місцевого

самоврядування має бути визнаним у національному законодавстві та за можливості конституційно. У повній відповідності з вимогами Європейської хартії (на рівні інших основоположних принципів, а саме: поділу державної влади, народовладдя, незалежності тощо) Конституція України 1996 року в розділі XI «Місцеве самоврядування» закріпила принцип гарантованості та визнання органів місцевого самоврядування. Вказане дає підстави стверджувати, що однією із засад конституційного ладу в державі є офіційне визнання місцевого самоврядування, що, в свою чергу, означає самостійність територіальних громад у вирішенні всіх питань місцевого значення та в цілому свідчить про встановлення демократичної децентралізованої системи управління.

Дієвість та ефективність роботи всієї системи органів місцевого самоврядування обов'язково позначається на всій державі, тому що великий масив державних справ віднесено до сфери компетенції цієї інституції, а участь громадськості у безпосередньому управлінні державними справами (громадський контроль) спрямована на забезпечення ефективності управлінських рішень, що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. З цього випливає, що система органів місцевого самоврядування як одна з ключових ланок, що являє собою «особливий підвид державного управління», суб'єктом якого є мешканці окремих адміністративно-територіальних одиниць, а сенсом слугують проблеми комплексного облаштування місця проживання людей» [108, с. 187], є особливим об'єктом громадського контролю.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні засвідчив його високу затребуваність для вирішення проблем, які виникають у територіальних громадах, активну участь мешканців населених пунктів у заходах, які стосуються питань життєзабезпечення. Разом з тим певні недоліки системи правового забезпечення ще не дають повною мірою реалізувати закріплений в Основному Законі принцип місцевого самоврядування, однак, порівняно з першими роками з моменту проголошення незалежності, здійснено великий

обсяг правової та організаційної роботи, спрямованої на забезпечення прав і свобод членів територіальних громад, зокрема, у сфері надання їм публічних послуг. При цьому від задоволеності членів територіальних громад функціонуванням системи місцевого самоврядування, від їх довіри її посадовим особам залежить їх оцінка стану справ у державі і авторитет вищих органів публічної влади.

Окремі аспекти розвитку та формування громадського контролю розглядалися у роботах фахівців з державного управління, політології, права, зокрема такими науковцями можна назвати наступних: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, Є. Б. Кубка, П. М. Рабіновича, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших. Проте, не дивлячись на значний науковий доробок у досліджуваній сфері, питання діяльності органів місцевого самоврядування як особливого об'єкта громадського контролю актуалізує значення нових досліджень у цій царині.

На сьогоднішній день основний інтерес громадян та держави спрямований на постійну взаємодію та комунікацію органів місцевого самоврядування з населенням. Вказане, зокрема, пояснюється тим, що посиленню ефективності здійснення права громадян на участь в управлінні державою та вирішенню найгостріших питань сприяє забезпечення дієвого механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Як уже зазначалося, громадський контроль – це форма здійснення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством можливості спостерігати за діяльністю органів публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Із викладеного очевидним видається те, що успішність громадського контролю як суспільно корисного явища залежить, в першу чергу, від комплексності проведення заходів такого контролю, які будуть спрямовані на вчинення активних дій у всіх напрямках суспільного життя з метою моніторингу діяльності публічних органів, звернення за одержанням публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки. Тобто в даному контексті мова йде про запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, в тому числі й за діяльністю органів місцевого самоврядування. Проте для проведення комплексного дослідження адміністративно-правових основ громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, а також надання оцінки таким засадам необхідне всебічне дослідження діяльності органів місцевого самоврядування як особливого об'єкта громадського контролю.

Загальновідомо, що термін «об'єкт» як філософська категорія позначає будь-яку дійсну чи уявну, уречевлену чи ідеальну реальність, яка розглядається як щось зовнішнє стосовно людини та її свідомості і яка стає предметом теоретичної та практичної діяльності суб'єкта [109]. Також термін «об'єкт» визначають як філософську категорію, що позначає будь-яку дійсну або уявну реальність, яка розглядається як щось зовнішнє стосовно об'єкта чи суб'єкта і стає предметом теоретичного і практичного спостереження. Об'єкт незалежно від своєї природи завжди знаходиться в опозиції до суб'єкта. Сучасний словник іншомовних слів дає нам більш конкретне поняття об'єкта (лат. *objectum* – «предмет») як предмета, явища, на яке спрямована певна діяльність людини [110, с. 464]. Словник-довідник з курсу філософії розкриває поняття «об'єкт» як конкретну річ, явище або процес, на які спрямована пізнавальна активність суб'єкта [111]. Крім того, об'єкт може мати й такі значення: 1) пізнавана дійсність, що існує незалежно від людини і

поза її свідомістю; 2) особа, предмет, явище, на які націлена увага, певна діяльність; 3) предмет наукового й іншого дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції; 4) певна одиниця.

Таким чином, можна констатувати, що у вказаних словниках простежуються підходи до розуміння сутності об'єкта, характерні для ідеології відповідних періодів розвитку суспільства, узагальнюючи які можна стверджувати, що об'єктом є те, на що спрямована діяльність чи увага суб'єкта.

У наукових дослідженнях вказана категорія також розглядається з позицій декількох наукових підходів. М.І. Мельник, В.А. Клименко [112], В.Я. Горбачевський [113] та М.Й. Коржанський [114], досліджуючи об'єкт злочину, визначають, що об'єктом є суспільні відносини, які виникають у процесі взаємодії між людьми, існують у суспільстві, підлягають охороні державою за допомогою норм закону, є предметом злочину, яким заподіюється або ставиться під загрозу заподіяння суспільно небезпечної шкоди. Як предмет, явище матеріального або духовного світу або сфера дійсності, на яку спрямована пізнавальна діяльність суб'єкта, визначають поняття «об'єкт пізнання» прихильники філософського підходу. Останні стверджують, що не можна ототожнювати об'єкт з «усією матеріальною або духовною дійсністю. Об'єктом стають тільки ті сфери дійсності, що включаються в пізнавальну діяльність суб'єкта» [115].

Водночас В.В. Різун стверджує, що об'єкт – це процес, що породжує проблемну ситуацію або явище, обране для дослідження [116, с.12]. М.Т. Білуха вважає, що «об'єктом пізнання прийнято називати те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника» [117]. Об'єктом наукового дослідження виступає навколишній матеріальний світ та форми його відображення у свідомості людей, які існують незалежно від нашої свідомості, відбираються відповідно до мети дослідження. Досліджувати можна не тільки емпіричний об'єкт, але й теоретичний [117]. Також заслуговує на увагу й думка інших дослідників, які визначають об'єкт як

науковий простір, у рамках якого проводиться дослідження; як частину об'єктивної реальності, що на певному етапі стає предметом практичної і теоретичної діяльності людини [118].

Узагальнення різних варіантів і підходів до визначення поняття та сутності об'єкта громадського контролю в контексті нашого дослідження вказує на специфічний об'єкт такого контролю та дає можливість визначити цю правову категорію саме в рамках діяльнісного підходу. Виходячи з буквального тлумачення поняття «діяльність органів місцевого самоврядування як особливий об'єкт громадського контролю», можемо констатувати, що громадський контроль здійснюється щодо специфічного об'єкта – цілеспрямованої та організованої діяльності органів місцевого самоврядування, яка здійснюється в інтересах територіальної громади чи окремого індивіда з метою вирішення питань місцевого значення, звернення для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці [119].

Слід також додати, що громадський контроль включає в себе як вчинення активних дій для його реалізації, так і постановку завдань щодо їх здійснення у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. З цього випливає, що об'єкту громадського контролю у контексті нашого дослідження притаманний певний набір специфічних характерних ознак, а саме:

1) існування дихотомії «максимальний обсяг прав органів місцевого самоврядування у вирішенні територіальних справ – максимальне обмеження державою прав територіальної громади й муніципальних органів», що у європейській практиці відповідає англосаксонській та іберійській моделям місцевого самоврядування, а в Україні протягом останніх років розвивається у напряму децентралізації;

2) наявність нелінійної залежності між здатністю органів місцевого самоврядування в Україні виконувати свої функції і призупиненням діяльності місцевих рад відповідно до правового механізму утворення військово-цивільних і військових адміністрацій;

3) існування активного характеру місцевого самоврядування, що проявляється у цілеспрямованому та організованому вчиненні ними активних дій або утриманні від їх вчинення;

4) наявність особливого суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка, з одного боку, є не об'єктом, а суб'єктом громадського контролю, з іншого боку, своєю електоральною та громадською активністю значним чином впливає на додержання принципу верховенства права та якість публічно-управлінської діяльності на певній території;

5) контрольні заходи охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб, які діють від імені органу місцевого самоврядування;

6) наявність специфічної мети діяльності, яка полягає у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, спостереженні за діяльністю органів місцевого самоврядування, зверненні для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, у тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці;

7) має системний та комплексний характер, що пояснюється здійсненням діяльності системою органів місцевого самоврядування та у всіх напрямках суспільних відносин, які належать до компетенції місцевого самоврядування.

Дослідження змісту статей 5, 142, 144 та 145 Основного Закону дає змогу переконатися, що загальний для всієї системи публічної влади принцип народовладдя розповсюджується і на сферу місцевого самоврядування, яке

слід розуміти як самостійну форму публічної влади територіальної громади – жителів міста, селища, села чи сільської громади жителів (добровільне об'єднання кількох сіл) [1]. У ст. 2. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено поняття останнього, в якому законодавець акцентує увагу на двох рівнях означеної категорії: ідеально-модельному рівні, що знаходить свій вияв у системі гарантій, і рівні спроможностей, який залежить безпосередньо від інтенцій територіальної громади [120]. Звертаючись до визначення категоріального апарату, відзначимо, що поняття «самоврядування» традиційно трактується як незалежне від інших функціонування будь-якого об'єкта чи його частин або як діяльність територіальної громади, організації чи колективу, яка безпосередньо та самостійно здійснює своїх повноваження.

З позицій декількох підходів у наукових дослідженнях категорія «міське самоврядування» розглядається по-різному. Так, В.М. Кампо, характеризуючи міське самоврядування, дотримується позиції, відповідно до якої міське самоврядування за своєю природою виступає специфічною формою реалізації публічної влади, яка суттєво відрізняється від об'єднань громадян та від державної влади. Вказане пояснюється тим, що міське самоврядування втілює в життя місцеві інтереси територіальної громади, у той час як громадські організації втілюють інтереси своїх учасників, а, наприклад, політичні партії – інтереси своїх членів [121]. Ми не бачимо принципової відмінності від названими автором категоріями за виокремленою ним ознакою, оскільки мова, на наш погляд, йде про суб'єктний та локальний масштаб всіх перелічених категорій, який завжди буде мати відмінності у різних суб'єктів правовідносин. Водночас ми погоджуємося, що саме територіальна громада виступає сенсоутворюючою категорією філософії місцевого самоврядування, надаючи йому як цільових, так і конкретно-функціональних ознак.

Досить розпливчастим уявляється нам визначення, відповідно до якого органи місцевого самоврядування розглядаються як «виборні та інші органи

територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [122, с.290]. По-перше, якщо виходити з правомочностей територіальної громади, які встановлені у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [123], то залишається незрозумілим, які органи територіальних громад (які не слід плутати з органами місцевого самоврядування) є невиборними. По-друге, некоректним є віднесення до компетенції органів місцевого самоврядування всіх питань місцевого значення, оскільки частину цих питань законодавець відніс до компетенції місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, що знайшло своє відображення у законах України «Про місцеві державні адміністрації» [124], «Про військово-цивільні адміністрації» [125] та «Про правовий режим воєнного стану» [126].

О.Д. Лазор та О.Я. Лазор розглядають «місцеве управління як складний механізм, який об'єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою частиною державного механізму управління» [127]. Тобто, розглядаючи місцеве управління як модель, можемо сказати, що вона охоплює субнаціональні (область, район) рівні управління, тобто всі ті, що знаходяться нижче державного, окрім базового (низового). Проте необхідно зазначити, що на прикладі Києва та Севастополя ця система охоплює і базовий рівень, однак, оскільки ці міста мають статус регіонів, то, відповідно, дефініція системи місцевого управління теж є прийнятною і для них. Але думка про підлеглий системі державної влади характер місцевого самоврядування видається нам помилковою і притаманною скоріше тоталітарній російській правовій традиції, ніж українській правовій культурі місцевого самоврядування, яка почала розвиватися ще у середині першого тисячоліття і згодом здобула розвинене правове регулювання у системі магдебурзького права.

Наведену думку підтверджує, зокрема, й М.І. Корнієнко, який вважає, що в Україні «продовжують існувати та впливати на практику

державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька та громадівська», які є протилежними за суттю, змістом основних положень. Прихильники громадівської теорії розглядають його первинні суб'єкти – територіальні громади – як самостійне джерело публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною так званою «муніципальною». Принцип дії самоврядних структур за таких умов «дозволено все те, що не заборонено законом». У державницькій теорії діє принцип «дозволено лише те, що передбачено законом» і місцеве самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій [128]. Проте рік написання роботи (2001) обумовлює визнання цих тенденцій як однаково сильно виражених. Нині можна стверджувати, що поступово кількість прихильників другого підходу знижується, що обумовлено як зростанням національної та територіальної самосвідомості громадян на тлі зміцнення громадянського суспільства, так і імплементацією у національну практику міжнародних правових актів, які визначають особливе місце місцевого самоврядування у системі публічної влади.

Висловлюється думка, що всю сукупність дефініцій та моделей самоврядування можна звести до визначення співвідношення в управлінні громадських організацій, з одного боку, і державних інститутів влади та органів територіального управління, які формуються та функціонують не за принципами координації, а ієрархії, з іншого боку. За такого підходу можна побачити різні крайнощі – від чисто етатистських консервативних концепцій, які притаманні посттоталітарним країнам або ж політичним силам у суспільстві, що сповідують авторитарні моделі управління, розглядаючи місцеве самоврядування як частковий випадок державного управління, до крайнощів, коли певні науковці, політики та політологи у запалі боротьби з бюрократизацією влади звинувачують існуючу виконавчу владу у підступних намірах знищити прояви самоврядування, що з'являються на сьогодні в Україні [129]. Додамо, що така ситуація була характерною для 90-х років минулого століття, коли здійснювався пошук власної моделі української

державності, хоча рудименти такого підходу і досі трапляються в публічно-управлінській практиці.

На думку іншого дослідника, місцеве управління – це діяльність місцевих державних органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці [130]. Недоліком цього твердження вважаємо вилучення важливої складової – органів місцевого самоврядування, без яких ця система є структурним елементом системи державного управління. Місцеве управління – це управління справами здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням.

Отже, головною метою діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю є вирішення питань місцевого значення, звернення для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на це неможливо без вивчення та розуміння основних теоретичних засад такої діяльності досягти поставленої мети. Таким чином, для комплексного розгляду досліджуваної проблематики спочатку слід проаналізувати засади (принципи) діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю. Вказане допоможе більш широко розкрити розуміння принципів, на яких будується діяльність органів місцевого самоврядування.

Досліджуючи принципи діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю, зазначимо, що необхідно спершу коротко розглянути підхід до їх розуміння у науковій доктрині. Так, у загальному плані це поняття слід тлумачити як «керівні засади, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин» [105, с. 34].

О.М. Бандурка звертає увагу на те, що «принципи права – це об’єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплені в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління й визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління» [33, с. 39-40].

Крім цього, серед науковців-правників склався загальний підхід до розуміння принципів як керівних положень, теоретичних ідей, що відображають об’єктивні закономірності та закріплені у праві. Проте окремі вчені вважають, що принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв’язок, скільки наше знання про них [131, с. 93]. Водночас деякі науковці, надаючи визначення вказаного поняття, а також досліджуючи його зміст та особливості, наголошують, що при його формулюванні необхідно насамперед спиратися на ті чи інші причини, відповідно до яких певне, закріплене в нормі положення, можна буде вважати принципом.

Зокрема Ю.П. Битяк вважає, що принципами права є вихідні, об’єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст системи права відповідно до окремої галузі. Як справедливо зазначає вчений, «принципи права можуть існувати та мати значення для встановлення правового регулювання тільки при систематичному їх застосуванні у процесі вчинення активного регулювання правовідносин, що виникають у суспільстві. Вказані керівні ідеї не можуть існувати поза межами активного правозастосування у реальному суспільному житті» [106, с. 33].

Водночас у довідково-енциклопедичній літературі термін «принцип» розглядається як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку, засада; наукова чи моральна основа, правило, від якого не відступають; переконання, норма, правило, яким керується хто-

небудь у житті, поведінці, канон» [132, с. 899]; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [133, с. 418].

Зважаючи на те, що «принцип у будь-якій діяльності є, в першу чергу, основоположною ідеєю, що пронизує систему будь-яких знань і субординує їх» [134, с. 302], пропонуємо під принципами діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю розуміти об'єктивно існуючі основоположні ідеї, засади або положення, закріплені в нормах чинного законодавства, які визначають відповідні вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування та ґрунтуються на їх потребах у вказаному напрямі діяльності.

Досліджуючи проблематику діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю, можемо стверджувати, що вказаний напрямок недостатньо досліджений науковцями. Таким чином, враховуючи зазначене та доктринальні розробки у зазначеній сфері, пропонуємо власне бачення принципів діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю.

Отже, з урахуванням наукових позицій та положень ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [120] принципи діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю пропонуємо умовно поділити на такі групи:

1) загальні правові принципи: народовладдя, законності, гласності, колегіальності та виборності. Вказане пояснюється тим, що це саме ті принципи діяльності органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю, які безпосередньо впливають на діяльність органів місцевого самоврядування, однак прямо не стосуються громадського контролю;

2) спеціальні правові принципи, тобто саме ті принципи, які безпосередньо впливають на діяльність органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю та знаходять свій прояв у більш конкретних

принципах, а саме: поєднання місцевих і державних інтересів; правової, матеріальної, фінансової, організаційної самостійності в межах законодавчо визначених повноважень; відповідальності і підзвітності органів та посадовців перед територіальними громадами; підтримки держави та гарантій місцевого самоврядування; захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

У ст. 3 «Концепція місцевого самоврядування» Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [107].

Із вказаним повністю узгоджується позиція таких науковців, як М.В. Підмогильний, П.Д. Біленчук та В.В. Кравченко. Останні визначають «систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення» [135, с. 26]. Крім цього, під системою місцевого самоврядування окремі дослідники розуміють певну модель здійснення публічної влади на місцевому рівні, сукупність організаційно-правових форм та інститутів місцевого самоврядування, його суб'єктів, завдяки яким населення територіальної громади вирішує місцеві проблеми, реалізовує надані йому функції та повноваження [136, с. 239].

З викладеного можна зробити висновок, що сучасні українські науковці відходять від радянських стереотипів і відмовляються розглядати як тотожні

поняття «система суб'єктів місцевого самоврядування» та «організаційна структура системи місцевого самоврядування».

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є й головою її виконавчого комітету» [120].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [120]. Статтею 6 вказаного Закону визначено, що «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом» [120].

Статтею 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого

самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами» [120].

У науковій літературі та в чинному законодавстві України серед органів місцевого самоврядування виділяють представницькі та виконавчі органи, які у сукупності становлять систему органів місцевого самоврядування, яка має формуватися так, щоб забезпечувати реалізацію передбачених законодавством і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій [137, с. 27]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [120]. У науковій літературі під представницьким органом місцевого самоврядування розуміють виборний колегіальний орган місцевого самоврядування, наділений правом представляти інтереси населення адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) і приймати від його імені рішення, що діють на відповідній території [138, с. 408].

З огляду на викладене, враховуючи те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а сільський, селищний, міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування, можемо дійти висновку, що систему органів місцевого самоврядування як об'єкта громадського контролю складають такі інституції: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; обласні та районні ради, якими представляються

спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл; районні у містах ради та їх виконавчі органи [139].

Проведене відповідно до поставленої мети дослідження дало можливість сформулювати висновок стосовно того, що громадський контроль здійснюється за специфічним об'єктом, а саме за цілеспрямованою та організованою діяльністю органів місцевого самоврядування, яка здійснюється в інтересах територіальної громади чи окремого індивіда з метою вирішення питань місцевого значення, звернення для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Тому, підсумовуючи, акцентуємо увагу на тому, що сьогодні за умов правового режиму воєнного стану Україна постійно трансформує та удосконалює діяльність всього механізму публічної влади, що спрямовано на захист територіальної цілісності і державного суверенітету та обумовлено спільним для всіх учасників суспільних відносин завданням – досягнення якнайшвидшої перемоги над державою-агресором. Виконання цього складного завдання потребує ефективного функціонування дієздатного місцевого самоврядування, запорукою чого є успішність заходів громадського контролю в означеній сфері.

Висновки до розділу 1

Громадський контроль – це форма реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством можливості спостерігати за органами публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами

публічної влади при реалізації ними функцій держави, зокрема при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Громадський контроль здійснюється такими суб'єктами: громадськими радами, громадськими інспекціями, спостережними комісіями, групами громадського контролю, інститутами галузевих та/або місцевих уповноважених з прав людини (регіональними та галузевими омбудсманами).

Завданнями громадського контролю в державі, побудованій на принципах демократії, є наступні: одержання інформації щодо діяльності публічних владних органів у повному обсязі; сприяння покращенню ефективності роботи владних органів держави та місцевого самоврядування; розповсюдження соціально значущої функції публічних органів; підтримання іміджу публічних органів, їх діяльності та престижності праці; забезпечення прозорого кадрового відбору в публічні органи, переміщення та кар'єрне просування кадрів; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян під час діяльності публічних владних органів; покращення якості і вдосконалення порядку надання адміністративних послуг уповноваженими органами тощо.

Принципами громадського контролю є наступні: верховенства права, законності, відкритості та прозорості, об'єктивності та достовірності, незалежності, компетентності та професійності.

Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це регламентована законом діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, орієнтована на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування і розвиток суспільних відносин у межах діяльності органів місцевого самоврядування через здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру задля реалізації цілей і завдань громадського контролю.

Характерними ознаками адміністративно-правового забезпечення громадського контролю є: 1) особливий суб'єктний склад – уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями; 2) це діяльність

уповноважених суб'єктів, яка здійснюється у формі вчинення організаційно-правових та розпорядчих дій публічного характеру, які спрямовані на впорядкування, розвиток, функціонування й охорону суспільних відносин; 3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій; 4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Існування високоефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування дозволяє: 1) чітко та однозначно розмежувати компетенцію вчинення тих чи інших дій у галузі громадського контролю; 2) визначити особливості здійснення громадського контролю; 3) з'ясувати колізії в адміністративно-правовому забезпеченні громадського контролю.

Складовими компонентами адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, форми та методи.

Громадський контроль здійснюється стосовно специфічного об'єкта, а саме: цілеспрямованої та організованої діяльності органів місцевого самоврядування, яка проводиться в інтересах територіальної громади чи окремого індивіда з метою вирішення питань місцевого значення, звернення для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, у тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Специфічними ознаками об'єкта громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є те, що це діяльність (дія або бездіяльність) органів місцевого самоврядування, яка проявляється у цілеспрямованому та організованому вчиненні активних дій або утриманні від їх вчинення. Її суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування,

а також їх посадові особи, які діють від імені органу місцевого самоврядування. Специфічна мета означених органів проявляється у вирішенні конституційно та законодавчо визначених питань місцевого значення, спостереженні за діяльністю органів місцевого самоврядування, зверненні для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, у тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Мета, принципи та функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

Громадський контроль нині є невід’ємним складником розвитку демократичної, соціальної, правової держави, позитивних динамічних змін у суспільстві, рівня благоустрою, якості життя та добробуту населення, підвищення ефективності публічного управління, законності та правопорядку як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Водночас відсутність спеціального закону про громадський контроль та фрагментарність регламентації даного аспекту суспільно-правових відносин у чинному законодавстві обумовлюють численні недоліки у функціонуванні даного інституту, що в підсумку знижує його результативність, призводить до конфліктних ситуацій та законодавчих колізій. Зокрема законодавчо не визначеними залишаються мета, принципи та функції громадського контролю. Особливо гостро дана проблема відчувається на місцевому рівні, при взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Окремі аспекти громадського контролю досліджувала низка українських правознавців, а саме: С.М. Алфьоров [140], С.С. Вітвіцький [141], А.Т. Комзюк [142], О. А. Корнієвський [143], С.А. Косінов [144], С.С. Ключка [145], І.В. Літвінчук [146], А.О. Пелехатий [147], О.Г. Пухкал [148], Д.В. Сухінін [149] та інші. Проте саме мета, принципи та функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування потребують конкретизації та уніфікації задля подальшої імплементації теоретичних напрацювань у законотворчий процес.

У чинному законодавстві України прямо не визначено мету, як і загалом сутність, функції, принципи та особливості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Немає також окремого розділу, присвяченого цьому аспекту, й у базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР зі змінами та доповненнями. Проте, аналізуючи положення ст. 7-8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [120], можемо зробити висновок, що метою громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні є участь у вирішенні питань місцевого значення.

На підставі аналізу ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI зі змінами та доповненнями зазначимо, що громадські об'єднання функціонують, реалізуючи, у тому числі, громадський контроль, для того щоб здійснювати та захищати права і свободи, задовольняти суспільні, зокрема, економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші інтереси [150]. У ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР зі змінами та доповненнями акцентується увага на тому, що «громадяни України мають право звернутися до органів місцевого самоврядування, посадових осіб 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» [151]. Тобто громадський контроль охоплює достатньо широке коло інтересів його учасників, які включають загальнодержавні, місцеві та локальні проблеми, що обумовлює як зміст, так і спрямованість досліджуваної нами форми активності громадянського суспільства.

Також доцільно звернути увагу на Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 рр., де одним із стратегічних завдань проголошено «сприяння участі інститутів громадянського суспільства у громадському контролі, моніторингу та оцінці

якості надання суспільно значущих послуг за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів із загальною метою створення сприятливих умов для розвитку в суспільстві громадської ініціативи та самоорганізації, формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження партнерської взаємодії між ними та органами державної влади, органами місцевого самоврядування, у тому числі, для реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина, задоволення суспільних інтересів, забезпечення громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень» [152]. Цілком погоджуємося, що громадянське суспільство базується на суспільній активності громадян, які об'єднуються разом для того, щоб приймати спільні рішення, захищати права та інтереси, досягати спільних благ, взаємодіючи з органами місцевого самоврядування тощо. Водночас залишається незрозумілим, чому оцінка якості публічних послуг виведена за межі категорії громадського контролю, адже така оцінка, яка надається належним суб'єктом, – інститутом громадянського суспільства чи їх сукупністю – за своїми онтологічними та змістовими ознаками повністю відповідає сутності громадського контролю [153].

У проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) пропонувалося визначити громадський контроль як «суспільну діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам та за дотриманням ними державної дисципліни. Під державною дисципліною розуміється точне і неухильне дотримання об'єктами громадського контролю встановлених законодавством правил поведінки, діяльності, стосунків, посадових обов'язків, а також своєчасне і в повному обсязі виконання ними державних завдань і зобов'язань, в тому числі формування та витрачання бюджетів коштів» [154], що в цілому визначає й мету громадського контролю за органами місцевого самоврядування. На нашу думку, у даному

випадку спостерігається необґрунтоване звуження громадського контролю до діяльності, яку можуть здійснювати виключно громадські об'єднання. Проте діяльність громадських рад при органах публічної влади, у тому числі органах місцевого самоврядування, окремих громадян, які беруть участь у заходах громадського контролю шляхом отримання доступу до публічної інформації відповідно до визначеної законом процедури, залишається поза межами наведеного визначення. Вважаємо, що у разі прийняття вказаного законопроекту це призвело б до вихолощення сутності громадського контролю, його формалізації, оскільки створення певної кількості громадських організацій в інтересах окремих суб'єктів дало б змогу імітувати контрольну діяльність, підміняти об'єктивну інформацію сфальсифікованою. Багатосуб'єктність системи громадського контролю є запорукою його дієвості та об'єктивності отриманої в результаті контрольних заходів інформації, отже, завданням законодавця за таких умов має бути збереження і розвиток різноманітності суб'єктів досліджуваного виду контролю.

У проєкті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. закріплена дефініція громадського контролю, яка визначає його мету, що полягає в «нагляді, перевірці та оцінці діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності актам законодавства та суспільним інтересам, дотримання ними державної дисципліни» [155]. При цьому в ст. 5 законопроекту зазначається, що «громадський контроль та громадський діалог здійснюються з метою захисту прав і свобод громадян від порушення об'єктами громадського контролю або ініціювання усунення раніше допущених порушень актів законодавства, законних інтересів фізичних та юридичних осіб» [155], що свідчить про відсутність єдиного бачення мети громадського контролю навіть у межах одного нормативно-правового акта, який розглядається. Крім того, викликає подив вживання терміна «державна дисципліна», який є рудиментом радянської тоталітарної

системи і активно використовувався правознавцями СРСР у 60-80 роки минулого століття [156]. Цей термін був одним із проявів другорядної ролі інтересів людини і громадянина порівняно з інтересами державних органів в радянських правових концепціях. Слід вказати, що за роки незалежності Україна практично позбавилася від рудиментів радянського державоцентризму і сприйняття особистості як незначущого гвинтика у державному механізмі, тому повернення до тоталітарної доктрини підкорення інтересів людини інтересам держави у законопроекті про громадський контроль видається нам небезпечним.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо розроблення Статуту територіальної громади «громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів жителів територіальної громади, її інтересів» [157]. Недоліком цього визначення, на нашу думку, є неконкретність мети контролю, оскільки інтереси як елемент його спрямованості, як ми вже писали вище, можуть бути загальнодержавними, місцевими та локальними, а також існує широке коло індивідуальних інтересів, які у своїй сукупності можуть суперечити як загальнодержавним, так і місцевим (наприклад, вирубка зелених насаджень для побудови багатоповерхового будинку буде являти інтерес для забудовника та його прибутків, але не відповідатиме інтересам громади та екологічним інтересам всього громадянського суспільства). Враховуючи надзвичайно широкий спектр інтересів у їх загальноправовому сенсі [158], зазначимо, що доцільно уточнити їх види для розуміння пріоритетності заходів громадського контролю та особливостей вирішення закономірно виникаючих при цьому конфліктів окремих інтересів.

О. М. Скороход вважає, що «метою громадського контролю є запобігання порушенням у діяльності органів місцевого самоврядування» [159, с. 184], акцентуючи увагу на тому, що відповідно до положень Закону України «Про об'єднання громадян» останні «можуть здійснювати перевірку

виконання норм Конституції України, законів України та інших нормативно-правових актів, прийнятих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, за результатами яких та на підставі складених при цьому протоколів й актів інформувати про виявлені порушення, вносити пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності» [159, с.184]. Не зовсім зрозумілим є використання назв таких адміністративних документів, як протокол і акт, які в українській правовій традиції звичайно складаються носіями владних повноважень, правоохоронцями або представниками публічних адміністрацій. Проте інші науковці стверджують, що громадський контроль здійснюється «для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги» [160, с. 113; 22, с. 3]. Але, на нашу думку, дані точки зору не в повній мірі віддзеркалюють багатогранний контекст мети громадського контролю, оскільки не у повній мірі враховують специфіку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і часто ототожнюють його лише з окремими функціями чи завданнями.

Підсумовуючи вищесказане, зауважимо, що мета громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченню прав, свобод і законних інтересів територіальної громади і її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Досягнення мети громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування розкривається та конкретизується в здійсненні окремих його функцій. Наразі в чинній нормативній базі немає конкретизованого переліку функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Проте в положеннях статей 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що громадяни та їх об'єднання можуть порушувати питання «місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування; ініціювати

розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування; заслуховувати органи місцевого самоврядування; вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [120]. Ці положення дають змогу виокремити окремі функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Крім того, у проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) акцентувалася увага на таких завданнях громадського контролю (тісно переплітаються і з його функціями), як «сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни об'єктами громадського контролю; забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб; формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю; постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю» [154]. Більша частина цих положень видається нам нежиттєздатною, оскільки складно уявити собі орган чи групу осіб, які на безоплатній основі, на громадських засадах буде/будуть постійно здійснювати громадську експертизу хоча б одного окремо взятого органу місцевого самоврядування, враховуючи, що таких рішень на одній сесії місцевої ради може бути прийнято декілька десятків, крім того, багато з них для осмислення і критики потребують фундаментальних знань у галузі юриспруденції, екології, містобудування, охорони здоров'я тощо. На нашу думку, регулярність і широта охоплення рішень органів публічної влади, у тому числі й органів місцевого самоврядування, які стануть предметом громадської експертизи, має визначатися самими суб'єктами громадського контролю, їх уявленнями про справедливе і доцільне.

Водночас у проєкті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. виокремлюються наступні його завдання (вони можуть бути покладені в основу формулювання функцій громадського контролю): підвищення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; визнання, забезпечення та захист основних прав і свобод людини та громадянина; реалізація суспільних ініціатив, спрямованих на захист суспільних інтересів та ін. [155]. Зрозуміло, що, цей перелік не можна вважати повним, оскільки за умов правового режиму воєнного стану всі визначені вище функції можуть бути реалізовані лише після успішної відсічі повномасштабній збройній агресії російської федерації. Однак, враховуючи рік подання законопроєкту (2021), зазначимо, що названі в ньому функції майже повно характеризували очікування громадянського суспільства від громадського контролю, питання ж обороноздатності України і в суспільній свідомості не висувалися на перший план.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки звертається увага на те, що «громадянське суспільство здатне зробити значний внесок у сталий розвиток держави шляхом надання соціальних послуг, забезпечення здійснення соціального підприємництва, збільшення кількості робочих місць і самозайнятих осіб, поліпшення бізнес-середовища, протидії корупції, сприяння прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і реалізації інших суспільно корисних проєктів, сприяння відновленню територіальної цілісності та розбудові миру» [152]. Як нам здається, у даному випадку спостерігається розмиття позиції нормотворця щодо сутності громадянського суспільства, яке у вказаному визначенні набуває рис органів публічного адміністрування (в аспекті надання послуг) і суб'єктів підприємницької діяльності (в аспекті створення нових робочих місць). Покладання на суб'єктів громадського контролю функцій, які не

підкріплені їх визначеними у законі повноваженнями і належать до компетенції інших суб'єктів правовідносин, видається нам грубою правовою помилкою та передумовою дискредитації сутності громадського контролю.

Проаналізувавши та узагальнивши вищесказане, пропонуємо сформулювати наступні основні функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. До них належать наступні:

1) забезпечувальна (забезпечення системи стримувань та противаг між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, участі громадськості в безпосередньому вирішенні питань місцевого значення);

2) захисна (захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців);

3) коопетиційна (сприяння налагодженню взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою);

4) інформаційна (інформування громадськості про відповідність/невідповідність діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб законодавству, дотримання/недотримання ними прав, свобод і законних інтересів громадян);

5) попереджувальна (виявлення, сприяння недопущенню чи ініціювання усунення невідповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, випадків недотримання законів, порушення прав, свобод і законних інтересів тощо);

6) ініціативна (ініціювання громадянами та їх об'єднаннями обговорення на засіданні органу місцевого самоврядування певних питань);

7) стимулююча (сприяння підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства).

Реалізація вказаних функцій громадського контролю передбачає використання низки принципів у процесі здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» проголошені принципи утворення і діяльності громадських об'єднань [150], які можна

вважати загальними стосовно громадського контролю як одного з основних напрямків діяльності громадських об'єднань.

Спеціальні принципи можна побачити в законопроектах щодо громадського контролю. Так, у проекті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) пропонувалося здійснювати останній за такими принципами, як незалежність суб'єктів громадського контролю, справедливість, об'єктивність та неупередженість здійснення громадського контролю, повнота та всебічність вивчення предмета громадського контролю; відкритість, прозорість та публічність процесу проведення громадського контролю [154]. При цьому останній принцип є загальним і характерним в цілому для діяльності не лише громадських об'єднань, але й органів місцевого самоврядування, як і загалом публічного управління.

В актуальному законопроекті «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. пропонується закріпити 18 принципів громадського контролю і громадського діалогу в Україні, серед яких: визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина; соціальної справедливості та гуманізму; законності, об'єктивності і неупередженості тощо [155].

Даний перелік, на нашу думку, містить як загальні, так і спеціальні принципи, що обумовлює необхідність їх уточнення та класифікації.

Також слід звернути увагу на принципи, на яких базується Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, а саме: самоврядності, рівності можливостей, участі та інклюзивності, партнерства, прозорості та підзвітності, взаємної відповідальності [152]. Наведений перелік, на наш погляд, містить лише ключові принципи, тобто у ньому немає низки загальних і спеціальних принципів публічного управління та діяльності громадських об'єднань. Крім того, принципи участі та партнерства, з нашої точки зору, є синонімічними, оскільки їх зміст частково співпадає.

Водночас Методичними рекомендаціями щодо розроблення Статуту територіальної громади передбачено, що досліджуваний нами вид соціального контролю здійснюється на основі таких принципів: 1) відкритості та прозорості; 2) пріоритетності прав людини та громадянина; 3) законності; 4) добровільності та безоплатної участі у здійсненні громадського контролю; 5) неупередженості, об'єктивності та достовірності та ін. [157]. Як й інші групи принципів, наведені вище, ці основоположні засади громадського контролю, на думку авторів Рекомендацій, видаються недостатньо системними для охоплення всіх найбільш значущих проявів досліджуваного феномена.

Узагальнюючи вищесказане, пропонуємо уточнити й класифікувати принципи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування наступним чином:

1) загальні принципи публічного управління та місцевого самоврядування: верховенства права; законності; дотримання та пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян; прозорості, відкритості та публічності; рівності; професійності та компетентності; взаємодії та партнерства; відповідальності; підзвітності; ефективності;

2) спеціальні принципи функціонування об'єднань громадян: добровільності; самоврядності; відсутності майнового інтересу; інклюзивності;

3) специфічні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: незалежності; неупередженості; обґрунтованості; об'єктивності; достовірності; повноти; своєчасності; зворотного зв'язку та реагування; балансу публічно-приватних інтересів при вирішенні питань місцевого значення.

Для забезпечення ефективності громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування запропоновані підходи до визначення та уніфікації мети, функцій і принципів громадського

контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування мають знайти своє відображення в спеціальному законі про громадський контроль в Україні.

2.2 Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

У Конституції України закріплено підвалини особливого характеру взаємодії між народом і системою публічної влади, що, зокрема, знайшло своє відображення у ст. 3 Основного Закону [1]. Ці положення передбачають особливе місце громадськості в механізмі публічного управління та підзвітність держави народу. Водночас наразі й досі відсутній спеціальний закон, який би визначав механізм реалізації громадського контролю, незважаючи на численні пропозиції розгляду й прийняття законопроектів про громадський контроль або змін до існуючих нормативно-правових, що передбачали б окремі розділи, присвячені врегулюванню цього питання. Зокрема чітко не визначено коло суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, фрагментарно регламентується їх адміністративно-правовий статус.

Окремі питання щодо суб'єктів громадського контролю в різних сферах суспільно-правових відносин висвітлювали такі науковці: В.В. Волік [161], Н.П. Гаєва [162], Г.В. Дмитренко [163], А.С. Мельник [164], Т.В. Наливайко [165], О.Б. Федоровська [166] та інші. Проте проблема адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні ще недостатньо досліджена й потребує подальшого вивчення.

Першочергово слід вказати, що нині в Україні склалася парадоксальна ситуація, відповідно до якої єдиним суб'єктом контролю за діяльністю всіх органів місцевого самоврядування у ст. 27 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [126] проголошено Раду національної безпеки і

оборони України. Однак правового механізму зазначеного контролю так і не було запроваджено. Можливість одного консультативного органу, який складається з посадових осіб, перевантажених в умовах воєнного стану іншими напрями діяльності, здійснювати ще й ефективний контроль за десятками тисяч органів місцевого самоврядування різних рівнів видається малоймовірною (в Україні існує більше ніж 1400 громад, які можуть включати до свого складу міста, села, селища, в яких функціонує власний орган місцевого самоврядування [167]). Тому з формально-юридичної точки зору діяльність органів місцевого самоврядування, сукупний бюджет яких на 2023 рік складає більше ніж 600 мрд грн [168], здійснюється поза межами контролю. Проте навіть за цих обставин деякі органи місцевого самоврядування продовжують проводити заходи, спрямовані на активізацію громадського контролю за їх діяльністю: у 2022-2023 роках активно відбувалися громадські слухання, громадські обговорення, затверджувалися плани проведення консультацій з громадськістю, проходили засідання громадських рад [169; 170; 171; 172]. Прогалини правового регулювання громадського контролю і статусу його суб'єктів призводять до довільного тлумачення змісту правових норм і спричиняють відсутність єдиної методології контрольної діяльності в сфері місцевого самоврядування.

Варто вказати, що у чинних правових актах та у законопроектах коло суб'єктів контролю має значний рівень диференціації залежно від сфери суспільних відносин, на яку поширюється контроль, а також від підходів до мети і функцій такого контролю.

Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI «громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо» [173]. Тобто в даному випадку законодавець визначає суб'єктами громадського

контролю громадян та їх об'єднання, а також депутатів місцевих рад. Чи можуть депутати місцевих рад виступати суб'єктами громадського контролю? На наш погляд, систему місцевого самоврядування не можна ототожнювати ані з державним апаратом та органами державної влади, ані з неструктурованим громадянським суспільством, яке не зобов'язане брати участь в управлінні держаними та місцевими справами, а робить це виключно на добровільних засадах. Водночас правовий статус депутатів місцевих рад, визначений законодавством, обумовлює наявність прав, обов'язків та повноважень, комплекс яких існує незалежно від їх волі, інтересів та прагнень. Отже, на нашу думку, законодавець у цитованій вище нормі не зовсім коректно розуміє цінність та сутність місцевого самоврядування, тому ця помилка має бути виправлена.

У проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) пропонувалося закріпити норму, відповідно до якої «суб'єкти громадського контролю утворюються і діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» з урахуванням особливостей, передбачених цим законопроектом» [154]. Тобто суб'єктом є безпосередньо об'єднання громадян. Як ми вже вказували вище, позбавлення статусу суб'єктів громадського контролю членів громадських рад при органах публічної влади та окремих громадян видається нам методологічно неправильним.

У проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17.10.2019 р. міститься пропозиція щодо доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею 20-1 (після статті 20) наступного змісту: «Стаття 20-1. Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (далі – громадський контроль) здійснюється об'єднаннями громадян,

zareestrovаними у встановленому законом порядку, метою статутної діяльності яких є здійснення та захист прав і законних інтересів членів територіальної громади та здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [174]. У вказаній нормі зроблена спроба ще більше звужити коло суб'єктів громадського контролю, включивши до нього лише ті громадські організації, у яких у статутних документах визначено як мету діяльності контроль за органами місцевого самоврядування. Це призводить до того, що з переліку суб'єктів контролю виключаються громадські організації, метою діяльності яких є удосконалення відносин в екологічній, медичній, освітній, земельній, містобудівній та інших чутливих сферах суспільних відносин. Крім того, як ми вже неодноразово підкреслювали, коло суб'єктів громадського контролю не може бути обмежено лише громадськими організаціями, позаяк це спричинить його неефективність та формалізацію.

Водночас у проєкті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. пропонується визначити суб'єктами громадського контролю громадян України, зокрема членів політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства [155]. Проте не уточнюється, яких саме суб'єктів можна вважати «іншими інститутами громадянського суспільства». Здійснення громадського контролю політичними партіями також видається нам не зовсім методологічно коректним з огляду на необхідність забезпечення незалежності та об'єктивності досліджуваного виду контролю. Враховуючи те, що пропорційна виборча система передбачає набуття владних повноважень представниками певних партій, отримання ними, крім більшості у парламенті та права формувати уряд, ще й окремих контрольних повноважень у сфері місцевого самоврядування в якості представників громадськості є, на наш погляд, небезпечним у контексті додержання балансу влади у суспільстві.

О.А. Смоляр вважає, що суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання [175, с. 92]. Більш повним нам здається інше визначення. Зокрема А.П. Миколаєць до таких суб'єктів відносить представників громадськості: громадян одноосібно, їхні групи, об'єднання, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації [176, с. 141]. При цьому Т.В. Панченко наголошує, що провідним суб'єктом громадського контролю виступають «різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів» [177, с. 273-274]. О.Ф. Андрійко, Т.В. Семигіна акцентують увагу на громадських об'єднаннях [178, с. 148; 179, с.18]. Не заперечуючи проти визнання громадських об'єднань активними та ініціативними учасниками правовідносин у сфері громадського контролю, зауважимо, що визнання одного із суб'єктів досліджуваного явища провідним порівняно з іншими видається нам методологічно неточним, адже в різних ситуаціях та в різних сферах суспільних відносин контроль здійснюється тими суб'єктами, які найбільш зацікавлені в удосконаленні діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування за певним напрямком їх активності [180]. Так, велика робота у сфері громадського контролю здійснюється громадськими радами при органах публічної влади, які статусу громадських об'єднань не мають. Як справедливо вказується з цього приводу у теоретичних джерелах, можливість громадськості брати участь у публічному управлінні у демократичній, правовій державі потребує наявності великої кількості правових механізмів та платформ, за допомогою яких можна перетворити прагнення та інтенції на конкретні кроки з підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічного адміністрування. Одним із елементів такого механізму є громадські ради при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також при інших органах публічної влади [181, с.152]. Додамо, що у вузьких сферах суспільних відносин, які потребують наявності спеціальних знань (наприклад, виробництво продуктів харчування), громадський контроль досить ефективно здійснюється спілками

виробників певної продукції, які активно реагують на зміни правового регулювання на певних ринках; певні функції в сфері громадського контролю виконують також саморегулятивні організації, які не належать до громадських об'єднань.

У Путівнику з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (за ред. О. В. Небекиута) зазначається, що «основними суб'єктами громадського контролю є: окремі особи та неформальні об'єднання громадян; громадські організації (моніторингові чи так звані сторожові, правозахисні, екологічні, організації споживачів тощо); засоби масової інформації (телевізійні канали, друковані та електронні засоби, бюро журналістських розслідувань та інші)» [182, с. 12-13]. Ми повністю погоджуємося з віднесенням до кола суб'єктів громадського контролю засобів масової інформації, позаяк їх вклад у забезпечення інтересів територіальних громад і недопущення порушень правових приписів, особливо в антикорупційній сфері, є досить вагомим.

Інші автори з тими чи іншими відмінностями демонструють схожі позиції щодо виокремлення суб'єктів громадського контролю. Так, Г.О. Палій, С.М. Кушнір, С.А. Косінов [183, с. 322-323] до суб'єктів громадського контролю відносять поряд з громадськими об'єднаннями ще й профспілки та політичні партії [184, с. 124; 185, с. 10]. С.М. Алфьоров і С.С. Вітвіцький зараховують до суб'єктів громадського контролю «громадські організації та об'єднання громадян, окремих громадян з активною громадянською позицією, територіальні громади, політичні партії, засоби масової інформації, інтернет-портали тощо» [140, с. 105-107]. З приводу останнього визначення хотілося б зауважити, що виокремлення явищ віртуального середовища в якості суб'єктів громадського контролю видається нам не зовсім точним, оскільки інтернет-портали як вебсайти, створені для допомоги користувачам у пошуку інформації або медіаконтенту для розваг, не мають власної волі, свідомості, здатності до побудови

суспільних відносин, отже, вони не можуть бути визнані суб'єктами будь-якої діяльності, зокрема й громадського контролю.

Повертаючись до дискусії щодо можливостей політичних партій стати суб'єктами громадського контролю, наведемо думку І.О. Сквірського, який вважає, що представлені у владі політичні партії не можуть бути визнані суб'єктами громадського контролю, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні складу суб'єктів публічного управління й не можуть неупереджено та об'єктивно підходити до оцінки їх діяльності. Тому автор до суб'єктів громадського контролю (а не громадського політичного контролю, здійснюваного політичними партіями) відносить тільки ті політичні партії, які не представлені в органах державної влади або в органах місцевого самоврядування [186, с. 261]. На нашу думку, такий поділ побудований на дуже хиткому критерії представництва в органах державної влади або місцевого самоврядування, позаяк серед більш ніж 160 тис. державних службовців в Україні з великою вірогідністю можуть опинитися представники будь-якої політичної партії (як відомо, членство в політичній партії заборонено лише для дуже обмеженого кола державних службовців, які займають посади категорії А).

Водночас Н.П. Гаєва стверджує, що включення до суб'єктів громадського контролю лише тих політичних партій, які не пройшли до парламенту чи не представлені в органах місцевого самоврядування відповідного рівня, не є достатньо обґрунтованим, оскільки за такого підходу нівелюються інші форми контрольної діяльності політичних партій, за допомогою яких реалізуються їх повноваження незалежно від того, пройшли вони до парламенту чи ні [162, с. 84], із чим не можемо погодитися, враховуючи можливий конфлікт інтересів членів політичних партій, що входять до ради відповідного рівня й не можуть здійснювати контроль за її (і безпосередньо своєю) діяльністю.

Більше того, з цього приводу конструктивну точку зору висловлює Є. Ю. Захаров, стверджуючи, що частина науковців розширюють коло

суб'єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за діяльністю державних органів влади та органів місцевого самоврядування як різновид громадського контролю, тоді як парламентський контроль і контроль політичних партій виходить за межі концепції громадянського суспільства [187]. Погоджуючись з автором, зазначимо, що контроль політичних партій за діяльністю органів місцевого самоврядування є окремим видом контролю і тому ми не включаємо їх до переліку суб'єктів громадського контролю за діяльністю цих органів.

Отже, на нашу думку, суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є наступні:

- 1) територіальна громада, органи самоорганізації населення та окремих громадян;
- 2) громадські об'єднання України: громадські організації, громадські спілки;
- 3) громадські ради про органах місцевого самоврядування;
- 4) засоби масової інформації;
- 5) міжнародні організації – у межах наданої фінансової (матеріально-технічної допомоги) з відновлення об'єктів критичної інфраструктури, закладів освіти та охорони здоров'я, житлових помешкань, зруйнованих внаслідок збройної агресії російської федерації.

Що стосується контролю, який здійснюється міжнародними організаціями у межах наданої ними фінансової (матеріально-технічної допомоги), то слід вказати, що усунення наслідків повномасштабної збройної агресії російської федерації потребуватиме і вже потребує залучення великої кількості коштів, частина яких надається міжнародними партнерами, а частина – українськими структурами різних організаційних форм. Великий досвід у цій сфері має Ірпінська міська рада, яка активно розвиває співпрацю з міжнародними організаціями, зарубіжними та українськими партнерами для подолання наслідків руйнувань житлової забудови та об'єктів інфраструктури міста.

Наприклад, 19 серпня 2022 року було укладено Меморандум про взаєморозуміння між Ірпінською міською радою та Радою зеленого будівництва Італії. Передісторія укладення цієї угоди включає розроблення в Ірпінській міській раді проєкту з відновлення «Irpın Reconstruction Summit» з метою реконструкції частини будівель, зруйнованих російською військовою агресією. Вказана ініціатива відповідає сталим керівним принципам, наданим міжнародними органами (LEED, GBC, EU Standard тощо), щоб «відновити краще» та вкласти інвестиції у реконструкцію придатними для ЄС та міжнародних фондів; цей проєкт реалізовується за ініціативи Ірпінської інвестиційної ради. Укладення Меморандуму передбачає, що Рада зеленого будівництва Італії приєднається до робочої групи проєкту з відновлення Ірпеня з метою передачі свого досвіду щодо включення концепцій і процедур сталого розвитку в тендери на проєктування й будівництво. Також передбачається, що Рада зеленого будівництва Італії поділиться ініціативою проєкту з відновлення «Irpın Reconstruction Summit» зі своєю італійською громадою, щоб заохотити окремі італійські компанії до участі в різних спеціалізованих робочих групах. Рада зеленого будівництва Італії та Ірпінська міська рада співпрацюватимуть, щоб підтримати місцеву та національну українську громаду для активізації процесу розвитку Української ради зеленого будівництва. Також запланована співпраця з новоствореною Українською радою зеленого будівництва, іншими радами зеленого будівництва та міжнародною мережею Всесвітньої ради зеленого будівництва [188].

Після початку повномасштабної збройної агресії російської федерації активізувалася взаємодія місцевих рад з українськими громадськими об'єднаннями та благодійними фондами, що обумовлено консолідацією всіх учасників суспільних відносин для досягнення перемоги над державою-агресором. Як ми вже писали вище, громадські організації однозначно виступають суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, при цьому один із підвидів такого контролю

здійснюється під час здійснення сумісної діяльності, коли суб'єкти отримують інформацію про спроможності та особливості функціонування своїх партнерів по взаємодії. Як приклад такої співпраці, яка спрямована на спостереження громадськими організаціями, благодійними фондами та іншими суб'єктами за роботою місцевої ради, можна навести діяльність Ірпінської міської ради у сфері взаємодії з суб'єктами громадянського суспільства. Так, 22 липня 2022 року Ірпінською міською радою було укладено Меморандум про співпрацю з благодійною організацією «Благодійний фонд розвитку «Емерленд». Сторони уклали цей Меморандум, базуючись на партнерських відносинах у галузі сучасного містобудування та розвитку громад України, визнаючи співробітництво з відновлення об'єктів інфраструктури щодо життєзабезпечення громадян на території Ірпінської міської територіальної громади. Для виконання цього Меморандуму Сторони визначили наступні сфери співробітництва: 1) реалізація на території Ірпінської міської територіальній громади особливих умов з розвитку та відновлення комплексного впровадження системи управління та організації процесів життєдіяльності громадян; 2) проведення спільних заходів щодо впровадження проєктів «Емерленд» стосовно відновлення Ірпеня (розробка системних проєктних рішень щодо відновлення Ірпеня; відновлення знищеної інфраструктури міста та розвитку житлового фонду Ірпеня; залучення архітекторів та містобудівні організації сучасного містобудування з метою проєктування міста та громадського простору; ефективна організація простору населеного пункту з урахуванням потреб городян, економічних можливостей та екологічних стандартів; спільне залучення інвестицій задля відновлення знищеного чи пошкодженого житлового фонду, транспортної інфраструктури, соціальних, освітніх, наукових, оздоровчих закладів тощо, що стосується розвитку життєдіяльності у громаді; співпраця у розробці проєктів, відбудові міста, здача в експлуатацію об'єктів на території Ірпінської міської громади); 3) підтримання проєктів, які включають нові

сучасні підходи до розвитку громад України, використовуючи світовий досвід у розбудові сучасного містобудування [189].

02 серпня 2022 року Ірпінською міською радою було укладено Меморандум про співпрацю з громадською організацією «Євроатлантичний курс» з метою об'єднання зусиль для подолання наслідків дій російських окупаційних військ, що призвели до чисельних руйнувань цивільної та міської інфраструктури, а також вжиття заходів щодо надання допомоги цивільному населенню, яке постраждало від окупації. Для досягнення цієї мети Сторони домовилися здійснювати заходи:

- збір та систематизація достовірних даних щодо кількості зруйнованих об'єктів міської інфраструктури, об'єктів комунальної власності, приватного житла громадян;
- визначення першочергових потреб мешканців громади, які постраждали внаслідок окупації;
- залучення коштів міжнародної допомоги на потреби, пов'язані з подоланням наслідків окупації [190].

У контексті наведеного зазначимо, що благодійні фонди, на відміну від громадських об'єднань, на нашу думку, не належать до суб'єктів громадського контролю. Це пов'язано з тим, що надання благодійної допомоги являє собою одиничний акт дії, під час якого певні цінності, товари, послуги, грошові кошти переходять із власності або розпорядження благодійника у власність бенефіціара (до останніх, зокрема, належать територіальні громади, але не органи місцевого самоврядування [191]). Отже, в силу правового статусу благодійної організації вона не наділена правомочностями стосовно надання благодійної допомоги безпосередньо органам місцевого самоврядування, тому останні можуть співпрацювати з благодійними фондами лише в інтересах територіальних громад.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за органами місцевого самоврядування передусім складається з прав, обов'язків, вимог та законодавчих гарантій діяльності суб'єктів громадського

контролю. За відсутності спеціального закону про громадський контроль на сьогодні адміністративно-правовий статус суб'єкта громадського контролю за органами місцевого самоврядування, окрім положень, передбачених законами України «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та іншими, регламентується статутом суб'єкта громадського контролю, де передбачаються додаткові аспекти стосовно утворення та діяльності органів, які відповідальні за здійснення громадського контролю, порядок призначення громадських експертів, фахові та професійні вимоги до громадських експертів тощо.

У проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) пропонувалося закріпити низку прав суб'єктів громадського контролю, пов'язаних зі здійсненням контролю за додержанням правових актів, наданням юридичної допомоги, участю у перевірках, проведенням громадської експертизи тощо [154]. Тут, на нашу думку, має місце певне відхилення від мети контролю, яка є відмінною від мети надання юридичної допомоги.

В іншому законопроєкті містилася пропозиція щодо закріплення наступних прав суб'єктів громадського контролю: на доступ до інформації про діяльність об'єкта громадського контролю відповідно до вимог діючого законодавства про доступ до публічної інформації; на здійснення громадського контролю за виконанням державних програм суспільного розвитку, на участь у роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю тощо [155]. Право на участь у роботі консультативно-дорадчих органів, як воно викладено у вказаному законопроєкті, потребує, на нашу думку, уточнення, адже формування таких органів з невизначено великою кількістю осіб зробить їх некерованими, водночас покладання на керівників органів місцевого самоврядування права вирішувати, хто саме з суб'єктів громадського контролю має увійти до

складу зазначених органів, створює, на наш погляд, підвищені корупційні ризики.

У проєкті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. визначаються такі обов'язки суб'єктів громадського контролю:

«1) дотримуватися законодавства України, поважати права та законні інтереси об'єктів громадського контролю, їх законних представників, посадових та службових осіб;

2) у разі виявлення порушень об'єктами громадського контролю, які підпадають під ознаки кримінальних чи адміністративних правопорушень, повідомляти про це правоохоронні органи;

3) не розголошувати конфіденційну інформацію чи інформацію з обмеженим доступом, яка стала відома під час здійснення громадського контролю або під час громадського діалогу;

4) враховувати громадську думку при здійсненні своєї діяльності;

5) здійснювати процедури громадського контролю на основі та у відповідності з вимогами цього Закону;

6) не перешкоджати встановленому режиму роботи об'єктів громадського контролю в період проведення контрольних процедур;

7) документувати на матеріальних носіях результати громадського контролю;

8) забезпечити збереження під час проведення спеціальних процедур громадського контролю отриманих документів, інформації та майна об'єкта громадського контролю;

9) надавати об'єктам громадського контролю акти за результатами здійснення загальних та спеціальних процедур громадського контролю, передбачені цим Законом, для вжиття ними заходів з усунення виявлених порушень;

10) забезпечити громадянам можливість отримання повної та достовірної інформації про проведення заходів у межах здійснення громадського контролю;

11) не розголошувати конфіденційну інформацію та інформацію комерційного характеру, отриману ними при здійсненні процедур громадського контролю, крім випадків, коли така інформація є доказом порушення об'єктом громадського контролю законодавства та/або суспільних інтересів;

12) дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом» [155].

Слід відзначити, що запропоновані для затвердження на законодавчому рівні переліки прав та обов'язків суб'єктів громадського контролю в обох законопроектах не є вичерпними; вони є відкритими, оскільки закінчуються словосполученнями на кшталт «користуватися іншими правами, визначеними законом», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом», «здійснювати іншу не заборонену чинним законодавством діяльність», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом». Подібний підхід не сприяє унормуванню громадського контролю та уніфікації адміністративно-правового статусу його суб'єктів.

«Діяльність суб'єктів громадського контролю забезпечується встановленням державних гарантій, захистом їх прав та реалізації заходів державної підтримки відповідно до актів законодавства. В Україні гарантуються:

1) конституційні права громадян на участь в управлінні державними справами (вирішенні питань місцевого значення) безпосередньо або через своїх представників шляхом здійснення загальних та спеціальних процедур громадського контролю;

2) доступ суб'єктів громадського контролю до документів і матеріалів, необхідних для повноцінного здійснення громадського контролю відповідно до вимог діючого законодавства про доступ до публічної інформації;

3) об'єктивний, всебічний та своєчасний розгляд запитів та звернень суб'єктів громадського контролю до об'єктів громадського контролю;

4) участь суб'єктів громадського контролю у роботі колегіальних органів об'єктів громадського контролю» [155].

При цьому держава сприяє становленню ефективної системи громадського контролю та забезпеченню умов для проведення громадського діалогу й реалізації громадського контролю.

Щодо законодавчих гарантій у діяльності суб'єктів громадського контролю, то має бути на рівні закону затверджено норму, відповідно до якої «суб'єкти громадського контролю в своїй діяльності є незалежними від інших громадських об'єднань, політичних партій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Втручання у діяльність суб'єктів громадського контролю, пов'язану із розглядом питань, що є предметом їх діяльності, забороняється, за винятком випадків порушення ними або їх уповноваженими особами вимог чинного законодавства» [154]. Отже, й особи, які чинять перешкоди громадському контролю, винні у порушенні законодавства про громадський контроль посадові особи несуть законодавчо встановлену відповідальність [154]. Водночас і «суб'єктам громадського контролю забороняється висувати вимоги та звертатися з проханнями, що не належать до предмета контрольних процедур» [155]. Незаконне втручання в діяльність об'єктів громадського контролю, що перевіряються, забороняється. Відповідно, й особи, які «здійснюють громадський контроль, не мають права вчиняти дії, віднесені законодавством до виключної компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наділених функціями державного нагляду та контролю» [155].

Важливим аспектом у врегулюванні адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за органами місцевого самоврядування має стати попередження конфлікту інтересів. Тобто у разі наявності конфлікту

інтересів той чи інший суб'єкт громадського контролю не може здійснювати громадський контроль.

Прийняття окремого спеціального закону про громадський контроль сприятиме, на нашу думку, закріпленню й уніфікації адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, дозволить належним чином деталізувати сукупність його елементів, а також створить передумови для уникнення законодавчих колізій, попередження конфліктів та більш ефективної реалізації заходів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

2.3 Форми та методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

Стрімкий розвиток демократичної, соціальної, правової держави, глобальні динамічні зміни та діджиталізація суспільних й управлінських відносин обумовлюють необхідність розвитку новітніх концептуальних основ громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, особливо форм і методів його здійснення. Більше того, на сьогодні форми громадського контролю лише фрагментарно регламентуються чинним законодавством, у різних нормативно-правових актах, позаяк відсутній спеціальний закон про громадський контроль. Методи громадського контролю практично взагалі не висвітлені в нормативно-правовій базі, що часто призводить до правових колізій та унеможливлення своєчасного й ефективного досягнення цілей громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Серед науковців також не сформувалася єдина точка зору щодо переліку та змісту форм і методів громадського контролю. Деякі правознавці розглядають форми й методи громадського контролю в сукупності, не

розмежовуючи дані категорії. Більш широко висвітлені саме форми громадського контролю. Окремі питання в цьому контексті досліджували такі науковці: С.С. Вітвіцький [192; 193], А.А. Коваленко [194], В. М. Купрій [195], В.В. Латишева [196], Н. І. Мартинець [197], С.А. Пінчук [198], О.В. Савченко [199], Л.М. Усаченко [200], С.М. Шершун [201] та інші. Проте форми та методи громадського контролю за діяльністю безпосередньо органів місцевого самоврядування в Україні потребують подальшого комплексного дослідження, розмежування й уніфікації.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР закріплює форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, зокрема такі: місцевий референдум (ст. 7 Закону); загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8); місцеві ініціативи (ст. 9); громадські слухання (ст. 13 Закону) [120]. При цьому даний перелік не включає в себе громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який за своєю суттю також можна віднести до форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення і який загалом прямо не врегульовується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що ми вважаємо суттєвою прогалиною цього правового документа.

У проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) пропонувалося визначити такі «види заходів громадського контролю»: аналітичні і моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю, громадська експертиза, перевірка об'єкта громадського контролю [154] тощо. На нашу думку, ці «види заходів» за своїм змістом включають як форми, так і методи реалізації громадського контролю, не розмежовуючи останні, що вважаємо неприпустимим.

В іншому проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17.10.2019 р. міститься положення, відповідно до якого необхідно внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» зміни. Зокрема доповнити зазначений Закон ст. 20-1 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», п. 2 якої викласти у такій редакції: «Громадський контроль здійснюється шляхом:

- 1) громадської перевірки рішень, дій та бездіяльності посадових осіб та органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності публічним інтересам територіальної громади, вимогам Конституції та законів України;
- 2) громадської оцінки ефективності управління та використання комунального майна територіальної громади;
- 3) громадського нагляду за використанням посадовими особами та органами місцевого самоврядування бюджетних коштів;
- 4) участі в роботі консультативно-дорадчих органів (громадських радах, колегіях тощо), які створюються при органі місцевого самоврядування та функціонують на постійній основі;
- 5) звернення із викладенням конкретних пропозицій до посадових осіб та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути таке звернення та надати вичерпну відповідь у строк, що не перевищує 15 днів з моменту отримання такого звернення;
- 6) подання запитів на доступ до публічної інформації у порядку, передбаченому законодавством України;
- 7) звернення до суду з позовами, заявами і скаргами, а також із запитами щодо надання інформації про судові справи стосовно оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування, які розглядаються цими судами;
- 8) представництва інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на круглих столах, нарадах, засіданнях, зустрічах, тощо;
- 9) вжиття інші заходів або реалізації інших інструментів, не заборонених законодавством України» [174].

Недоліком наведеного законопроекту, як і попереднього, вважаємо відсутність чіткого виокремлення та розмежування форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Також наведений перелік не є вичерпним, оскільки передбачає можливість «вжиття інших заходів або реалізації інших інструментів, не заборонених законодавством України» [174], що ускладнює регламентацію громадського контролю та провокує виникнення колізій під час його реалізації.

У наступному ж проєкті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. пропонується виділити наступні форми здійснення громадського контролю: організація та проведення громадського діалогу з питань діяльності об'єктів громадського контролю; участь суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади; подання звернень до органів влади та ін. [155]. Також у законопроєкті вказується, що суб'єкти громадського контролю мають змогу реалізувати власне право на громадський контроль у будь-якій іншій формі, яка незаборонена законодавчими актами [155], що знову ж таки ускладнює регламентацію громадського контролю та провокує виникнення колізій під час його реалізації. При цьому методи громадського контролю окремо не виділяються й не розглядаються, хоча, на наш погляд, деякі з перерахованих в ньому форм є саме методами, а не формами здійснення громадського контролю.

У Методичних рекомендаціях щодо розроблення Статуту територіальної громади зазначається, що в Статуті вказуються такі «форми здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб:

- 1) забезпечення органами місцевого самоврядування територіальної громади та їх уповноваженими посадовими особами права кожного на доступ до публічної інформації в обсягах, передбачених актами законодавства України;

2) звітування голови, депутатів ради, старост про їх роботу згідно з вимогами чинного законодавства;

3) участь жителів територіальної громади у роботі консультативно-дорадчих органів, що створюються при раді або її виконавчих органах;

4) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян України та/або осіб, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, заяв або клопотань щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних й особистих прав і законних інтересів та скарг про їх порушення;

5) громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб як складова механізму демократичного управління, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства дослідження, аналізу та оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем місцевого значення для їх урахування цими органами у своїй роботі (здійснюється відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що затверджується рішенням ради);

б) використання інших форм, передбачених законодавством» [157].

Цей перелік форм наразі прописаний у більшості статутів територіальних громад. Використання інших форм, передбачених законодавством, в подальшому не унормовується та не уніфікується.

Серед науковців теж немає одностайності у визначенні переліку форм громадського контролю. Так, автори Енциклопедії державного управління до форм здійснення громадського контролю включають соціологічні і статистичні дослідження, громадську експертизу, громадські слухання, публікації у ЗМІ, участь громадськості в роботі колегіальних органів,

перевірку, аналіз звернень громадян або результатів діяльності [160, с. 114]. Проте вважаємо, що цей перелік містить не лише форми, а й методи контролю, зокрема аналіз, дослідження тощо спрямовані на збір інформації та її оцінку.

М.О. Кравець вважає, що формами громадського контролю можуть бути: «соціологічні та статистичні дослідження; участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях; громадська експертиза актів органів публічної влади та їхніх проєктів» [202, с. 15]. Проте, на нашу думку, участь громадян у виборах, референдумах, зборах, місцевих ініціативах є згідно з чинним законодавством формою участі громадян у вирішенні справ місцевого значення, а не безпосередньо формою громадського контролю. Тому аналогічно попередньому цей перелік містить не лише форми, а й методи контролю [203].

О.А. Смоляр зазначає, що громадський контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: 1) громадська думка; 2) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; 3) здатність до індивідуальних чи колективних дій протестного характеру з метою захисту власних інтересів; 4) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради [175, с. 95]. Проте багато форм громадського контролю залишилися поза увагою автора.

Наприклад, традиційною й чи не найпершою за часом появи формою громадського контролю є звернення громадян. Більше того, відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР зі змінами і доповненнями «громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції» [151].

«В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На вебсайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково вказується дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади» [151].

«Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному вебсайті головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення» [151].

Кожен громадянин може створити електронну петицію та розпочати процес збору підписів. Для цього достатньо у відповідному розділі на вебсайті органу влади авторизуватися та описати суть звернення (проблеми, яку потрібно розглянути). Електронна петиція, яка набрала встановлену кількість підписів, підлягає обов'язковому розгляду органом влади відповідно до визначеного місцевою радою порядку [204, с. 44-45].

Велике значення для забезпечення ефективної роботи органів місцевого самоврядування має діяльність громадських рад, які утворюються як при самих зазначених органах публічної влади, так і при їх головах, виконавчих комітетах тощо. Т.В. Панченко акцентує увагу на функціонуванні громадських рад, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або

поєднують представницькі та експертні функції [177, с. 276]. І.О. Сквірський відзначає, що саме «громадські ради являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи державних органів» [205, с. 16]. Окрім громадських рад, консультативно-дорадчі органи можуть бути створені й у формі експертної комісії, консультаційної ради тощо при місцевій раді, виконавчому комітеті, виконавчих органах ради, постійних депутатських комісіях. Так, наприклад, у м. Ірпінь функціонує декілька громадських рад. Громадська рада при виконавчому комітеті Ірпінської міської ради є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України при прийнятті рішень, що належать до відання місцевого самоврядування, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [206]. Громадська рада учасників антитерористичної операції при Ірпінському міському голові є діючим на громадських засадах колегіальним виборним дорадчо-консультативним органом, який діє при Ірпінському міському голові та утворений для забезпечення участі громадян у вирішенні проблемних питань, соціальної підтримки, адаптації військовослужбовців, учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, вшанування пам'яті загиблих та військово-патріотичного виховання молоді в межах чинного законодавства [207]. Ірпінська молодіжна громадська рада при Ірпінському міському голові є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі молоді міста Ірпеня у формуванні та реалізації державної політики, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю [208]. Кожен з цих органів виконує функції громадського контролю, обумовлені його статутними завданнями та актуальною ситуацією на території відповідної громади.

О.В. Прієшкіна вважає, що ефективними в процесі організації громадського контролю у сфері місцевого самоврядування можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання [209, с.96]. У науковій літературі вказується про те, що «за результатами загальних зборів громадян приймається колективне рішення з пропозиціями до місцевої влади щодо вирішення проблеми. Такі рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в своїй діяльності» [204, с. 44-45]. Водночас не можна не згадати численні конфлікти, які виникали під час проведення такого заходу. Так, наприклад, проведення громадських слухань у Харкові, пов'язаних із значним підвищенням цін на комунальні послуги [210], супроводжувалося конфліктом, до якого, за свідченням громадських активістів та засобів масової інформації, призвела неможливість представників громадськості потрапити до зали засідань міської ради, всі місця в якій за багато годин до засідання були зайняті невідомими чоловіками спортивної статури, які відмовилися спілкуватися з активістами та журналістами.

Деякі науковці розглядають громадську експертизу як одну з існуючих форм громадського контролю за функціонуванням органів публічної влади, що є ефективним механізмом узгодження різноманітних (подекуди суперечливих) інтересів держави, територіальних громад та населення із загальносоціальними потребами розвитку держави й суспільства [211, с. 22]. При цьому С.О. Тіщенко підкреслює, що громадська експертиза передусім спрямована на визначення соціального ефекту управлінських рішень на різних рівнях і стадіях управлінського процесу, оцінюючи соціальні чинники й наслідки прийнятих рішень і використовуючи соціальні механізми участі громадян у громадському управлінні [212, с. 67].

Громадська експертиза – це інструмент, який надає право інститутам громадянського суспільства: 1) проводити експертизу та давати оцінку діяльності органів місцевого самоврядування; 2) оцінювати ефективність прийняття і виконання такими органами рішень; 3) надавати пропозиції щодо

вирішення проблем територіальної громади. Громадська експертиза вигідна для громадських об'єднань, оскільки вона: дає доступ до інформації місцевої ради; є способом зобов'язання влади розглянути пропозиції, можливістю впливати та контролювати діяльність місцевої ради [204, с. 44-45]. Порядок проведення громадської експертизи регламентується постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05 листопада 2008 року [213]. Для органів місцевого самоврядування цей Порядок носить рекомендаційний характер, через що місцевими радами мають бути затверджені свої Положення про порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В.В. Латишева важливу роль у громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування відводить формі громадських слухань. При цьому, на думку авторки, важливим є перелік питань, які можуть виноситися на громадські слухання. Як правило, у статутах територіальних громад передбачено заслуховування звітів депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, обговорення найважливіших проблем місцевого значення, розгляд місцевих ініціатив та обговорення проєктів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [196]. За результатами громадських слухань формується колективна резолюція з пропозиціями щодо вирішення проблеми, яка передається до місцевої влади і підлягає обов'язковому розгляду нею [204, с. 44]. Так, наприклад, було винесено на громадські слухання проєкт детального плану території для розташування рекреаційних закладів із регламентованим режимом відпочинку для дорослих та сімей з дітьми в м. Ірпінь, вул. Київська, 81 Ірпінської територіальної громади Бучанського району Київської області, затверджений рішенням сесії Ірпінської міської ради «Про затвердження детального плану території земельної ділянки по вул. Київська, 81 в м. Ірпінь» № 1434-13-VIII від 26.08.2021 р. [214].

Проте у проаналізованих вище дослідженнях не вистачає комплексності при розгляді форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Більш комплексний підхід до досліджуваного питання демонструє С. В. Шкляр, що визначає наступні форми діяльності суб'єктів громадського контролю: «1) контрольно-інформативні; 2) юрисдикційні; 3) громадська експертиза; 4) громадські слухання; 5) участь в управлінні державними справами» [215, с. 86-87].

О.О. Борбунюк виділяє такі форми громадського контролю: «1) участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю; 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, зокрема громадська антикорупційна експертиза; 10) громадські перевірки; 11) громадські розслідування; 12) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування рішень суб'єктів владних повноважень» [25, с. 128]. Ми в основному погоджуємось з автором, проте вважаємо, що громадський моніторинг чи вивчення громадської думки (відбувається в процесі соціологічного дослідження) доцільніше віднести до методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Отже, в результаті аналізу та узагальнення чинної нормативно-правової бази і законопроектів, які подаються на розгляд, а також наукового доробку з питання громадського контролю пропонуємо виділити такі форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, у тому числі звернень у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги чи зауваження щодо функціонування посадовців органів місцевого самоврядування та органів загалом, клопотання та заяви про дотримання

прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення;

2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах;

3) звернення суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування;

4) залучення суб'єктів контролюючої громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів при радах або відповідних виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо);

5) громадські слухання, в тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства;

6) громадська експертиза функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців;

7) громадське публічне розслідування щодо функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців.

У Методичних рекомендаціях щодо розроблення Статуту територіальної громади слушно робиться акцент на тому, що громадський контроль, у тому числі проведення громадських експертиз, «повинен здійснюватися виключно законними методами та не призводити до перешкоджання законній діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» [157], що обумовлює актуальність узагальнення та класифікації методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які наразі прямо не закріплені чинним законодавством.

В.В. Кулешов, вивчаючи методи громадського контролю представницьких органів влади, визначає такі з них:

1) метод громадської ініціативи – активна участь громадян у заходах з питань місцевого значення та безпосередньо громадського контролю;

2) метод віддаленого залучення жителів територіальної громади через систему технік обов'язкового зворотного зв'язку (кол-центри, електронні петиції);

3) метод «do-oscasy» («роби охайно») [216] – нові способи співпраці громадян і органів місцевого самоврядування з врахуванням індивідуального підходу;

4) метод партисипативного бюджету – бюджетування за участі виконавців, участь громадян у розподілі коштів місцевого бюджету;

5) методи інформування – використовуються під час відкритого обговорення;

6) методи організаційного планування громадського контролю;

7) метод комунікаційного планування – медійна діяльність в умовах цифрових комунікацій у процесі громадського контролю [217, с. 27-29].

При цьому автор класифікує методи громадського контролю за рівнями партнерства громадськості та органів влади на такі види:

1) на найвищому рівні партнерства: методи регулювання, суспільного порядку, процедурні, інформаційні, просвітницькі, договірні, погоджувальні, примирення, партисипативні, залучення, спільної діяльності, спільного прийняття рішень, проєктний, соціального проєктування, стратегічного партнерства;

2) на рівні налагодження діалогу: методи встановлення контакту, спілкування, проведення дискусій, комунікативні, планування, координації, маніпуляції, пропаганди;

3) на рівні консультацій: методи управління соціально-масовими процесами, управління групами та процесами, соціального регулювання, маніпуляції, навіювання, впливу, рольових змін, профілактики, ідеологічні, планування;

4) на рівні впливів: методи інформування, примушення, навіювання, пояснення, отримання даних, метод ініціатив [217, с. 27-29].

Проте, на нашу думку, деякі із зазначених вище методів підходять більше до організації та реалізації громадського діалогу та коопетиції громадськості та влади, аніж до безпосередньо проведення громадського контролю, що має бути незалежним, обґрунтованим та об'єктивним.

Ю. М. Ніронка вважає, що використовуються такі методи контролю: «спостереження; аналіз документів, офіційної статистики; відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; моніторинг та ін.» [218, с. 70]. Не погоджуючись з автором у повній мірі, вважаємо, що громадська експертиза є формою, а не методом громадського контролю.

Т.В. Наливайко, досліджуючи громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства, наголошує, що в процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль методів самоорганізації та організації [165, с. 9]. С. В. Шкляр серед методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства виділяє «організаційно-правові, організаційні, а також соціально-психологічні. Інші прийоми та способи, за допомогою яких відбувається пізнання й перетворення об'єкта контролю, мають, на думку автора, характер організаційно-технічних (аналітичні й моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю, опитування та збирання пояснень суб'єктів, права яких порушені внаслідок порушення законодавства тощо)» [215, с. 88].

О.С. Коваленко, Е. Вільямсон та К. Олівер розрізняють традиційні та сучасні (онлайнові) демократичні інструменти, спрямовані на збільшення участі громадськості в контролі. До перших належать діалогові методи, громадські слухання, громадські збори, журі та дорадчі групи. До других автори відносять методи е-демократії (дорадчі опитування, онлайн-дослідження) [219, с. 83]. Також науковці вказують, що використання методів здійснюється за такими етапами:

1) виявлення – дослідження й збирання інформації з використанням доступних цифрових і офлайн-джерел, щоб окреслити питання та сформулювати проблему;

2) обговорення – використання континууму онлайн- і офлайн-інструментів, вхідних даних щодо формулювання проблеми й основних відповідей, заходів і альтернатив. Цей етап включає три важливі підкомпоненти, переходячи від пасивного до активного: слухати, запитувати, відповідати (передбачає, зокрема, моніторинг й аналіз висловлювань емоційного забарвлення у соціальних мережах, а також ведення інтерактивних діалогів);

3) рішення – партисипативні інструменти дають зацікавленим сторонам змогу приймати відкриті, прозорі рішення на основі доступних доказів (у т.ч. інструментів опитування на форумах для обговорень);

4) результат – надання відкритих даних і спільне створення важливих і корисних інтерфейсів цих даних, нових заявок, кампаній і розробки послуг, а також забезпечення результату на основі залучення [219, с. 85-86].

Варто зауважити, що метод опитування являє собою спосіб дослідження з метою збору інформації, яка може закласти основу рішень щодо конкретних дій із залученням громади та громадян. Це спосіб збору інформації про потреби та відношення людей, що особливо корисно, коли треба дізнатись, що думають люди про конкретну послугу або зміну якоїсь послуги [220, с. 43].

Водночас дослідження, зокрема спільне дослідження, є методом, що заохочує співпрацюючі структури та членів громади визначати теми та проблеми, які є важливими для громади і які можуть стати мотиваторами до індивідуальних та спільних дій. Спільне дослідження – це процес, в якому члени громади спільно з посадовими особами виявляють проблеми, питання та сфери місцевого інтересу. Вони спільно збирають та аналізують інформацію, нарощують потенціал та отримують знання про ситуацію на місці, де живуть та працюють. Цей метод є особливо корисним у громадах,

коли потрібно виявити можливі сфери, у яких необхідно провести зміни та оновлення, а також у яких важливу роль відіграють питання охорони навколишнього середовища та існує потреба у покращенні ситуації [220, с. 43-44], із чим цілком погоджуємося.

Також доцільно звернути увагу на метод адвокації (громадянське лобіювання, громадянське заступництво, громадянське представництво, представництво інтересів та захист прав громадян). Його визначають як процес впливу на людей, які приймають рішення, та на громадську думку щодо проблемних питань. Він спрямований на мобілізацію громадських дій для вирішення суспільної проблеми. На відміну від лобізму, у випадку адвокації мова йде про захист інтересів уразливих категорій населення, що завжди робиться відкрито і прозоро, тоді як лобістська діяльність може мати на меті, наприклад, збільшення прибутків корпорацій, надання привілеїв певним особам або їх розширення [204, с. 13].

Заслуговує на увагу позиція вчених, відповідно до якої до інструментів адвокаційної кампанії відносять:

1) юридичні методи (звернення громадян, інформаційні запити, депутатські запити, судові позови, петиції, листи до різних установ, громадська експертиза, доручення виборців);

2) громадську дипломатію (особисті зустрічі з посадовцями, проведення переговорів, консультації, участь у засіданнях, які проводять органи влади, круглі столи, громадські ради, експертні ради, залучення відомих людей);

3) акції (мітинги, форуми, пікетування, збір підписів, опитування, розповсюдження друкованих матеріалів, страйки, марші, бойкоти, блокування, флешмоби, перформанси, концерти, тематичні виставки, наметові табори, голодування);

4) методи, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: громадські обговорення, громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, місцева ініціатива, органи самоорганізації населення.

5) роботу зі ЗМІ (пресконференції, брифінги, розсилання пресанонсів та пресрелізів, поширення інформації в соцмережах, відкриті листи в засоби масової інформації, інтерв'ю, аналітичні матеріали);

6) онлайн-інструменти [204, с. 33].

Проте, на нашу думку, автори не розрізняють інструменти, методи та форми адвокації, досліджуючи їх у сукупності. Водночас ми вважаємо, що, власне, метод адвокації доречний при проведенні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Також варто вказати й на такий сучасний метод громадського контролю, як партисипативне (учасницьке) бюджетування, що об'єктивно виступає інструментом прямої демократії, за допомогою якого громадяни беруть участь у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних коштів [221]. Громадські бюджети є потужним інноваційним інструментом забезпечення спільної відповідальності місцевої влади та громадян за власний добробут, що має значний потенціал щодо консолідації ресурсів і підвищення спроможності громад, сприяє зростанню прозорості і довіри до їх рішень [222].

У цьому контексті заслуговує на схвальну оцінку підхід Ірпінської міської ради до деталізації витрат і доходів міського бюджету, які регулярно оприлюднюються на сайті цього органу місцевого самоврядування. У наочній та доступній для громадян формі у пояснювальній записці викладено особливості місцевої бюджетної політики, а також детально описані всі особливості руху бюджетних коштів (див. Додаток В). Такий підхід, на нашу думку, дозволяє залучити всіх зацікавлених громадян до критики та висловлення побажань щодо удосконалення бюджетної діяльності та зміцнити транспарентність діяльності Ірпінської міської ради.

Отже, враховуючи відсутність закріплення методів громадського контролю на законодавчому рівні та єдності серед науковців з цього питання, пропонуємо узагальнити та класифікувати методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування наступним чином:

1) залежно від етапів та функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

а) методи виявлення проблеми, збору та оцінки інформації в процесі громадського контролю (проведення досліджень та опитувань з використанням доступних офлайн- і цифрових джерел; моніторинг; статистичний, порівняльний аналіз; візуалізація та графічний аналіз, порівняльно-правовий аналіз; аналітичний метод, моделювання, рейтинговий та інші);

б) методи залучення до громадського контролю (віддалене залучення через цифрові засоби та технології; партисипативний; договірний; адвокація та пропаганда; проведення форумів, конференцій, круглих столів як в офлайн-, так і онлайн-форматах тощо, просвітницький, виховний);

в) методи планування, організації та прогнозування здійснення громадського контролю та його результатів (командні, мозковий штурм, сценаріїв, проєктний та ін.);

г) методи інформування та комунікації (технологічні, технічні, процедурні; цифрові інформаційні панелі, електронні розсилки, обговорення та повідомлення в соціальних мережах, краудкастинг, блогерство, онлайн-чат, онлайн-форум тощо);

г) методи оцінювання ефективності проведення громадського контролю (методи одержання зворотної реакції, моніторинг врахування внесених пропозицій чи усунення правопорушень тощо);

2) за характером використовуваних методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

а) правові (примус, переконання, заохочення);

б) адміністративні (управлінські, організаційні, економічні, кадрові тощо);

в) психологічно-виховні (виховні, профілактичні, у т.ч. консультування, обговорення; ідеологічні, у т.ч. пропаганда, адвокація, представництво, лобіювання);

З) за ступенем прогресивності та цифровізації:

а) традиційні (діалогові, консультаційні, обмін досвідом, соціальна взаємодія, співпраця в реальному часі, класичні дослідження тощо);

б) новітні (онлайн-дослідження, онлайн-опитування, віртуальні зустрічі, вебінари, моніторинг соціальних мереж, краудкастинг, блогерство, інтерактивний інтерфейс та зворотні форми офіційних вебсайтів, у т.ч. онлайн-чат, онлайн-форум).

Також вважаємо, що визначені в межах цього дослідження форми й методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування доцільно використовувати в комплексі, що має бути сплановано та складено залежно від конкретної проблеми чи питання, бо окремо взяті методи/форми не є самодостатніми та високоефективними.

Висновки до розділу 2

У чинному законодавстві за відсутності як загалом базового закону про громадський контроль, так і окремого розділу щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наразі не визначено мету, функції та принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що мета громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченню прав, свобод і законних інтересів територіальної громади і її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Досягнення мети громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування розкривається та конкретизується у здійсненні

окремих його функцій. Запропоновано сформулювати наступні основні функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) забезпечувальна (забезпечення системи стримувань та противаг між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, участі громадськості в безпосередньому вирішенні питань місцевого значення); 2) захисна (захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців); 3) коопетиційна (сприяння налагодженню взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою); 4) інформаційна (інформування громадськості про відповідність/невідповідність функціонування органів місцевого самоврядування та їх посадовців законодавству, дотримання/недотримання ними прав, свобод і законних інтересів громадян); 5) попереджувальна (виявлення, сприяння недопущенню чи ініціювання усунення невідповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, випадків недотримання законів, порушення прав, свобод і законних інтересів тощо); 6) ініціативна (ініціювання громадянами та їх об'єднаннями розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування, і внесення відповідних пропозицій); 7) стимулююча (сприяння підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства).

Реалізація вказаних функцій громадського контролю повинна базуватися на системі принципів у процесі здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Запропоновано уточнити й класифікувати принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні наступним чином: 1) загальні принципи публічного управління та місцевого самоврядування: верховенства права; законності; дотримання та пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян; прозорості, відкритості та публічності; рівності; професійності та компетентності; взаємодії та партнерства; відповідальності; підзвітності; ефективності; 2) спеціальні принципи функціонування

об'єднань громадян: добровільності; самоврядності; відсутності майнового інтересу; інклюзивності; 3) специфічні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: незалежності; неупередженості; обґрунтованості; об'єктивності; достовірності; повноти; своєчасності; зворотного зв'язку та реагування; балансу публічно-приватних інтересів при вирішенні питань місцевого значення.

Для забезпечення ефективності громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування запропоновано підходи до визначення та уніфікації мети, функцій і принципів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які мають знайти своє відображення в спеціальному законі про громадський контроль в Україні.

З'ясовано, що, незважаючи на численні пропозиції розгляду й прийняття законопроектів про громадський контроль або внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, що передбачали б окремі розділи, присвячені врегулюванню цього питання, чітко не визначено коло суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, фрагментарно регламентується їх адміністративно-правовий статус.

Уточнено коло суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, до яких запропоновано віднести: 1) територіальну громаду, органи самоорганізації населення та окремих громадян; 2) громадські об'єднання – громадські організації, громадські спілки; 3) засоби масової інформації.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за органами місцевого самоврядування передусім складається з прав, обов'язків, вимог та законодавчих гарантій діяльності суб'єктів громадського контролю. За відсутності спеціального закону про громадський контроль на сьогодні адміністративно-правовий статус суб'єкта громадського контролю за органами місцевого самоврядування, окрім положень, передбачених законами України «Про громадські об'єднання», «Про місцеве

самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та ін., регламентується статутом суб'єкта громадського контролю, де передбачаються додаткові аспекти стосовно утворення та діяльності органів, які відповідальні за здійснення громадського контролю, порядок призначення громадських експертів, фахові та професійні вимоги до громадських експертів тощо.

Обґрунтовано, що запропоновані для затвердження на законодавчому рівні переліки прав та обов'язків суб'єктів громадського контролю в присвячених питанню громадського контролю законопроектах не є вичерпними; вони є відкритими, позаяк закінчуються словосполученнями на кшталт «користуватися іншими правами, визначеними законом», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом», «здійснювати іншу не заборонену чинним законодавством діяльність», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом». Подібний підхід не сприяє унормуванню громадського контролю та уніфікації адміністративно-правового статусу його суб'єктів.

Важливим аспектом у врегулюванні адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за органами місцевого самоврядування має стати попередження конфлікту інтересів. Тобто у разі наявності конфлікту інтересів той чи інший суб'єкт громадського контролю не може здійснювати громадський контроль.

Прийняття окремого спеціального закону про громадський контроль сприятиме закріпленню й уніфікації адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, чіткій деталізації його елементів, уникненню законодавчих колізій, попередженню конфліктів та більш ефективній реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР зі змінами та доповненнями закріплює форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, при цьому їх перелік не

включає в себе громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, який за своєю суттю також можна віднести до форм участі громадян у вирішенні питань місцевого значення і який загалом прямо не врегульовується Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що вважаємо суттєвим недоліком. Законопроекти про громадський контроль, що надходять на розгляд, за своїм змістом включають як форми, так і методи реалізації громадського контролю, не розмежовуючи і не виділяючи їх, що також вважаємо неприпустимим. Крім того, передбачене право на реалізацію громадського контролю «в будь-якій іншій формі, не забороненій актами законодавства», ускладнює регламентацію громадського контролю та провокує виникнення колізій під час його реалізації.

У результаті аналізу й узагальнення чинної нормативно-правової бази та існуючих наразі законопроектів, а також наукового доробку з питання громадського контролю запропоновано виділити такі форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, у тому числі у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги чи зауваження щодо функціонування посадовців органів місцевого самоврядування та їх органів загалом, клопотання та заяви про дотримання прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах; 3) звернення суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; 4) залучення суб'єктів контролюючої громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів при радах або відповідних виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); 5) громадські слухання, в тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства; 6) громадська експертиза функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців; 7) громадське публічне

розслідування щодо функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців.

Обґрунтовано, що громадський контроль повинен не перешкоджати законному функціонуванню органів місцевого самоврядування та їх посадовців і реалізовуватися тільки за допомогою законних методів. Тому узагальнено та класифіковано методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які наразі прямо не закріплені чинним законодавством, за такими критеріями:

1) залежно від етапів та функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) методи виявлення проблеми, збору та оцінки інформації в процесі громадського контролю (проведення досліджень та опитувань з використанням доступних офлайн- і цифрових джерел; моніторинг; статистичний, порівняльний аналіз; візуалізація та графічний аналіз, порівняльно-правовий аналіз; аналітичний метод, моделювання, рейтинговий та інші); б) методи залучення до громадського контролю (віддалене залучення через цифрові засоби та технології; партисипативний; договірний; адвокація та пропаганда; проведення форумів, конференцій, круглих столів як в офлайн-, так і онлайн-форматах тощо, просвітницький, виховний); в) методи планування, організації та прогнозування здійснення громадського контролю і його результатів (командні, мозковий штурм, сценаріїв, проєктний та ін.); г) методи інформування та комунікації (технологічні, технічні, процедурні; цифрові інформаційні панелі, електронні розсилки, обговорення та повідомлення в соціальних мережах, краудкастинг, блогерство, онлайн-чат, онлайн-форум тощо); г) методи оцінювання ефективності проведення громадського контролю (методи одержання зворотної реакції, моніторинг врахування внесених пропозицій чи усунення правопорушень тощо);

2) за характером використовуваних методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) правові (примус, переконання, заохочення); б) адміністративні (управлінські, організаційні,

економічні, кадрові тощо); в) психологічно-виховні (виховні, профілактичні, у т.ч. консультування, обговорення, ідеологічні, у т.ч. пропаганда, адвокація, представництво, лобіювання);

З) за ступенем прогресивності та цифровізації: а) традиційні (діалогові, консультаційні, обмін досвідом, соціальна взаємодія, співпраця в реальному часі, класичні дослідження тощо); б) новітні (онлайн-дослідження, онлайн-опитування, віртуальні зустрічі, вебінари, моніторинг соціальних мереж, краудкастинг, блогерство, інтерактивний інтерфейс та зворотні форми офіційних вебсайтів, у т.ч. онлайн-чат, онлайн-форум).

Обґрунтовано, що визначені в межах цього дослідження форми й методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування доцільно використовувати в комплексі, що має бути сплановано та складено залежно від конкретної проблеми чи питання, бо окремо взяті методи/ форми не є самодостатніми та високоефективними.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Напрями кодифікації законодавства у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

У сучасному законодавстві України наразі відсутній як загальний базовий закон про громадський контроль, так і окремий розділ у Законі України «Про місцеве самоврядування» щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно, виникають численні законодавчі колізії щодо правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, визначення й розмежування форм і методів його здійснення та вирішення інших питань, пов'язаних із безпосередньою його реалізацією, що в підсумку нівелює роль інституту громадського контролю в суспільстві та знижує його ефективність. Крім того, функціонування інституту громадського контролю передбачене численними міжнародними та європейськими нормативно-правовими документами на шляху розбудови демократичного громадянського суспільства, тому вдосконалення передусім законодавчих засад є важливою складовою гармонізації національного законодавства із нормами та стандартами Європейського Союзу на шляху євроінтеграції. Зазначене вище обумовлює нагальність і актуальність наукової проблеми кодифікації законодавства у сфері громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування [223].

Питання громадського контролю і його адміністративно-правового регулювання загалом та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зокрема неодноразово виступало об'єктом

досліджень науковців. С.М. Кушнір звертав увагу на громадський контроль у механізмі правового регулювання та правові засоби його здійснення [185]. Г.В. Мороз досліджував питання правового регулювання громадського контролю, проте виключно в екологічній сфері правовідносин [224], О.Г. Бондар – у галузі земельних правовідносин [225], Г. Я. Наконечна – у фінансовій сфері [226], О.М. Сеньків – у розрізі публічної звітності [227], В.М. Саркісян – у контексті виборчого процесу й громадського контролю над ним [228], В. М. Олійник – у сфері правового регулювання громадського контролю за органами судової влади [229] тощо.

А.П. Денисенко висвітлював проблематику вдосконалення адміністративно-правового регулювання громадського контролю у сфері управління державою [230]. С.А. Пінчук звертав увагу на проблемні правові питання практичного застосування форм участі громадян в управлінні муніципальними справами [198]. К.А. Добровіцька вивчала основні поняття громадського контролю та засади його правового регулювання у сфері діяльності органів місцевого самоврядування [231] тощо.

Проте питання кодифікації законодавства у сфері громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування висвітлено доволі фрагментарно. Тому зазначимо, що, зважаючи на сучасний стан нормативно-правового регулювання цієї сфери, численні спроби нормативного врегулювання та необхідність його вдосконалення, існує доцільність подальших досліджень у цьому напрямку з урахуванням сучасних вимог та умов.

Як слушно вказує І.В. Бордун, «розпочата у 2014 році реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та наближеного до громадян інституту місцевого самоврядування в Україні. Водночас децентралізація повноважень у сфері місцевого самоврядування зумовила необхідність упорядкування системи контролю, а також нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування» [232, с. 42-43]. Погоджуючися з автором, вважаємо беззаперечною необхідність у

першочерговій кодифікації законодавства у цій сфері для впорядкування системи громадського контролю, особливо за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

З цього приводу В.М. Кравчук відзначає, що нормативно-правового регулювання та розвитку потребують процедури громадського контролю, такі як заслуховування звітів про результати роботи, громадський моніторинг та громадські слухання (загальні процедури), громадська експертиза, громадське розслідування та громадська перевірка (спеціальні процедури) тощо. Відповідно, необхідно визначити та врегулювати порядок організації кожної з процедур, оформлення результатів здійснення та правові наслідки у випадку виявлення правопорушень, здійснених підконтрольними суб'єктами громадського контролю [233]. При цьому цілком поділяємо думку науковця стосовно того, що безпосередньо ці процедури не можуть ефективно функціонувати без створення системи громадського контролю, яка їх об'єднуватиме єдиними метою, принципами, завданнями, що також обумовлює необхідність вирішення проблеми кодифікації законодавства у галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

С.В. Савчук та Н.М. Коломийчук підкреслюють, що «недосконалість нормативно-правового підґрунтя у реалізації контрольних заходів громадськими інститутами, низький рівень поінформованості громадян щодо можливості їхньої участі в управлінських процесах, зокрема у прийнятті відповідних рішень місцевої влади, в тому числі, з питань формування та використання бюджетних коштів, призводять в результаті до порушення налагодженої співпраці держави та населення, в той час як сучасні виклики розвитку демократичного суспільства та активізація процесів децентралізації вимагають посилення ролі саме громадського контролю як на державному, так і на місцевому рівнях» [234]. При цьому активність держави Україна в залученні громадян до управлінської діяльності здійснюється переважно на

рівні органів державної влади, а органам місцевого самоврядування надаються в цьому питанні широкі дискреційні повноваження [235, с. 19].

Нормативно-правова база України у сфері громадської діяльності представлена декількома окремими установчими законами, які не регулюють відносини з питань розвитку громадянського суспільства та участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики. Такі відносини регламентуються підзаконними актами, які мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. В умовах проведення реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації, коли управлінські повноваження органів виконавчої влади на регіональному та місцевому рівні передаються до органів місцевого самоврядування, не обов'язковість виконання підзаконних нормативно-правових актів може призвести до гальмування розвитку громадянського суспільства та викликати певний суспільний резонанс [236, с. 172].

Зокрема Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні для органів місцевого самоврядування не має обов'язкового характеру, як й інші важливі нормативно-правові документи, які стосовно органів місцевого самоврядування носять лише рекомендаційний характер. Консультації з громадськістю у формі публічних обговорень та електронних консультацій є обов'язковими для органів виконавчої влади, водночас для органів місцевого самоврядування такий механізм є рекомендаційним, оскільки для врахування думки громадян в органів місцевого самоврядування існують інші механізми (загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання). Проте органи місцевого самоврядування активно користуються цим механізмом на підставі власних місцевих порядків про проведення громадських консультацій, які розробляють на основі загальнонаціонального [219, с. 44].

Варто зауважити, що не один законопроект з даного питання подавався на розгляд до комітетів чи безпосередньо до Верховної Ради України. Мова, наприклад, йде про проекти Закону України «Про громадський контроль»

№ 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду) [154], Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17.10.2019 р. [174], Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. [155] тощо. Проте жоден із них так і не був прийнятий.

Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) у своєму звіті «Барометр ОГС: оцінка середовища для громадянського суспільства у країнах Східного партнерства» (за червень 2019 – липень 2020 рр.) зазначає, що правове середовище для діяльності інститутів громадянського суспільства не зазнало особливих змін. Позитивним моментом є те, що муніципалітети активно почали розробляти та ухвалювати статuti громад, де визначають процедури громадської участі, наприклад: громадські слухання, громадська експертиза, електронні петиції, бюджети громадської участі тощо. Проте мають місце проблеми практичного характеру, зокрема не всі структури й органи державної та місцевої влади дотримуються процедур консультацій з громадськістю. Не всі нормативно-правові акти обговорюють з громадськістю, її пропозиції часто не враховують, утруднено доступ до інформації щодо проведення консультацій [237].

Консультації з громадськістю у формі публічних обговорень та електронних консультацій, передбачені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, є обов'язковими для органів виконавчої влади, проте процедура проведення публічних обговорень не прописана детально, а для органів місцевого самоврядування цей механізм є рекомендаційним, адже для врахування думки громадян в органів місцевого самоврядування існують інші механізми (загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання). Водночас органи місцевого самоврядування активно користуються саме цим механізмом на

підставі власних місцевих порядків про проведення громадських консультацій, який розробляють на основі загальнонаціонального. Крім того, застосування виключно електронних консультацій створює бар'єр для участі деяких вразливих суспільних груп [219, с. 44]. Також через карантинні обмеження внаслідок пандемії COVID-19 доступ громадян до консультацій та участі у процедурі вироблення владних рішень на місцевому рівні був суттєво ускладнений.

Інститути громадянського суспільства мають доступ до інформації переважно через офіційні сайти та запити про доступ до публічної інформації. Водночас аналіз стану забезпечення доступу громадян до публічної інформації свідчить про те, що сьогодні все ще існує багато труднощів у сфері дотримання цього права, а також про відсутність будь-яких зрушень у бік більшої інформаційної відкритості української влади. Практика показує, що органи місцевого самоврядування «фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом, неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації «для службового користування». Органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (у тому числі через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях» [238, с. 260].

Фіксується також ряд проблем і у сфері захисту свободи мирних зібрань, безпеки громадських активістів, недостатньої ефективності і організації розслідування нападів на них тощо. У зв'язку з вищесказаним УНЦПД виділяє такі пріоритетні напрямки, спрямовані з покращення ситуації в досліджуваній сфері:

- 1) забезпечення належного та ефективного розслідування нападів на журналістів і громадських активістів;
- 2) уникнення подання проєктів законів, спрямованих на погіршення правового середовища інститутів громадянського суспільства;

3) скасування адміністративної відповідальності за порушення неіснуючого порядку організації та проведення мирних зібрань (стаття 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення);

4) запровадження конкурсного і прозорого механізму фінансування, моніторингу і звітування інститутів громадянського суспільства з державного та місцевих бюджетів;

5) запровадження автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги [237] та інші заходи.

Загалом як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування не створені необхідні організаційно-правові умови застосування механізму громадської участі, на чому наголошується в Національній стратегії у сфері прав людини від 24 березня 2021 року № 119/2021 [239]. Більше того, з'являються новітні механізми громадської участі, які слід врегулювати належним чином. У підсумку участь громадян та інституцій громадянського суспільства під час формування та здійснення державної політики, вирішення справ місцевого значення не має системного характеру.

У досліджуваному контексті цією Стратегією проголошені такі стратегічні завдання:

«1) унормування стандартів та загального порядку проведення органами місцевого самоврядування публічних консультацій на всіх етапах реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення;

2) аналіз практики функціонування громадських рад та подальше удосконалення засад їх діяльності, зокрема, щодо процедури обрання їх складу, посилення експертних функцій та залучення до реалізації державної політики;

3) законодавче врегулювання засад здійснення народного волевиявлення через місцевий референдум, порядок його організації та проведення;

4) врегулювання на законодавчому рівні правових гарантій та механізмів реалізації свободи мирних зібрань;

5) розвиток місцевої демократії та посилення гарантій участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування за допомогою: розширення кола осіб, які можуть брати участь у вирішенні питань місцевого значення через інструменти місцевої демократії; врегулювання порядку ініціювання та проведення загальних зборів (конференцій) і врахування їх рішень; удосконалення законодавчого регулювання місцевих ініціатив; закріплення права членів територіальної громади подавати місцеві ініціативи на розгляд ради або її виконавчого органу; встановлення обов'язку органів місцевого самоврядування розглядати місцеві ініціативи на найближчих своїх засіданнях за участю ініціаторів та приймати за результатами рішення; удосконалення законодавчого регулювання громадських слухань; закріплення на законодавчому рівні права органів місцевого самоврядування створювати консультативно-дорадчі органи, а також права інститутів громадянського суспільства на проведення громадської експертизи та обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти її проведенню; удосконалення з урахуванням розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та принципів безбар'єрності законодавчого регулювання порядку та способів подання звернень, а також розгляду таких звернень, відповідальності за їх неналежний розгляд та зловживання правом на звернення; удосконалення доступу до публічної інформації; упровадження онлайн-платформи для взаємодії» [239] тощо.

Отже, вважаємо, що для забезпечення ефективності громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та уніфікації чинної нормативно-правової бази, що регламентує цю сферу правовідносин, необхідно прийняти *спеціальний закон про громадський контроль в Україні, який міститиме окремий розділ, присвячений безпосередньо громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування*. Цей закон має чітко й однозначно визначати:

- мету та завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- принципи і функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- об'єкт і предмет громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- коло суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, сферу компетенції та повноважень);
- методи та форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування з деталізацією кожного/кожної з них (у тому числі щодо врегулювання та усунення нормативних колізій стосовно консультацій з громадськістю, проведення місцевих референдумів, громадської експертизи, доступу до публічної інформації та ін.);
- порядок, особливості і процедури реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за кожною передбаченою формою;
- державні гарантії реалізації прав суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- систему заохочень державою активної участі громадян та їх об'єднань, територіальних громад в ефективному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- аспекти державної підтримки, у тому числі фінансового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- відповідальність суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність, за вчинені правопорушення;
- порядок дій у випадку конфлікту інтересів суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- можливості громадської та правової освіти суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, у тому числі, міжнародного формату;
- порядок та напрямки організації міжнародної співпраці у галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування;
- інші практичні аспекти здійснення громадського контролю.

Крім того, можна констатувати, що проблеми у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування значною мірою обумовлені прогалинами та суперечностями правового регулювання. Для усунення вказаних недоліків нами запропоновано внесення змін і доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правовий режим воєнного стану», «Про військово-цивільні адміністрації» (Додаток Б).

3.2 Особливості імплементації зарубіжного досвіду у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

В умовах перебування України в глобальному середовищі, її співпраці з урядами інших країн та іноземними партнерами питання імплементації зарубіжного досвіду постійно постає в різноманітних сферах суспільно-правових відносин. Помірковане використання позитивних моментів зарубіжної практики адміністративно-правового регулювання або, навпаки, детальне вивчення недоліків, які мали місце в тих чи інших країнах у подібних обставинах, уможливорює більш ефективне та швидке покращення важливих управлінських процесів, реформування галузей, у яких наразі наявні певні недоліки, на національному та місцевому рівнях, що дозволить наблизити вітчизняне законодавство та інституційний механізм його

реалізації до світових та європейських стандартів, а це, у свою чергу, є однією з вимог вступу України до ЄС та НАТО [240].

Питання імплементації зарубіжного досвіду у галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування особливо актуальне, зважаючи на сучасний стан адміністративно-правового регулювання в цій сфері та його недоліки й, зокрема, відсутність єдиного законодавчого акта, який би комплексно, однозначно та детально врегульовував цей аспект.

У наукових правових джерелах проблематика зарубіжного досвіду в контексті саме громадського контролю не є новою. О.М. Штирьов та А.В. Степаненко вивчали зарубіжний досвід громадського контролю у сфері надання управлінських послуг [241], В.В. Кулешов – у контексті методології громадського контролю представницьких органів влади [217], І. Артеменко – в галузі участі інститутів громадянського суспільства у формуванні і реалізації державної молодіжної політики [242], В.Х. Ярмачі – при здійсненні громадського контролю за правоохоронною діяльністю [243], О.М. Музичук – під час участі громадян та громадських формувань у боротьбі з правопорушеннями та охороні громадського порядку [244]. С. А. Рева досліджував участь громадськості у формуванні та реалізації політики держави [245], В. П. Новак – у контексті адміністративно-правового регулювання соціального партнерства державних органів і громадських об'єднань [246], П.Д. Біленчук – питання соціального партнерства, проте на муніципальному рівні [247]. О.Л. Харитонюк вивчав досвід залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні, проте на прикладі виключно Чеської Республіки [248]. Т. В. Семигіна акцентувала увагу на практичних і політичних аспектах роботи в громаді з використанням зарубіжного досвіду [249], О. В. Скорогод – на нормативному підґрунті в міжнародному контексті [250] тощо. Тобто безпосередньо проблематика імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування висвітлена доволі фрагментарно, що обумовлює

необхідність її подальшого комплексного дослідження, враховуючи сучасні зміни законодавства та здійснювані урядом реформи.

Підходячи до питання обґрунтування доречності імплементації зарубіжного досвіду і особливостей його запозичення та використання, звернімо увагу на думки правознавців із цього приводу. Так, С.В. Савчук та Н.М. Коломийчук вважають доцільним «дослідження зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю та застосування відповідних методів впливу громадськості на управлінські процеси, зважаючи на те, що актуальність проведення контролю громадськості за діями влади зростає, виходячи із ситуації у зовнішньополітичному, фінансово-економічному та гуманітарному середовищах України» [234]. П.М. Любченко та О.А. Смоляр наголошують на тому, що вітчизняну науку змушують аналізувати зарубіжну практику нормативно-правової регламентації роботи органів місцевого самоврядування, організації державного та громадського контролю за їх діяльністю незавершеність конституційної, бюджетної, адміністративно-територіальної та цілої низки інших реформ в Україні, подальші пошуки оптимальної моделі місцевого самоврядування та шляхів підвищення ефективності контролю роботи органів і посадових осіб [251, с. 18-19].

Водночас С.А. Сенча стверджує, що для України важливим є світовий досвід у розробленні та впровадженні ефективних механізмів і методів стимулювання розвитку і консолідації громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації політики на всіх рівнях, оскільки задекларований Україною курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію став певним поштовхом до розвитку партнерських відносин між органами публічної влади та громадськістю [236, с. 170]. При цьому О.М. Штиршов та А.В. Степаненко слушно відзначають, що вивчення позитивного зарубіжного досвіду набуває особливої важливості в умовах інформаційної інтеграції, адже протягом останніх років у країнах з розвиненою формою представницької демократії можна спостерігати посилення руху за збільшення залучення громадян до урядування. На думку

авторів, науковий аналіз позитивного зарубіжного досвіду громадського контролю за діяльністю органів державної влади та його подальше узагальнення з метою впровадження в Україні створює основу для практичного удосконалення чинного законодавства, що регулює організацію та здійснення громадського контролю [241, с.193].

На інший важливий фактор імплементації зарубіжного досвіду у сфері громадського контролю органів місцевого самоврядування звертає увагу Є. В. Касяненко, підкреслюючи, що в Україні проблемним питанням є інституціоналізація демократичного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації, а тому й вивчення та врахування міжнародних правових стандартів і провідної практики демократичних країн світу для формування вітчизняної моделі демократичного контролю на основі кращих здобутків міжнародного співтовариства є обраними Україною глобалізаційними орієнтирами розвитку [235, с. 16].

Тобто основними цілями й напрямками імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є:

- 1) формування та вдосконалення адміністративно-правового законодавства в цій сфері правовідносин;
- 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому;
- 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності;
- 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція;
- 6) інформаційна інтеграція та глобалізація.

Одним із основних міжнародних нормативно-правових документів у сфері адміністративно-правового регулювання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є Європейська хартія місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government) [253], якою встановлюється та проголошується право громадян на участь в управлінні державними справами. При цьому у ст. 1 «Додаткового протоколу 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» [254], ухваленого Радою Європи від 16 листопада 2009 року, визначається право кожного громадянина вживати заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень і обов'язків місцевих органів влади. Також у ній зазначено, що законодавством мають бути передбачені такі засоби, які сприятимуть реалізації цього права, зокрема забезпечення створення процедур залучення громадян через звернення, консультації, місцеві референдуми, механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій, використання інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення та розвитку права участі [254].

Розглядаючи міжнародне і передусім європейське підґрунтя регулювання громадського контролю за органами місцевого самоврядування, пропонуємо звернути увагу на Рекомендацію № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг», згідно з якою «служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, мають підлягати періодичному оцінюванню в аспекті задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання» [255]. Також у Білій книзі європейського врядування (European Governance A White Paper) визначаються основні напрямки вдосконалення роботи інституцій, у тому числі, й за допомогою залучення громадськості до контролю за їх роботою за принципами «гарного врядування» («good governance») [256].

Не менш важливими засадничими міжнародними документами є Рекомендація № 61 (1999) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Про роль місцевих та регіональних медіаторів/омбудсменів для захисту прав громадян», що обґрунтовує необхідність запровадження посади місцевих омбудсменів для захисту прав громадян і підвищення прозорості, відкритості, якості та ефективності управління [257], Рекомендація № 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [258], що наголошує на формуванні політики з залученням органів місцевої влади, спрямованої на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті [259], де визначаються кроки і заходи, спрямовані на заохочення та посилення участі громадян у місцевому публічному житті, зокрема: загальні кроки і заходи; кроки і заходи, пов'язані з участю у місцевих виборах і системі представницької демократії; кроки і заходи, спрямовані на заохочення участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами; конкретні кроки і заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь у громадській діяльності (жінок, молоді, осіб з інвалідністю, осіб похилого віку, іноземних громадян), також акцентується увага на законодавчих змінах та широкому використанні інформаційно-комунікаційних технологій. У Рекомендації CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі [260] робиться акцент на національному законодавстві та політичному й публічному середовищі для захисту і розвитку простору для громадянського суспільства в цілому, на заходах для його захисту та розвитку.

Важливе значення для усвідомлення зарубіжного бачення досліджуваного питання має й Кодекс кращих практик участі громадськості

у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 01 жовтня 2009 року. Так, у Кодексі таким чином позиціонується функція контролю:

«1) стеження за розробкою проєкту політики для того, щоб переконатися, що побажання зацікавлених сторін враховані і що процес є вичерпним та прозорим;

2) забезпечення того, щоб розроблений проєкт був демократичним, прозорим та оптимально ефективним;

3) забезпечення того, щоб політика реалізовувалась, як було передбачено і без шкідливих побічних наслідків;

4) забезпечення пріоритетної роль у процесі моніторингу наслідків політики з тим, щоб збули досягнуті поставлені цілі» [261].

Як слушно зауважують О.С. Коваленко, Е. Вільямсон та К. Олівер, «у стандартах та документах Ради Європи наголошується на необхідності забезпечення наступних основних принципів та умов, на яких повинна базуватися громадська участь та якісне демократичне врядування:

1) громадяни повинні мати змогу брати участь на різних стадіях процесу прийняття рішень, які приймаються органами влади, починаючи з найбільш раннього етапу формування рішень та політик;

2) органи місцевого самоврядування повинні підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність за внесок у життя своїх громад;

3) сприяння збалансованому представництву жінок і чоловіків під час участі у місцевій політиці та місцевому публічному житті;

4) участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби: молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю і меншин;

5) взаємоповага;

6) відкритість, прозорість і підзвітність;

7) інноваційність та відкритість до змін;

8) оперативність та зворотний зв'язок;

- 9) стале управління фінансами;
- 10) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість;
- 11) недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі особи могли бути почутими, а їхня думка врахована» [219, с. 22].

Водночас зарубіжний досвід свідчить, що контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, визначається наступними факторами:

- 1) формою правління (монархія, республіка);
- 2) формою державного устрою (унітарна, федерація);
- 3) формою політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія);
- 4) моделлю місцевого самоврядування (муніципальна, біполярна, іберійська, змішана, «радянська») [251, с. 18-31].

Тому цілком очевидно, що в Україні та зарубіжних країнах є як спільні, так і відмінні форми громадського контролю за органами місцевого самоврядування:

- 1) спільні форми: громадський моніторинг з боку громадських організацій (Швеція), висвітлення результатів діяльності у ЗМІ (Угорщина), адміністративне оскарження актів та дій органів місцевого самоврядування;
- 2) відмінні форми: відеоспостереження можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень (Польща), реєстрація помилок і порушень посадових осіб місцевого самоврядування, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків (Нідерланди), заохочування позитивних дій та звітності органів місцевого самоврядування (Нідерланди), онлайнова система контролю за рухом справ (Північна Корея), інститут місцевого омбудсмена тощо [262; 263].

У більшості країн Європи попереджувальними формами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є слухання, обговорення,

консультації з громадськістю (Бельгія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія тощо). Цікавим є й досвід Грузії в контексті дослідження громадського контролю за органами місцевого самоврядування, що базується на вдосконалених процедурах обов'язкового інформування громадськості про проєкти рішень органів місцевого самоврядування, подачі цивільних петицій, участі громадян в колегіальних органах, зокрема їх засіданнях, зобов'язань голів громад і мерів міст консультуватися з громадськими радами [264; 265]. У Фінляндії Законом «Про адміністративну процедуру» передбачений попередній громадський контроль, що кореспондує з обов'язком органів місцевого самоврядування звертатись до сторін того чи іншого рішення, за уточненням питання чи одержання коментарів безпосередньо до його вирішення [266].

При цьому однією з найбільш розповсюджених форм контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є адміністративне оскарження. Наприклад, у Польщі воно регламентується Кодексом адміністративного провадження, де, зокрема, закріплене право подати скаргу на акти, дії органів місцевого самоврядування й визначено процедуру їх подання та розгляду. У Нідерландах для розгляду скарг на дії та рішення органів місцевого самоврядування функціонують спеціальні дорадчі комісії, які працюють за спеціалізацією (соціальний, економічний напрям і т.д.) і формуються з 20-25 жителів міста, що обираються місцевою радою на строк її повноважень. Незважаючи на те, що рішення дорадчих комісій носять рекомендаційний характер, органи місцевого самоврядування прислухаються та реагують на них.

У Румунії також діють громадські дорадчі комітети як важливий громадський інститут, який є зв'язком влади і громадян [267]. А «дорадчими комітетами в Ірландії, Люксембурзі та Польщі виступають групи волонтерів з представників громад, які створюються з ініціативи органів місцевого самоврядування чи профільних недержавних організацій і працюють на постійній основі у формі проведення засідань» [268].

Цікавим вважаємо досвід інституту місцевого омбудсмена – уповноваженого з прав людини на місцевому рівні, що має місце в понад ста країнах світу (Великобританія, Ісландія, Італія, Молдова, Німеччина, Норвегія, Португалія, Румунія, Словенія, США, Франція, Швейцарія та ін.). Муніципальні омбудсмени покликані забезпечувати захист інтересів і прав громадян на місцевому рівні, тобто в тій чи іншій територіальній громаді (розгляд скарг громадян і відновлення порушених органами місцевого самоврядування прав), впливати на роботу державних органів та органів місцевого самоврядування задля підвищення її відкритості та ефективності [232, с. 44-45].

У Великобританії омбудсмени вважаються спеціально уповноваженими, відносно незалежними і дуже впливовими суб'єктами контролю. В Ісландії також місцеві омбудсмени по кожній справі, якою встановлено порушення права рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, надають поради і рекомендації органам місцевого самоврядування для відновлення порушених прав, виправлення допущених помилок чи вдосконалення прийнятих рішень. При цьому в залежності від традицій, менталітету та ряду інших чинників інститут місцевих омбудсменів наділений різним правовим статусом [262, с. 3].

У багатьох країнах діють громадські організації безпосередньо з функцією громадського контролю за діяльністю органів, у тому числі, місцевого самоврядування – моніторингові організації («сторожові» або «watch-dog»). При цьому розрізняють такі їх види згідно з їх функціоналом та призначенням:

1) «спостерігачі» – фіксують зміни у ключових сферах життєдіяльності суспільства та розробляють загальні теорії, не ставлячи собі за мету просування результатів моніторингу в реальну державну політику;

2) класичні «watch-dog» – крім виконання наглядових функцій, активно працюють з інформаційними каналами та популяризують свої дослідницькі

продукти, змушуючи владу послуговуватися напрацюваннями, з метою покращення політики, переоцінки ефективності програм тощо;

З) «проактивні монітори» – на рівні ідей та рішень випереджають інституції влади та, власне, формують методи вирішення суспільних проблем до виникнення критичних ситуацій [269].

Як слушно підкреслює з цього приводу М.О. Пухтинський, «роль таких організацій у здійсненні громадського контролю відрізняється в залежності від країни та конкретних обставин, проте, як правило, скрізь результати їх моніторингу використовуються засобами масової інформації, які, у свою чергу, аналогічно мають на меті здійснювати функцію громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» [270, с. 264-265].

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо виділити ряд особливостей імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в розрізі трьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих складових, а саме:

1) необхідність врахування національних особливостей України (форми правління та адміністративно-територіального устрою, національного менталітету та історичного підґрунтя, стану вітчизняного законодавства в цій сфері, позитивного досвіду та наявних недоліків, стану розвитку інститутів громадянського суспільства та моделі взаємодії з ними і безпосередньо форм і методів громадського контролю за органами місцевого самоврядування, які вже діють у країні, аналізу їх ефективності);

2) необхідність наближення національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків (врахування рекомендацій Ради Європи та інших міжнародних документів у цій сфері правовідносин, керівних принципів та настанов, запропонованих заходів тощо);

3) прагнення вдосконалення національної моделі громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок

використання позитивних практик конкретних країн (досвіду відеоспостереження за контактами службовців органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання своїх повноважень (Польща), досвіду реєстрації випадкових або навмисних помилок посадовців осіб місцевого самоврядування, що призводять до порушень прав й інтересів громадян, а також реєстрації їх наслідків (Нідерланди), запровадження інституту місцевого омбудсмена (Великобританія, Ісландія та ін.), зміщення вектора на превентивну компоненту громадського контролю, залучення «watch-dog» громадських організацій тощо).

3.3 Вектори підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю

Одним із важливих факторів і передумов удосконалення адміністративно-правового підґрунтя громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та підвищення якості й результативності його безпосередньої реалізації є рівень правової культури та толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю, передусім територіальних громад та їх мешканців, органів самоорганізації населення, громадських об'єднань, засобів масової інформації та, власне, суб'єктів органів місцевого самоврядування. Водночас процес виховання правової культури і толерантності в цій сфері також потребує підвищення ефективності для виконання функцій, задач і досягнення мети громадського контролю.

Питання правового виховання, правової культури та толерантності в правовідносинах демократичного громадянського суспільства є багатоаспектним явищем і предметом міждисциплінарних досліджень. Окремі його аспекти розглядаються в теорії та практиці соціології,

політології, філософії та педагогіки [238; 271; 272; 273; 274; 275; 276; 277; 278] і, звісно, правової науки та державного управління [279; 280; 281; 282; 283; 284; 285; 286; 287; 288; 289; 290]. Проте більшість вказаних досліджень орієнтовані на визначення сутності та обґрунтування ролі й значущості правового виховання, правової культури, правосвідомості та толерантності в українському демократичному суспільстві на етапі його розбудови на засадах верховенства права та законності. Зміна ідеологічних парадигм протягом історичного генезису також позначається на змісті та рівні наукових досліджень щодо правового виховання. Водночас проблема підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності досліджена фрагментарно, залишається невирішеною, особливо потребує подальших досліджень щодо суб'єктів правовідносин саме у сфері громадського контролю, що є на часі.

Варто погодитися з І.О. Варакутою стосовно того, що кризовий стан і його прояви за умов тимчасової окупації певної частини території держави та військової агресії, призводять до соціального та правового нігілізму, а нігілістичні настрої – до несприйняття права як найбільш дієвого регулятора суспільних відносин і, як наслідок, негативно впливають на формування адекватного сучасним реаліям правового світогляду та поведінки громадян [285, с. 47]. За таких умов саме правове виховання покликане формувати особистість, її світогляд, корегувати шляхи досягнення особистих цілей, відіграючи ключову роль в організації громадянського суспільства як основи правової держави.

Проголошені в Конституції України цілі розбудови демократичної, соціально-правової держави не можуть бути досягнуті без правового виховання, за допомогою якого формується необхідний рівень правосвідомості та правової культури як громадян, так і суспільства загалом [291, с. 377]. Водночас сучасне становище, зокрема молоді в Україні, характеризується її мінімальною участю в об'єднаннях громадян, зниженою активністю, повільним зростанням громадянської та національної свідомості,

відсутністю системного формування ціннісних орієнтацій, низьким рівнем поінформованості з питань участі в усіх сферах суспільного життя, процесі формування і реалізації державної політики, низьким рівнем правової освіти та знання шляхів захисту своїх прав, а також правовим нігілізмом, відсутністю соціальної волі та «стадним» інстинктом [292]. Все це негативно впливає і на розвиток інституту громадянського контролю, як і громадянського суспільства загалом. Системний зв'язок між правовою культурою і правовим нігілізмом активно досліджується нині у теоретичних джерелах [293]. Реальність постійно формує нові виклики, почасти обумовлені впровадженням сучасних інформаційних технологій, почасти – відмовою від концепції загального миру і відновлення силових впливів у міжнародній політиці. Інший блок проблем пов'язаний з недостатньою сформованістю у суб'єктів правовідносин, у тому числі й представників органів місцевого самоврядування, необхідних інструментів для здійснення критичного аналізу контенту в інформаційному середовищі, що негативно впливає на їх правову культуру [294].

Прояви нетерпимості та політичний радикалізм є суттєвою перешкодою на шляху утвердження демократичних цінностей та інституційних форм громадянської участі. Брак діалогу громадянського суспільства та держави в процесі прийняття рішень є передумовою кризових явищ, делегітимації влади та появи деструктивних форм політичної участі. При цьому політизація фрагментації українського суспільства також є перешкодою для впровадження інституту толерантності в українському суспільстві [295, с. 182]. До інших негативних факторів належать: низький рівень правової культури, сформованість стійких стереотипів щодо держави, лідерів, а також відчуженість переважної більшості громадян від суспільних та політичних справ [296, с. 8]. Тому від ефективності виховання правової культури та толерантності залежить формування правової держави, громадянського суспільства та здійснення ним громадського контролю за органами влади.

Р.М. Андрусишин слушно наголошує, що верховенство права, захист прав людини та правові цінності не можуть бути реалізованими без підвищення рівня правосвідомості, правової освіти та правової культури. Формування громадянського суспільства, у тому числі активізація політичної, громадської та громадянської діяльності, реалізація контрольних повноважень громадянським суспільством щодо владних інституцій теж вимагає підвищення рівня правосвідомості та ступеня ефективності правового виховання. Крім того, в умовах прояву міжкультурних відмінностей, соціальних протиріч толерантність і толерантна свідомість є важливими компонентами правової свідомості [297, с. 37,87]. Особливо важливою проблема правового виховання, правової культури та толерантності видається в контексті формування нових правових цінностей у громадян під впливом зміни ідеології та цінностей світогляду, на етапі формування та розвитку інституту громадянської участі, залучення до управління державою та контролю за її діяльністю.

О.П. Дзьобань справедливо вважає, що «правове виховання є невід'ємною складовою формування кожної особистості і полягає у створенні конкретних форм правосвідомості і поведінки, зумовлених інтересами та метою суспільства і його складових. За умов розбудови незалежної України воно виступає єдністю соціалізації та індивідуалізації, цілеспрямованого передавання, засвоєння і творчого використання досвіду попередніх поколінь, продовження культурно-правових традицій народу, створення правової людини сучасності, уведення її у сферу правових цінностей» [298, с. 64]. Цілком погоджуємося, що головною ціллю правового виховання є набуття молоддю позитивного правового досвіду, успадкування правових надбань народу та досягнення високої культури правових відносин.

У цьому контексті слушною є думка Ю. В. Кривицького стосовно того, що правове виховання відіграє суттєву роль в умовах розбудови в Україні правової держави і громадянського суспільства, утвердження верховенства права як у мирний час, так і у воєнний і післявоєнний періоди, будучи

складовою правової соціалізації, націленим на глибоке розуміння аспектів і рівнів цінності права, свідоме ставлення до прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, повагу до правового порядку, сумлінну реалізацію норм права. Переміщення цінностей права із зовнішньої для людини сфери у площину її внутрішніх уявлень виступає важливим механізмом правотворення та державотворення, способом подолання деформацій правосвідомості та правової культури [299, с. 105]. Без цих фундаментальних засад вбачаємо неможливою ефективну взаємодію між суб'єктами громадського контролю.

Окресливши значення та сучасний стан виховання правової культури і толерантності в українському суспільстві із акцентом на певних негативних тенденціях, зазначимо, що варто зупинитися й на основних факторах, що суттєво впливають на правове виховання і рівень правової свідомості та правової культури. До таких факторів А.П. Гетьман та О.Г. Данильян відносять цивілізаційний і культурний рівні розвитку конкретного суспільства, його політико-правову систему, «укоріненість серед населення правових, етичних та релігійних норм, існуючі в суспільстві правовідносини, правові традиції, правовий менталітет населення тощо» [291, с. 381]. Тому, на думку авторів, процес правового виховання та формування правової культури не може прискорюватися виключно президентським указом, для цього мають бути створені умови, що уможливлють дедалі значніше виявлення об'єктивних чинників, які в результаті цього визначають правову культуру та забезпечують ефективність заходів із правового виховання [291, с. 381], із чим цілком погоджуємося.

Також цікавий підхід демонструє О.П. Дзьобань, вважаючи соціалізацію головним чинником правового виховання. Водночас ключовим фактором правової соціалізації особистості є соціальне середовище, із яким відбувається взаємодія людини і яке виявляється через: 1) сукупність ролей і статусів, що пропонуються суспільством людині; 2) комплекс соціальних, політико-правових інститутів, спільнот, громадських організацій, у рамках

яких індивідом реалізуються певні соціальні ролі і здобуваються націлені соціальні статуси; 3) складові соціально-правового середовища, якими визначається правова соціалізація, тобто сукупність правових і соціальних норм, цінностей, якостей, навичок, знань, умінь, що набуваються людиною для того, щоб за суспільними потребами виконувати відповідні ролі і підтримувати отриманий статус; 4) соціальне середовище, яким охоплюється сукупність політико-правових і соціальних інститутів, технологій правового виховання, відтворення та передавання культурно-правових норм, цінностей і зв'язків [299, с. 58-59]. Крім того, конкретні події та соціальні явища суттєво впливають на правову поведінку індивіда в суспільстві та формування ціннісних правових настанов. Окремі з них можуть виступати так званими тригерами і спонукати громадян до більш активної участі в управлінні справами місцевого значення та контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Аспект соціальної відповідальності є не менш значущим для розвитку громадянина, суспільства та держави, будучи однією із засад правового виховання. Її виховний вплив на людський потенціал і здатність бути засобом правотворчого процесу та державотворення, сприйняття або несприйняття діяльності держави та її інститутів, на мотивацію правомірної поведінки тощо є важливою детермінантою виховання правової культури. Водночас досягнення мети правового виховання та соціально відповідальної поведінки можливе тоді, коли вони орієнтуватимуться на подолання реально існуючих в суспільстві проблем, формуватимуть навички та вміння для розвитку особистості та громадянського суспільства в сучасному глобалізованому світі [300, с. 363].

Конструктивну позицію в контексті дослідження висловлює Ю.М. Біденко, підкреслюючи, що баланс між чинниками суперництва, конкуренції та конфронтації, з однієї сторони, та чинниками гармонізації та узгодження принципових інтересів, з іншої сторони, є надзвичайно крихким, адже кожна з соціально-політичних, регіональних, партійних груп в Україні

має власні пріоритети, переконання та вподобання, що суттєво гальмує досягнення згоди з низки проблемних питань. Більше того, за сучасних умов демократичним інституціям громадського суспільства загрожують зростання кількості прихильників крайніх форм націоналізму, релігійна нетерпимість, тероризм і кримінальне насилля, криза сучасної моделі суспільно-політичного устрою, брак цікавості громадян до державних справ, коли не йдеться про захист їх конкретних інтересів. Тому громадянська демократія є не менш важливою складовою, ніж прийняття конституцій і впровадження формальних демократичних інститутів, а виховання толерантності, правової культури, громадянська освіта, посилення громадських об'єднань є передумовою подолання конфліктогенності та виховання толерантності в українському суспільстві [277, с. 33].

Отже, виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю полягає в цільовій, високоорганізованій, комплексній та постійній діяльності держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства у їх тісній взаємодії із формування належного рівня адекватних реаліям сьогодення правової свідомості, правової культури, патріотизму, соціальної відповідальності, толерантності, ідеології та світоглядних цінностей громадян країни передусім через систему правової та громадянської освіти із використанням інформаційних, комунікаційних, інтелектуальних, технологічних та інших засобів [301].

У Декларації принципів толерантності ЮНЕСКО 1995 року наголошується, що виховання є найефективнішим засобом запобігання проявам нетерпимості, а виховання в дусі толерантності має починатися з прищеплення знань про права та свободи людини і громадянина для того, щоб забезпечити їхню реалізацію та зміцнити прагнення кожного учасника правовідносин до захисту прав один одного. Для цього на рівні держави має бути сформоване справедливе та неупереджене законодавство, забезпечуватися дотримання правопорядку, процесуальних та

адміністративно-правових норм. Відповідно, для кожного суб'єкта повинні бути доступними також соціальні й економічні можливості. Крім того, в Декларації наголошується на необхідності толерантності у взаєминах в громадах, де, зокрема, засоби комунікації здатні відігравати конструктивну роль, сприяючи відкритому та вільному діалогу й спілкуванню, баченню значущості толерантності та загроз від байдужості до виявів нетолерантності зі сторони ідеологій та груп [302].

У 2001 році в Україні була затверджена Національна програма правової освіти населення, яка передбачала підвищення її рівня, створення належних умов для набуття правових знань і забезпечення конституційного права громадян знати свої права і обов'язки й, відповідно, подолання правового нігілізму, задоволення потреб громадян в одержанні правових знань і навичок їх застосування. Серед першочергових заходів було передбачено наступні:

1) систематичний аналіз стану правової освіти населення та внесення пропозицій щодо його покращення; проведення соціологічних досліджень з питань ефективності правоосвітньої діяльності та з урахуванням одержаних результатів розроблення наукових рекомендацій щодо її вдосконалення;

2) розроблення та затвердження регіональних програм правової освіти населення;

3) проведення конференцій, семінарів, симпозіумів з питань підвищення рівня правової культури громадян;

4) забезпечення оновлення змісту освіти з урахуванням сучасних вимог та видання типових програм правового навчання різних верств населення;

5) висвітлення в теле- та радіопередачах актуальних правових питань із роз'ясненням законодавчих актів та практики їх застосування і залученням представників органів влади, науковців і фахівців-практиків у галузі права;

6) сприяння створенню правових молодіжних клубів, у тому числі проведенню тижнів показів фільмів на морально-правову тематику, організації тематичних занять молоді;

7) розробка системи заохочень активних учасників правоосвітнього процесу [303] та низка інших заходів.

На нашу думку, деякі з перелічених заходів є актуальними та невирішеними й на сьогодні, тоді як інші потребують адаптації до сучасних вимог громадян і цифровізації суспільних відносин.

Проте й досі на основі цієї Програми 2001 року створюються актуальні програми в територіальних громадах. Наприклад, Програма правової освіти населення Хмельницької міської територіальної громади на 2021-2025 роки включає в себе реалізацію таких заходів:

1) систематичний аналіз роботи щодо практичної реалізації Програми та внесення пропозицій стосовно її поліпшення;

2) всебічне висвітлення в засобах масової інформації актуального законодавства, правових проблем, існуючого стану боротьби зі злочинністю, антикорупційного законодавства, діяльності правоохоронних органів та громадськості міста щодо попередження правопорушень;

3) правові лекторії, тренінг-курси, підвищення рівня поінформованості громадян, проведення правороз'яснювальної роботи серед окремих категорій населення, у тому числі внутрішньо переміщених осіб;

4) заходи правовиховного характеру, під час яких роз'яснюються норми законодавчих актів щодо заборони жорстокості, насильства тощо;

5) проведення з нагоди Дня юриста, Всеукраїнського тижня права зустрічей з учнівською та студентською молоддю, інформування громадян про політику держави, стан законності та правопорядку, забезпечення прав і свобод людини;

6) олімпіади, конкурси, вікторини, брейн-ринги, правоосвітні круглі столи, засідання дискусійних клубів та інші змагання з правознавства, практичного застосування норм чинного законодавства;

7) проведення днів, тижнів, декад правових знань у загальноосвітніх школах, професійно-технічних навчальних закладах, позашкільних

навчальних закладах, бібліотеках міста із залученням представників правоохоронних органів;

8) сприяння вільному доступу громадян до джерел правової інформації шляхом поповнення бібліотечних фондів юридичною літературою, періодичними виданнями і базами даних правового характеру, організації діяльності Інтернет-центрів, підготовки виставок юридичної літератури, правових довідок.

9) інформування громадян міста з питань держави і права, захисту основних прав та свобод, роз'яснення норм законодавства України, попередження та профілактики злочинності в місті [304] тощо.

Проте, на нашу думку, подібні програми містять традиційні заходи і по суті нічим не відрізняються від тих, що приймалися ще 20 років тому. У зв'язку з цим вони потребують перегляду та оновлення з урахуванням потреб і запитів сучасного громадянського суспільства.

Окремі шляхи щодо підвищення ефективності правового виховання в Україні передбачалися у Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, Заходах щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та Методичних рекомендаціях щодо національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах (наказ від 16 червня 2015 року № 641 – втратив чинність) [305]. Мова йшла про вдосконалення нормативно-правової бази патріотичного виховання (розробка нормативно-правових документів, внесення змін до законодавства, підготовка комплексної програми, методичного та фінансового забезпечення її реалізації і т.д.). Окремим блоком зверталася увага на діяльність органів місцевого самоврядування у сфері національно-патріотичного виховання із реалізації заходів, націлених на патріотичне виховання в системі закладів спорту, освіти та культури, підтримки та сприяння волонтерським проєктам, іншій громадській діяльності та самоорганізації українських громадян; залучення молоді до збереження й підтримання єдності в українському суспільстві, громадського руху з метою досягнення громадянського миру та

злагоди тощо. У документі мова йшла і про співпрацю органів місцевого самоврядування безпосередньо з громадянським суспільством шляхом активного залучення до національно-патріотичного виховання громадських об'єднань, використання їхнього досвіду, потенціалу, методів роботи, організаційної та фінансової підтримки на конкурсній основі програм, проєктів громадських організацій, спрямованих на національно-патріотичну складову, активізацію громадського контролю за функціонуванням органів влади щодо національно-патріотичного виховання [305]. Незважаючи на втрату чинності цим нормативно-правовим документом, всі напрямки та заходи є актуальними й на сьогодні, хоча деякі із них відзначаються декларативністю, позаяк не передбачають реальних механізмів їх практичної реалізації.

Аналогічно втратила чинність важлива в контексті досліджуваної проблематики Стратегія інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року, що теж була орієнтована на формування правової культури та правової свідомості, підвищення рівня знань громадян щодо гарантованих їм Конституцією та законами України прав, їх реалізації та захисту [306]. Окрім традиційних векторів, серед більш-менш конкретних запланованих заходів/результатів слід звернути увагу на наступні:

- 1) розроблення за участю інститутів громадянського суспільства законопроекту про правову освіту населення;
- 2) забезпечення проведення широких інформаційно-роз'яснювальних кампаній з актуальних правових питань;
- 3) забезпечення відкритості і доступності правової інформації та її джерел;
- 4) створення належних умов для самоосвіти та набуття громадянами правових знань;
- 5) підвищення рівня правової спроможності територіальних громад;
- 6) створення ресурсно-комунікаційних платформ;

7) розбудова комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги та впровадження новітніх інформаційних технологій [306] та інші.

Проте більшість із запланованих напрямків підвищення ефективності виховання правової культури знайшла відображення в інших новоприйнятих нормативних документах, лише фрагментарно реалізуючись на практиці.

Чинною наразі є Концепція розвитку громадянської освіти в Україні від 03 жовтня 2018 року № 710-р. націлена на модернізацію системи освіти задля формування правосвідомості «активного та відповідального громадянина із розвиненим почуттям власної гідності, стійкою громадянською позицією, готовністю до виконання громадянських обов'язків. Ця Концепція базується на необхідності створити сприятливі умови для формування та розвитку громадянських компетентностей людини на всіх рівнях освіти (формальної, неформальної тощо) та в усіх її складниках (у т.ч. освіти дорослих), що дасть змогу громадянам краще розуміти та реалізовувати свої права в умовах демократії, відповідально ставитися до своїх прав та обов'язків, брати активну участь у суспільно-політичних процесах, а також усвідомлено забезпечувати захист, утвердження та розвиток демократії» [307].

Основними стратегічними напрямками громадянської освіти визначаються: 1) правова освіта громадян, зокрема, в частині розуміння та вміння реалізовувати власні права та обов'язки; 2) посилення здатності брати участь у житті суспільства та користуватися можливостями впливу на процес прийняття рішень на всеукраїнському та місцевому рівні (реалізація права на участь) [307]. Тобто місією цієї форми освіти є посилення участі громадян та їх об'єднань у суспільно-політичних процесах, у прийнятті рішень, їх інформованість про діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, вплив на безпосереднє життя громади.

Окремо слід звернути увагу на затверджений перелік громадянських компетентностей, до складу яких увійшли наступні:

«1) розуміння власної громадянської, національної та культурної ідентичності, повага до інших культур та етносів;

2) здатність володіти знаннями, вміннями та навичками, спроможність реалізувати свій потенціал в умовах сучасного суспільства;

3) знання європейських цінностей, зокрема принципів демократії, та здатність застосовувати їх у повсякденному житті;

4) розуміння та сприйняття цінності прав і свобод людини, вміння відстоювати свої права та права інших;

5) розуміння та сприйняття принципів рівності та недискримінації, поваги до гідності людини, толерантності, соціальної справедливості, доброчесності, вміння втілювати їх у власні моделі поведінки, здатність попереджувати та розв'язувати конфлікти;

6) знання та розуміння державного устрою, державного управління в усіх сферах суспільного життя на всеукраїнському та місцевому рівні;

7) знання механізмів участі в суспільному, суспільно-політичному та державному житті та вміння їх застосовувати разом із прийняттям рішень на всеукраїнському та місцевому рівні; відповідальне ставлення до своїх громадянських прав і обов'язків, пов'язаних з участю в суспільно-політичному житті;

8) здатність критично аналізувати інформацію, розглядати питання з різних позицій, приймати обґрунтовані рішення;

9) здатність до соціальної комунікації та вміння співпрацювати з метою розв'язання проблем спільнот різного рівня, зокрема, шляхом волонтерської діяльності» [307] та інші.

Саме набуття широкими верствами громадян вказаних громадянських компетентностей сприятиме підвищенню ефективності і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Стратегія національно-патріотичного виховання від 18 травня 2019 року № 286/2019 також орієнтована на формування та розвиток у громадян соціальної активності та відповідальності за доручені державні та громадські

справи, сповідування європейських цінностей. Серед заходів знову ж таки бачимо удосконалення нормативно-правового підґрунтя національно-патріотичного виховання, забезпечення належної підтримки з боку держави діяльності організацій громадянського суспільства у сфері національно-патріотичного виховання, розроблення системи заохочення громадських об'єднань та інші [308], на які вже зверталася увага в Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді від 16 червня 2015 року № 641, що втратила чинність.

Активізація роботи з національно-патріотичного виховання на місцевому рівні потребує створення структурних підрозділів з питань національно-патріотичного виховання при органах місцевого самоврядування, постійної роботи координаційних рад з цих питань як дорадчих органів із залученням до їх складу спеціалістів у галузях молодіжної політики, освіти, фізичної культури та спорту, культури і мистецтва, запобігання надзвичайним ситуаціям, а також представників організацій громадянського суспільства відповідного спрямування [308].

Серед новітніх нормативно-правових документів, покликаних покращити ефективність виховання правової культури в Україні, слід назвати й Національну стратегію у сфері прав людини від 24 березня 2021 року № 119/2021. Результатом її реалізації має стати «запровадження системного підходу до забезпечення прав і свобод людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства» [239]. Ключовими напрямками визначено забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань, права на участь в управлінні державними справами; забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішенні питань місцевого значення та інші вектори.

Міністерство юстиції України наголошує на доцільності наступних заходів із посилення правової освіти та інформування населення:

1) розміщення методичних рекомендацій, примірників друкованих засобів масової інформації; 2) забезпечення анонсування правоосвітніх заходів, інформації про роботу громадських приймалень; 3) надання первинної правової допомоги безоплатно громадськими приймальнями із залученням органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, адвокатів, громадських об'єднань, студентів тощо; 4) своєчасне оновлення контактів та адрес громадських приймалень; 5) підвищення кваліфікації працівників громадських приймалень, покращення їх методичного забезпечення, запровадження новітніх форм і методів роботи, активізація їх співпраці з громадськими організаціями; 6) розміщення в громадських приймальнях журнали відгуків та пропозицій [309] та інші заходи. Проте, на нашу думку, в умовах цифровізації публічного управління перевага має надаватися цифровим формам і методам просвітницької роботи з громадянами та передбачати поряд з традиційними заходами онлайн-зустрічі та цифрові механізми залучення (електронні канали, чат-боти, форми онлайн-відгуків та консультації, правові освітні платформи з актуальною та своєчасно оновленою інформацією тощо).

А.П. Гетьман та О.Г. Данильян вважають, що актуальним є наразі проведення таких заходів: розроблення обґрунтованої державної правової політики, багатоступеневої системи правового виховання й освіти; підвищення загального рівня моральності громадян; «популяризація правових знань (зокрема через засоби масової інформації); пробудження інтересу в населення до правових знань і підвищення їх доступності; застосування методів реклами і «public relations»; розвиток сімейного правового виховання» [291, с. 382] тощо.

При цьому чітка державна правова політика повинна за допомогою удосконалених правових заходів впливати на свідомість, формувати певний напрям думок та правову культуру і відповідний рівень правової свідомості. Заходи правового виховання мають бути адаптовані до різних соціальних груп українського суспільства з урахуванням їхніх інтересів та

потреб. При цьому успішність правового виховання певною мірою залежить від того, наскільки повно та ґрунтовно досліджений суб'єкт (особа, колектив, група), на якого спрямоване правове виховання, в цілому, так і його особливості, інтереси та потреби [285, с. 50].

Водночас О.С. Лозовицький вважає пріоритетною мотивацію громадської активності молоді як запоруку небайдужості сьогоденного та прийдешніх поколінь громадян. Найкращою мотивацією, на думку автора, є почуття гордості за свою державу, співпереживання за минуле, співпричетність до творення її сьогодення та майбутнього. Саме тому патріотичне виховання молоді є одним з найголовніших пріоритетів молодіжної політики в Україні та має включати цільові, соціальні, організаційні, функціональні та інші аспекти, демонструвати високий рівень комплексності, охоплюючи своїм впливом усі покоління і всі сторони життя: соціальну-економічну, політичну, духовну, правову, педагогічну, спиратися на освіту, культуру, історію, державу, право [292].

О.В. Прієшкіна звертає увагу на культурну та виховну функцію зборів громадян, орієнтовану на формування громадської свідомості, удосконалення навичок самоврядування та громадського контролю разом з функцією контролю за діяльністю виборних органів та їх посадових осіб [209, с. 95-96]. Урядовці, науковці, освітяни, політики та всі громадяни України на сучасному складному етапі кризового тану суспільства повинні розуміти, що владу має творити кожен громадянин своєю власною культурою, громадянською позицією у суспільстві, засвоюючи передові ідеї освіти як професійно-компетентнісного характеру, так і практично виховного впливу. Перспективним для подальших досліджень є завдання обґрунтування та посилення ролі освіти публічних службовців як чинника їх мотивації на єдність, толерантність і мир в управлінській культурі проблемного світу [288, с. 26].

Але в будь-якому випадку ціннісними орієнтирами правової культури і правового виховання завжди повинні виступати права людини. І оскільки

належна реалізація правових можливостей людини збігається з інтересами громадянського суспільства і правової держави, правове виховання має здійснюватися за рахунок дій як суспільних інституцій (наприклад, просвітницька діяльність щодо реалізації прав людини), так і держави (наприклад, упровадження освітніх програм з вивчення таких прав) [272, с. 45].

Цілком погоджуємося з Д.С. Йорою, що розвиненість правової культури є лише першим кроком до побудови правової, соціальної держави, тому лише тоді, коли Конституція України та інші нормативно-правові акти будуть точно відображати об'єктивну дійсність, а їх конкретні положення не лише встановлювати певні норми, а й знаходити своє повне підтвердження, втілення в життя суспільства та держави, ми зможемо вести мову про державу, в якій суспільство має високий рівень правової культури та правосвідомості [283, с. 49-50].

Цікаво зазначити, що згідно з результатами соціологічних опитувань Центру Разумкова протягом 2011-2020 рр. українське суспільство в цілому було не схильне занадто сильно цікавитися політикою та громадською активністю (близько двох третин громадян відповідали, що вони або не дуже цікавляться, або взагалі не цікавляться). Однак опитування 2022 року показало, що рівень інтересу громадян істотно зріс – «дуже» або «скоріше» цікавляться цими питаннями 56% респондентів. Крім того, порівняно з 2017 роком рівень зацікавленості представників молодших вікових груп зріс більшою мірою, ніж у старших вікових групах. Також порівняно з 2020 роком в Україні зросла частка респондентів, які вважають, що політична система у нашій країні дозволяє таким людям як вони мати вплив на дії уряду, хоча лише «певною мірою» (25%), частка ж тих, хто вважає, що політична система дозволяє таким людям, як вони, впливати на дії уряду «безумовно» або «достатньою мірою», залишилася майже незмінною (19%) [310]. Це свідчить про позитивні тенденції в Україні до підвищення інтересу та мотивованості громадськості до участі у вирішенні справ місцевого

значення та громадського контролю й про наявний потенціал у покращенні його стану, незважаючи на ряд законодавчих недоліків.

Отже, підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю потребує комплексного, системного і соціально відповідального підходу до розробки й практичного впровадження заходів, що проголошуються на рівні національних стратегій, концепцій, програм державного і місцевого значення.

Основними векторами підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю є наступні:

1) загальні стратегічні вектори:

- нормативно-правовий (удосконалення нормативної бази щодо реальної участі громадян в управлінні справами місцевого значення, дієвості та значущості цієї участі, щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; удосконалення адміністративно-правових засад та адміністративно-правового статусу суб'єктів самоврядування та громадського контролю, у тому числі органів самоорганізації населення та громадських об'єднань);

- організаційно-управлінський (забезпечення якісного інституціонального середовища громадянського суспільства та правового виховання, у тому числі розвиток закладів первинної та вторинної безоплатної правової допомоги, закладів освіти дорослих та підтримка їх заходів, організація підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадського контролю);

- освітній (обов'язкове включення до освітніх програм здобувачів середньої та вищої освіти предметів правового, гуманітарного та етичного циклу з акцентом на набуття компетентностей у сферах місцевого самоврядування, управління територіальними громадами, участі громадян і їх прав в управлінні справами місцевого значення, громадського контролю,

правової культури та толерантності в цьому процесі, зокрема міждисциплінарних курсів з цієї проблематики, включаючи вибіркову складову; розвиток закладів і програм освіти дорослих);

– міжнародний (вивчення зарубіжного досвіду з цього питання та його використання в Україні, підтримка програм міжнародної мобільності молоді, представників громадських організацій та органів місцевого самоврядування тощо);

– інформаційно-комунікаційний (залучення широких мас громадян до участі в управлінні справами місцевого значення та громадського контролю із використанням електронних інформаційно-комунікаційних засобів та спеціально створених платформ, посилення комунікативної ролі засобів масової інформації тощо);

2) окремі тактичні вектори: підтримка з боку державної та місцевої влади інститутів громадянського суспільства, які, окрім громадського контролю, виконують і функції виховання правової культури та толерантності, зокрема громадських організацій просвітницького, правового та гуманітарного спрямування; розширення практики організації зборів громадян з обговорення та вирішення різноманітних питань; створення координаційних рад як дорадчих органів із залученням до їх складу фахівців з питань правової освіти, молодіжної політики, представників організацій громадянського суспільства; запровадження системи електронних петицій до органів місцевої влади різних рівнів; налагодження співпраці з міжнародними, європейськими організаціями, іноземними партнерами, проведення спільних форумів, конференцій, молодіжних обмінів, тренінгів; створення спеціальних електронних платформ, мобільних додатків, тренажерів, відеофільмів тощо для поширення правової культури і толерантності в громадянському суспільстві тощо.

Висновки до розділу 3

З'ясовано, що нормативно-правова база у сфері громадського контролю наразі представлена окремими законами, які не регулюють безпосередньо це питання в повній мірі, та підзаконними нормативно-правовими актами, які переважно не поширюються на органи місцевого самоврядування. Положення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні для органів місцевого самоврядування також не мають обов'язкового характеру, як й інші важливі нормативно-правові документи, котрі для органів місцевого самоврядування носять лише рекомендаційний характер. Жоден із законопроектів, поданих на розгляд з даного питання (проект Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду), проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17.10.2019 р., проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. тощо), так і не пройшов процедури розгляду й прийняття.

Встановлено, що для забезпечення ефективності громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та уніфікації чинної нормативно-правової бази, що регламентує цю сферу правовідносин, необхідно прийняти спеціальний закон про громадський контроль в Україні з окремим розділом, який буде присвячено безпосередньо громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Цей закон має чітко й однозначно визначати:

- мету та завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- принципи і функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- об'єкт і предмет громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- коло суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, сферу компетенції та повноважень);
- методи та форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з деталізацією кожного/кожної з них (у тому числі щодо врегулювання та усунення нормативних колізій стосовно консультацій з громадськістю, проведення місцевих референдумів, громадської експертизи, доступу до публічної інформації тощо);
- порядок, особливості і процедури реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за кожною передбаченою формою;
- державні гарантії реалізації прав суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- систему заохочень державою активної участі громадян та їх об'єднань, територіальних громад в ефективному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- аспекти державної підтримки, у тому числі фінансової підтримки громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування;
- відповідальність суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність, за вчинені правопорушення;
- порядок дій у випадку конфлікту інтересів суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- можливості громадської та правової освіти суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, у тому числі, міжнародного формату;

- порядок та напрямки організації міжнародної співпраці у сфері громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- інші практичні аспекти здійснення громадського контролю.

Обґрунтовано актуальність наукового дослідження, всебічного вивчення та аналізу й практичної імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, особливо в контексті євроінтеграції та євроатлантичної інтеграції України.

Визначено основні цілі, що обумовлюють напрямки імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, а саме: 1) формування та вдосконалення адміністративно-правового законодавства в цій сфері правовідносин; 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому; 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності; 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція; 6) інформаційна інтеграція та глобалізація.

Сформульовано особливості імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в розрізі трьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих складових, а саме:

1) необхідність врахування національних особливостей України (форми правління та адміністративно-територіального устрою, національного менталітету та історичного підґрунтя, стану вітчизняного законодавства в цій сфері, позитивного досвіду та наявних недоліків, стану розвитку інститутів громадянського суспільства та моделі взаємодії з ними, безпосередньо форм і методів громадського контролю за органами місцевого самоврядування, які вже діють у країні, аналізу їх ефективності);

2) необхідність наближення національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків (врахування рекомендацій Ради Європи та інших міжнародних документів у цій сфері правовідносин, керівних принципів та настанов, запропонованих заходів тощо);

3) прагнення до вдосконалення національної моделі громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування за рахунок використання позитивних практик конкретних країн (досвіду відеоспостереження за контактами службовців органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання своїх повноважень (Польща), досвіду реєстрації випадкових або навмисних помилок посадових осіб місцевого самоврядування, що призводять до порушень прав й інтересів громадян, а також реєстрації їх наслідків (Нідерланди), запровадження інституту місцевого омбудсмена (Великобританія, Ісландія та ін.), зміщення вектора на превентивну компоненту громадського контролю, залучення «watch-dog» громадських організацій тощо).

Визначено, що виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю полягає в цільовій, високоорганізованій, комплексній та постійній діяльності держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, у їх тісній взаємодії із формування належного, адекватного реаліям сьогодення рівня правової свідомості, правової культури, патріотизму, соціальної відповідальності, толерантності, ідеології та світоглядних цінностей громадян країни передусім через систему правової та громадянської освіти із використанням інформаційних, комунікаційних, інтелектуальних, технологічних та інших засобів.

Акцентовано увагу на тому, що й досі програми правової освіти в територіальних громадах розробляються на основі Національної програми правової освіти населення 2001 року (Указ Президента України від 18 жовтня

2001 року № 992/2001) і містять переважно традиційні заходи, які фактично нічим не відрізняються від тих, що приймалися ще 20 років тому, тому вони потребують перегляду та оновлення з урахуванням потреб і запитів сучасного громадянського суспільства.

Більшість напрямків та заходів із підвищення ефективності правового виховання та правової культури в Україні залишаються декларативними, не передбачають реальних механізмів їх практичної реалізації та фінансового забезпечення, тому лише фрагментарно реалізуються на практиці і переносяться з одного стратегічного документа в оновлений інший, залишаючись і наразі невирішеними і нагальними (наприклад, Концепція національно-патріотичного виховання дітей і молоді від 16 червня 2015 року № 641 (втратила чинність), Стратегія інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року від 20 грудня 2017 року № 1012-р (втратила чинність) тощо).

Підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю потребує комплексного, системного і соціально відповідального підходу до розробки й практичного впровадження заходів, що проголошуються на рівні національних стратегій, концепцій, програм державного і місцевого значення.

Основними векторами підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю є наступні:

1) загальні стратегічні вектори:

а) нормативно-правовий (удосконалення нормативної бази щодо реальної участі громадян в управлінні справами місцевого значення, дієвості та значущості цієї участі, щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; удосконалення адміністративно-правових засад та адміністративно-правового статусу суб'єктів самоврядування та

громадського контролю, у тому числі органів самоорганізації населення та громадських об'єднань);

б) організаційно-управлінський (забезпечення якісного інституціонального середовища громадянського суспільства та правового виховання, у тому числі розвиток закладів первинної та вторинної безоплатної правової допомоги, закладів освіти дорослих та підтримка їх заходів, організація підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадського контролю);

в) освітній (обов'язкове включення до освітніх програм здобувачів середньої та вищої освіти предметів правового, гуманітарного та етичного циклу з акцентом на набуття компетентностей у сферах місцевого самоврядування, управління територіальними громадами, участі громадян і їх прав в управлінні справами місцевого значення, громадського контролю, правової культури та толерантності в цьому процесі, зокрема міждисциплінарних курсів з цієї проблематики; розвиток закладів і програм освіти дорослих);

г) міжнародний (вивчення зарубіжного досвіду з цього питання та його використання в Україні, підтримка програм міжнародної мобільності молоді, представників громадських організацій та органів місцевого самоврядування тощо);

г) інформаційно-комунікаційний (залучення широких мас громадян до участі в управлінні справами місцевого значення та громадського контролю із використанням електронних інформаційно-комунікаційних засобів та спеціально створених платформ, посилення комунікативної ролі засобів масової інформації тощо);

2) окремі тактичні вектори: підтримка з боку державної та місцевої влади інститутів громадянського суспільства, які, окрім громадського контролю, виконують і функції виховання правової культури та толерантності, зокрема громадських організацій просвітницького, правового та гуманітарного спрямування; розширення практики організації зборів

громадян з обговорення та вирішення різноманітних питань; створення координаційних рад як дорадчих органів із залученням до їх складу фахівців з питань правової освіти, молодіжної політики, представників організацій громадянського суспільства; запровадження системи електронних петицій до органів місцевої влади різних рівнів; налагодження співпраці з міжнародними, європейськими організаціями, іноземними партнерами, проведення спільних форумів, конференцій, молодіжних обмінів, тренінгів; створення спеціальних електронних платформ, мобільних додатків, тренажерів, відеофільмів тощо для поширення правової культури і толерантності в громадянському суспільстві.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі представлено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової задачі, яка полягає у визначенні теоретико-правових основ та адміністративно-правового механізму громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і шляхів удосконалення його адміністративно-правового забезпечення в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду та вітчизняної практики. Одержані результати дослідження дозволили сформулювати висновки, націлені на досягнення поставленої мети, а також відповідні рекомендації та пропозиції.

1. Охарактеризовано сутність феномена громадського контролю як чинника демократичного розвитку держави та суспільства і акцентовано увагу на залежності, яка існує між оперативністю вирішення існуючих у суспільстві проблем та суперечностей і якістю громадського контролю. З'ясовано, що зменшення мотивації до активної фізичної участі в суспільно-політичних процесах та комерціалізація інтерактивних зв'язків, притаманних постмодерному періоду розвитку європейської спільноти, формують вразливість індивідуума в інформаційному просторі. Тому отримання об'єктивної інформації про діяльність органів публічної влади виступає одним із факторів нівелювання руйнівного впливу комерційного, пропагандистського та іншого маніпулятивного використання інформаційних технологій на особистість, соціальні групи та суспільство в цілому. Встановлено, що завдяки громадському контролю здійснюється діяльність, спрямована на забезпечення ефективності управлінських рішень, що приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підвищується прозорість державної влади, а також відбувається превенція суспільної конфронтації та конфліктів, що можуть виникати в процесі взаємодії різних соціальних суб'єктів.

Визначено поняття громадського контролю, під яким слід розуміти форму здійснення конституційного права громадян брати участь в управлінні

державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством можливості спостерігати за діяльністю органів публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки.

Уточнено завдання громадського контролю в державі, побудованій на принципах демократії, якими є наступні: одержання інформації щодо діяльності публічних владних органів у повному обсязі; сприяння підвищенню ефективності роботи владних органів держави та місцевого самоврядування; розповсюдження соціально значущої функції публічних органів; підтримання іміджу публічних органів, їх діяльності та престижності праці; забезпечення прозорого кадрового відбору в публічні органи, переміщення та кар'єрного просування кадрів; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян під час діяльності публічних владних органів; підвищення якості і вдосконалення порядку надання адміністративних послуг уповноваженими органами тощо.

2. Визначено поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю як регламентованої законом діяльності суб'єктів державно-владних повноважень, орієнтованої на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування і розвитку суспільних відносин у межах діяльності органів місцевого самоврядування за рахунок здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру задля реалізації цілей і завдань громадського контролю. Узагальнено складові компоненти адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, а саме: 1) основні: об'єкт, суб'єкт, адміністративно-правові відносини; 2) додаткові: принципи, форми та методи.

Сформульовано характерні особливості адміністративно-правового забезпечення громадського контролю: 1) особливий суб'єктний склад –

уповноважені особи, наділені державно-владними повноваженнями; 2) діяльність уповноважених суб'єктів, яка проявляється у формі здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру, націлених на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування та розвитку суспільних відносин; 3) вказана діяльність має плановий (прогнозований) характер, тобто вчинення будь-яких дій повинно бути чітко зумовлене існуванням певного плану дій; 4) вказана діяльність має мету – виконання завдань та реалізація цілей громадського контролю.

Встановлено, що існування високоефективного адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування дозволяє: 1) однозначно та обґрунтовано розмежувати компетенцію вчинення тих чи інших дій у галузі громадського контролю; 2) визначити особливості здійснення громадського контролю; 3) з'ясувати колізії в адміністративно-правовому забезпеченні громадського контролю.

3. Охарактеризовано діяльність органів місцевого самоврядування як особливий об'єкт громадського контролю. Визначено, що громадський контроль здійснюється стосовно специфічного об'єкта – цілеспрямованої та організованої діяльності органів місцевого самоврядування, яка відбувається в інтересах територіальної громади чи окремого індивіда з метою вирішення питань місцевого значення, звернення для отримання публічних послуг, участі у прийнятті нормативних актів, а також здійсненні іншої взаємодії з органами місцевого самоврядування при реалізації ними функцій, у тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки на території окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Довіра громадян до органів місцевого самоврядування останнім часом значно зросла. Однак ця закономірність притаманна всім суспільствам, які здійснюють відсіч зовнішньому агресору, оскільки за таких умов підвищується консолідація усіх суб'єктів суспільних відносин для досягнення спільної цілі – перемоги над противником. Незадоволення

діяльністю публічно-владних структур наразі дещо зменшуються із-за самоцензури найбільш активних представників громадянського суспільства. Це робиться для того, щоб їх позиція не була використана пропагандою противника. Окремі негативні оцінки діяльності публічної влади усвідомлюються, а їх оприлюднення відкладається до закінчення правового режиму воєнного часу. Тому підвищення авторитету органів місцевого самоврядування нині не слід пов'язувати із кардинальним підвищенням ефективності, законності, раціональності та інноваційності їх діяльності. Це тимчасовий період стримування притаманної українському суспільству критичності по відношенню до влади, який закономірно зміниться після усунення глобальної небезпеки нашої державі внаслідок дій держави-агресора.

4. Уточнено мету громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, що полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченні прав, свобод і законних інтересів територіальної громади і її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Запропоновано уточнити й класифікувати принципи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування наступним чином: 1) загальні принципи публічного управління та місцевого самоврядування: верховенства права; законності; дотримання та пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян; прозорості, відкритості та публічності; рівності; професійності та компетентності; взаємодії та партнерства; відповідальності; підзвітності; ефективності; 2) спеціальні принципи функціонування об'єднань громадян: добровільності; самоврядності; відсутності майнового інтересу; інклюзивності; 3) специфічні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: незалежності; неупередженості; обґрунтованості; об'єктивності; достовірності; повноти; своєчасності; зворотного зв'язку та

реагування; балансу публічно-приватних інтересів при вирішенні питань місцевого значення.

5. Охарактеризовано адміністративно-правовий статус суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який складається з прав, обов'язків, вимог та законодавчих гарантій діяльності суб'єктів громадського контролю тощо. З'ясовано, що нині в Україні склалася парадоксальна ситуація, відповідно до якої єдиним суб'єктом контролю за діяльністю всіх органів місцевого самоврядування у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» визначено Раду національної безпеки і оборони України. Однак правового механізму зазначеного контролю так і не було запроваджено, тому з формально-юридичної точки зору діяльність органів місцевого самоврядування, сукупний бюджет яких на 2023 рік складає більше ніж 600 мрд грн, здійснюється поза межами контролю. Але навіть за цих обставин деякі органи місцевого самоврядування продовжують проводити заходи, спрямовані на активізацію громадського контролю за їх діяльністю: у 2022-2023 роках активно проводилися громадські слухання, громадські обговорення, затверджувалися плани проведення консультацій з громадськістю, проходили засідання громадських рад. Прогалини правового регулювання громадського контролю і статусу його суб'єктів призводять до довільного тлумачення змісту правових норм і відсутності єдиної методології контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що запропоновані для затвердження на законодавчому рівні переліки прав та обов'язків суб'єктів громадського контролю в присвячених питанню громадського контролю законопроектах не є вичерпними; вони є відкритими, оскільки закінчуються словосполученнями на кшталт «користуватися іншими правами, визначеними законом», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом», «здійснювати іншу не заборонену чинним законодавством діяльність», «дотримуватися інших обов'язків, встановлених законом». Подібний підхід не сприяє

унормуванню громадського контролю та уніфікації адміністративно-правового статусу його суб'єктів. Важливим аспектом у врегулюванні адміністративно-правового статусу суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має стати попередження конфлікту інтересів. Тобто у разі наявності конфлікту інтересів той чи інший суб'єкт громадського контролю не може здійснювати громадський контроль.

6. Узагальнено та класифіковано методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, які наразі прямо не закріплені чинним законодавством, за такими критеріями:

1) залежно від етапів та функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) методи виявлення проблем, збору та оцінки інформації в процесі громадського контролю (проведення досліджень та опитувань з використанням доступних офлайн- і цифрових джерел; моніторинг; статистичний, порівняльний аналіз; візуалізація та графічний аналіз, порівняльно-правовий аналіз; аналітичний метод, моделювання, рейтинговий та інші); б) методи залучення до громадського контролю (віддалене залучення через цифрові засоби та технології; партисипативний; договірний; адвокація та пропаганда; проведення форумів, конференцій, круглих столів як в офлайн-, так і онлайн-форматах тощо, просвітницький, виховний); в) методи планування, організації і прогнозування здійснення громадського контролю та його результатів (командні, мозковий штурм, сценаріїв, проєктний та ін.); г) методи інформування та комунікації (технологічні, технічні, процедурні; цифрові інформаційні панелі, електронні розсилки, обговорення та повідомлення в соціальних мережах, краудкастинг, блогерство, онлайн-чат, онлайн-форум тощо); г) методи оцінювання ефективності проведення громадського контролю (методи одержання зворотної реакції, моніторинг врахування внесених пропозицій чи усунення правопорушень тощо);

2) за характером використовуваних методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) правові (примус,

переконання, заохочення); б) адміністративні (управлінські, організаційні, економічні, кадрові тощо); в) психологічно-виховні (виховні, профілактичні, у т.ч. консультування, обговорення, ідеологічні, у т.ч. пропаганда, адвокація, представництво, лобіювання);

3) за ступенем прогресивності та цифровізації: а) традиційні (діалогові, консультаційні, обмін досвідом, соціальна взаємодія, співпраця в реальному часі, класичні дослідження тощо); б) новітні (онлайн-дослідження, онлайн-опитування, віртуальні зустрічі, вебінари, моніторинг соціальних мереж, краудкастинг, блогерство, інтерактивний інтерфейс та зворотні форми офіційних вебсайтів, у т.ч. онлайн-чат, онлайн-форум).

Обґрунтовано, що визначені в межах цього дослідження форми й методи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування доцільно використовувати в комплексі, що має бути сплановано та складено залежно від конкретної проблеми чи питання, бо окремо взяті методи/форми не є самодостатніми та високоефективними.

7. З'ясовано, що проблеми у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування значною мірою обумовлені прогалинами та суперечностями правового регулювання. Для усунення вказаних недоліків запропоновано внесення змін і доповнень до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про правовий режим воєнного стану», «Про військово-цивільні адміністрації» (Додаток Б).

Аргументовано, що адміністративно-правове забезпечення сфери громадського контролю наразі представлено окремими законами, які не регулюють безпосередньо це питання в повній мірі, та підзаконними нормативно-правовими актами, які переважно не поширюються на органи місцевого самоврядування. Положення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні для органів місцевого самоврядування також не мають обов'язкового характеру, як й інші важливі нормативно-правові документи, котрі для органів місцевого самоврядування

носять лише рекомендаційний характер. Жоден із законопроектів, поданих на розгляд з даного питання (проект Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 р. (знято з розгляду), проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17.10.2019 р., проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 р. тощо), так і не пройшов процедури розгляду й прийняття.

Встановлено, що для забезпечення ефективності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та уніфікації правових актів у досліджуваній сфері необхідно прийняти спеціальний закон про громадський контроль в Україні, у якому буде закріплений окремий розділ, присвячений безпосередньо громадському контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Цей закон має охоплювати подальші напрями кодифікації законодавства в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та чітко й однозначно визначати: мету та завдання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; принципи і функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; об'єкт і предмет громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; коло суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх адміністративно-правовий статус (права, обов'язки, сферу компетенції та повноважень); форми та методи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування з деталізацією кожного/кожної з них (у тому числі щодо врегулювання та усунення нормативних колізій стосовно консультацій з громадськістю, проведення місцевих референдумів, громадської експертизи, доступу до публічної інформації та ін.); порядок, особливості і процедури реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого

самоврядування за кожною передбаченою формою; державні гарантії реалізації прав суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; систему заохочень державою активної участі громадян та їх об'єднань, територіальних громад в ефективному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; аспекти державної підтримки, у тому числі фінансового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; відповідальність суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність, за вчинені правопорушення; порядок дій у випадку конфлікту інтересів суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; можливості громадської та правової освіти суб'єктів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації, у тому числі, міжнародного формату; порядок та напрямки організації міжнародної співпраці в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування; інші практичні аспекти здійснення громадського контролю. Запропоновано формулювання окремих положень цього Закону (Додаток Б).

8. Визначено основні цілі, що обумовлюють напрямки імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування, а саме: 1) формування та вдосконалення адміністративно-правового законодавства у цій сфері правовідносин; 2) інституалізація громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) завершення базових реформ в Україні та оптимізація моделі місцевого самоврядування в цілому; 4) формування та вдосконалення моделі безпосередньо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на засадах публічно-громадського партнерства, взаємодії, відкритості та інноваційності; 5) євроінтеграція та євроатлантична інтеграція; 6) інформаційна інтеграція та глобалізація.

Сформульовано особливості імплементації зарубіжного досвіду в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в розрізі трьох взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих складових, а саме: 1) необхідність врахування національних особливостей України (форми правління та адміністративно-територіального устрою, національного менталітету та історичного підґрунтя, стану вітчизняного законодавства в цій сфері, позитивного досвіду та наявних недоліків, стану розвитку інститутів громадянського суспільства та моделі взаємодії з ними і безпосередньо форм і методів громадського контролю за органами місцевого самоврядування, які вже діють у країні, аналізу їх ефективності); 2) необхідність наближення національного законодавства та інституційного середовища до норм і стандартів ЄС, НАТО відповідно до стратегії розвитку держави та її пріоритетних напрямків (врахування рекомендацій Ради Європи та інших міжнародних документів у цій сфері правовідносин, керівних принципів та настанов, запропонованих заходів тощо); 3) прагнення до вдосконалення національної моделі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування за рахунок використання позитивних практик конкретних країн (досвіду відеоспостереження за контактами службовців органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання своїх повноважень (Польща), досвіду реєстрації випадкових або навмисних помилок посадових осіб місцевого самоврядування, що призводять до порушень прав й інтересів громадян, а також реєстрації їх наслідків (Нідерланди), запровадження інституту місцевого омбудсмена (Великобританія, Ісландія та ін.), зміщення вектора на превентивну компоненту громадського контролю, залучення «watch-dog» громадських організацій тощо).

9. Визначено, що виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю полягає в цільовій, високоорганізованій, комплексній та постійній діяльності держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, у їх тісній взаємодії із

формування належного рівня адекватного реаліям сьогодення правової свідомості, правової культури, патріотизму, соціальної відповідальності, толерантності, ідеології та світоглядних цінностей громадян країни передусім через систему правової та громадянської освіти із використанням інформаційних, комунікаційних, інтелектуальних, технологічних та інших засобів.

Акцентовано увагу на тому, що й досі програми правової освіти в територіальних громадах розробляються на основі Національної програми правової освіти населення 2001 року (Указ Президента України від 18 жовтня 2001 року № 992/2001) і містять переважно традиційні заходи, які фактично нічим не відрізняються від тих, що приймалися ще 20 років тому; відповідно, вони потребують перегляду та оновлення з урахуванням потреб і запитів сучасного громадянського суспільства. Більшість напрямків та заходів із підвищення ефективності правового виховання та правової культури в Україні залишаються декларативними, не передбачають реальних механізмів їх практичної реалізації та фінансового забезпечення, тому лише фрагментарно реалізуються на практиці і переносяться з одного стратегічного документа в оновлений інший, залишаючись і наразі невирішеними і нагальними (наприклад, Концепція національно-патріотичного виховання дітей і молоді від 16 червня 2015 року № 641 (втратила чинність), Стратегія інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року від 20 грудня 2017 року № 1012-р (втратила чинність) тощо).

Підвищення ефективності виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю потребує комплексного, системного і соціально відповідального підходу до розробки й практичного впровадження заходів, що проголошуються на рівні національних стратегій, концепцій, програм державного і місцевого значення. Основними векторами підвищення ефективності виховання

правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю є наступні:

1) загальні стратегічні вектори: нормативно-правовий (удосконалення нормативної бази щодо реальної участі громадян в управлінні справами місцевого значення, дієвості та значущості цієї участі, стосовно громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; удосконалення адміністративно-правових засад та адміністративно-правового статусу суб'єктів самоврядування та громадського контролю, у тому числі органів самоорганізації населення та громадських об'єднань); організаційно-управлінський (забезпечення якісного інституціонального середовища громадянського суспільства та правового виховання, у тому числі розвиток закладів первинної та вторинної безоплатної правової допомоги, закладів освіти дорослих та підтримка їх заходів, організація підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування та суб'єктів громадського контролю); освітній (обов'язкове включення до освітніх програм здобувачів середньої та вищої освіти предметів правового, гуманітарного та етичного циклу з акцентом на набуття компетентностей у сферах місцевого самоврядування, управління територіальними громадами, участі громадян і їх прав в управлінні справами місцевого значення, громадського контролю, правової культури та толерантності в цьому процесі, зокрема міждисциплінарних курсів з цієї проблематики; розвиток закладів і програм освіти дорослих); міжнародний (вивчення зарубіжного досвіду з цього питання та його використання в Україні, підтримка програм міжнародної мобільності молоді, представників громадських організацій та органів місцевого самоврядування тощо); інформаційно-комунікаційний (залучення широких мас громадян до участі в управлінні справами місцевого значення та громадського контролю із використанням електронних інформаційно-комунікаційних засобів та спеціально створених платформ, посилення комунікативної ролі засобів масової інформації тощо);

2) окремі тактичні вектори: підтримка з боку державної та місцевої влади інститутів громадянського суспільства, які, окрім громадського контролю, виконують і функції виховання правової культури та толерантності, зокрема громадських організацій просвітницького, правового та гуманітарного спрямування; розширення практики організації зборів громадян з обговорення та вирішення різноманітних питань; створення координаційних рад як дорадчих органів із залученням до їх складу фахівців з питань правової освіти, молодіжної політики, представників організацій громадянського суспільства; запровадження системи електронних петицій до органів місцевої влади різних рівнів; налагодження співпраці з міжнародними, європейськими організаціями, іноземними партнерами, проведення спільних форумів, конференцій, молодіжних обмінів, тренінгів; створення спеціальних електронних платформ, мобільних додатків, тренажерів, відеофільмів тощо для поширення правової культури і толерантності в громадянському суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Андрійко О.Ф., Банчук О.А. Форми і методи адміністративного контролю в умовах децентралізації виконавчої влади. *Правова держава*. 2019. Вип. 30. С. 277-289.
3. Битяк Ю.П. Удосконалення контрольних функцій місцевих державних адміністрацій. *Збірник наукових праць УАДУ*. 2001. Вип. 1. С. 56-57.
4. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
5. Карелін В., Коропатнік І., Остапенко І. Взаємодія суб'єктів в системі демократичного цивільного контролю над силами оборони: особливості правового регулювання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військово-спеціальні науки*. 2022. №3 (51). С.65-68.
6. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ: Факт, 2002. 260 с.
7. Коропатнік І.М. Демократичний цивільний контроль над воєнною організацією держави як форма взаємодії зі збройними силами. *Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23-24 червня 2015 року)*. Київ, 2015. С. 18-20.
8. Мулявка Д.Г. Адміністративно-правове забезпечення приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2020. 492 с.
9. Особливості взаємодії Міністерства оборони України з іншими суб'єктами демократичного цивільного контролю над силами оборони / Подоляка А.М., Христинченко Н.П. та ін. *Інтернаука. Серія: Юридичні*

науки. 2022. № 8. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2022-8-8223> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

10. Присяжнюк А.Й. Виконавча влада як об'єкт державного контролю. *Форум права*. 2011. № 4. С. 594-599.

11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 234 с.

12. Холодненко Д.В. Контроль та контрольна функція органів публічної адміністрації: цілі, мета, завдання. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2. С. 104-109.

13. Шопіна І. Об'єкт громадського контролю (нагляду) як елемент демократичного цивільного контролю. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військово-спеціальні науки*. 2022. № 1. С. 79-81. URL: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.49.79-81> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

14. Словник іншомовних слів / за ред. члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. Київ: Українська радянська енциклопедія, 1974. 776 с.

15. Юридична енциклопедія: за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 744 с.

16. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.

17. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: підручник. Київ: Вища школа, 1996. 320 с.

18. Василик О.Л. Теорія фінансів. Київ: Вища школа, 2000. 416 с.

19. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи. *Економіка. Фінанси. Право*. 2001. № 7. С.12-19.

20. Пащинський О.С. Онтологічні засади адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах воєнного стану: матеріали наукового семінару* (м. Львів, 23 червня 2022 року). Львів, 2022. С. 216-219.

21. Пашинський О. Громадська експертиза як форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Права людини під час дії правового режиму воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 10 грудня 2024 року). С.160-163.

22. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2007. Вип. 1. С. 1-10. URL: http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf (дата звернення: 8 травня 2023 року).

23. Онопрієнко С. Функції забезпечення інформаційної безпеки публічного адміністрування в Україні за умов повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військово-спеціальні науки*. 2022. № 2. С. 95-98. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2217.2022.50.95-98>

24. Гирибів В.В., Тихонов В.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб. Луганськ: Вид-во Східноукр. нац. ун-ту ім. В. Даля, 2004. 376 с.

25. 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. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2015_1_32.pdf (дата звернення: 8 травня 2023 року).

26. Савченко О. В. Громадський контроль як вид соціального контролю: підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6-2. Т. 1. С. 44-46. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06-2/part_1/11.pdf (дата звернення: 8 травня 2023 року).

27. Наливайко Л.Р., Орешкова А.Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47-55.

28. Полозенко А. Громадський контроль в організації виборчого процесу в Україні: конституційно-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 80-82.

29. Пашинський О.С. Виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю. *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською агресією*: матеріали науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року). Кривий Ріг, 2023. С.160-163.

30. Єрьомка Д., Табацький М. Роль інформаційних-комунікаційних технологій та громадянського суспільства у розвитку місцевого самоврядування. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2024. № 4. С. 352-357.

31. Пашинський О.С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 496-498. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/127> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

32. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

33. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: навч.посіб. / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.

34. Мулявка Д.Г., Бедренко М.А., Шопіна І.М. Принципи приватної детективної (розшукової) діяльності: монографія. Київ: Видавництво Людмила, 2019. 88 с.

35. Сквірський І.О. Принципи організації та здійснення громадського контролю у публічному управлінні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 2. С. 268. Режим доступу: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/11> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

36. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 238 с.
37. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 16 с.
38. Максименко Н. В. Принцип законності в адміністративному судочинстві як один із складових елементів принципу верховенства права. Наукові записки. Серія: Право. 2024. № 16. С. 111-115.
39. Дудник Р. М. Принцип верховенства права в умовах глобалізації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2024. Вип. 85. С. 66-70.
40. Макєєва О. М. Принцип верховенства права в нормотворчій діяльності органів державної влади. Альманах права. 2024. № 15. С.345-350.
41. Мироненко Є.О. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України. *Форум права*. 2013. № 4. С. 248-252.
42. Michener G., Bersch K. Conceptualizing the Quality of Transparency. *Public Administration Research and Theory*. 2011. URL: <http://transparentar.org/wp-content/uploads/2011/09/Michener-Bersch-Transparency.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
43. Губа М. І. Прозорість місцевого самоврядування як фактор забезпечення інституційної стійкості системи публічного управління в умовах воєнного стану. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2024. № 2 (89). С.285-290.
44. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Том 200. С. 79–84.
45. Пащинський О.С. Особливості адміністративно-правового забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю за умов правового режиму воєнного стану. *Діяльність державних органів у*

умовах воєнного стану: матеріали Міжнародного науково-практичного онлайн семінару (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 року). Кривий Ріг, 2022. С. 98-100.

46. Bieliakov K., Ivanova H., Shopina I., Felyk V. Defining the Concept of «Administrative and Legal Provision of Citizens' Rights». *Amazonia Investiga*. 2020. Т. 2. № 26. Р. 473-478. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.26.02.54> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

47. Борко А.Л. Поняття і основні риси адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 71-77.

48. Галуцько В.В. Адміністративно-правові аспекти забезпечення оборони України. *Scientific works of National Aviation University. Series: Law Journal "Air and Space Law"*. 2019. № 1 (50). С. 199-200.

49. Дмитренко О.Д. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії між суб'єктами протидії корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 20 с.

50. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 36-40.

51. Карелін В., Савинець О. Форми, методи та принципи адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних Сил України. *Social Development and Security*. 2019. № 9 (4). С. 87-101.

52. Куркова К.М. Адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2021. 40 с.

53. Миськів Л.І. Адміністративно-правове забезпечення зародження та розвитку вищої освіти на території сучасної України. *Європейські перспективи*. 2013. № 4. С. 61-65.

54. Мулявка Д.Г. Проблеми адміністративно-правового забезпечення приватної детективної та недержавної охоронної діяльності в Україні: монографія. Київ: Людмила, 2020. 357 с.

55. Муляр Г.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права на охорону здоров'я: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 39 с.

56. Собакарь А.О. Адміністративно-правове забезпечення функціонування транспорту в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 155-164.

57. Стеценко В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення обов'язкового медичного страхування (іноземний досвід та пропозиції для України). *Форум права*. 2010. № 2. С. 482-488.

58. Чистоклетов Л.Г. Безпека діяльності суб'єктів господарювання як об'єкт адміністративно-правового забезпечення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 163-168.

59. Шопіна І.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення як одна із базових категорій адміністративного права. *Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої пам'яті академіка Л.П. Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 02 березня 2020 року)*. Хмельницький, 2020. С. 458-461. URL: http://www.univer.km.ua/doc/zbirniki/Pravovi_zasadi_organizatsii_ta_zdiysnenny_a_publichnoi_vladi_28.02-2.03.2020.pdf#page=293 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

60. Яремко В., Сліпушко О. Новий словник української мови. Київ: Аконіт, 2008. 928 с.

61. Що таке «забезпечення». Словопедія: літературне слововживання. 2015. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53399/30821.html> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

62. Юрах В. Нормативно-правове забезпечення участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади: акти допоміжного характеру й перспективне законодавство. *Проблеми становлення правової демократичної держави*. 2019. № 4. С. 80-84.

63. Ковальський В. В. Поняття та межі адміністративно-правового забезпечення. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: Право*. 2024. №13. С.45-47.

64. Шевчук Ю. А. Механізм адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні. *Академічні візії*. 2024. № 37. С.90-97.

65. Пащинський О.С. Елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 54. Т. 1. С. 85-88. URL: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.54.1.20> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

66. Пащинський В.Й., Ступак Д.Б. Адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Військово-спеціальні науки*. 2023. № 1. С. 37–40.

67. Міляєва М. В. Адміністративно-правове забезпечення розбудови електронного врядування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2024. № 2 (30). С.39-45.

68. Голов О. Сучасні доктринальні підходи до визначення понять «адміністративно-правове забезпечення права на безпечне довкілля для життя і здоров'я» та «механізми адміністративно-правового забезпечення права на безпечне довкілля для життя і здоров'я». *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 3. С. 196-203.

69. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392-398.

70. Цицюра В. І. Поняття та функції адміністративно-правового забезпечення особливих правових режимів в Україні. *Юридичний вісник*. 2024. № 4 (73). С. 69-76.

71. Костюченко О.Є. Визначення поняття «правове забезпечення». *Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України*. 2015. № 1 (68). С. 11-16.

72. Пашинський О.С. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 68. С. 186-189. URL: DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.31> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

73. Цицюра В. І. Поняття та функції адміністративно-правового забезпечення особливих правових режимів в Україні. *Юридичний вісник*. 2024. № 4. С.69-76.

74. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.

75. Клименко О.В. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 21 с.

76. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.

77. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 20 с.
78. Римарчук Г.С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.
79. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 17 с.
80. Черниш В.О. Адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю розвідувальних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 207 с.
81. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141-145.
82. Пащинський О.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану*: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення дня науки-2022 в Україні (м. Київ, 24 травня 2022 року). Київ, 2022. С. 375-376.
83. Доктринальні засади сучасного розвитку і реформування українського адміністративного права. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2002. С. 60-73.
84. Тацій В.Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 3-18.
85. Кісіль З.Р. , Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
86. Плугатар Т.А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 741-744.

URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/20112/11ptadmu.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

87. Білодід І.К. Словник української мови: в 11-и т. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т.6. 765 с.

88. Бойко В. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади України. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 1. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2020/1/18.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

89. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.

90. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.

91. Решетнік А.Р. Деякі особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності державного службовця в судовій установі. *Форум права*. 2015. № 1. С. 269-274.

92. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції: Тербовлянська районна державна адміністрація. URL: <http://www.oda.te.gov.ua/tepebovlyansNa/ua/publication/content/6924.html> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

93. Корсун С.І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. Одеса: МГУ, 2010. С. 116-118.

94. Юридична енциклопедія / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 4. 792 с.

95. Завальна Ж. Об'єкт цивільних правовідносин. *Юридична Україна*. 2006. № 7. С. 36-39.

96. Пащинський О.С. Громадський контроль у системі взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. *Взаємодія громадянського*

суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Харків-Київ, 21 грудня 2021 року). Харків, 2021. С. 69-70.

97. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

98. Макаренко А.В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. для самоств. вивч. дисц. Київ, 2008. 264 с.

99. Пашинський О.С. Сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Зимові наукові читання –2021: матеріали LXXVII Міжнародної інтернет-конференції (м. Чернівці, 30 грудня 2021 року).* Чернівці, 2021. С. 174-177.

100. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.; АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні. Київ: Наук. думка, 1973. Т. 4: І-М / ред. тому: А.А. Бурячок, П.П. Доценко. 840 с. URL: <http://sum.in.ua/p/4/692/1> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

101. Салига К.С. Методологія наукового дослідження економічної ефективності інвестицій в інноваційні проекти. *Ефективна економіка*. 2013. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1791> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

102. Костицький М.В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2013_1_3 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

103. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків: Право, 2013. 656 с.

104. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-е вид. Київ: Правова єдність, 2010. 525 с.

105. Курс адміністративного права України: навч. пос. / Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д.; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

B5%D0%B4%D0%BC%D0%B5%D1%82%2C,%D0%B2%20%D0%BF%D1%96%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%83%20%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D1%81%D1%83%D0%B1'%D1%94%D0%BA%D1%82%D0%B0 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

116. Довідник здобувача наукового ступеня: збірник нормативних документів та інформаційних матеріалів з питань атестації наукових кадрів вищої кваліфікації / за ред. В.Д. Бондаренка. Київ: Толока, 2011. 56 с.

117. Білуха М.Т. Методологія наукових досліджень: підручник. Київ: АБУ, 2002. 480 с.

118. Як визначати об'єкт дослідження? URL: <http://ukped.com/skarbnichka/1154-.html> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

119. Пацинський О.С. Властивості громадського контролю та його адміністративно-правового забезпечення. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії*: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 10 грудня 2020 року). Харків, 2020. С. 33-34.

120. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

121. Кампо В.М. Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння. *Місьцеве самоврядування*. 1998. № 1/2 (9) С. 35-38.

122. Цивільне право України: навч. посіб. / Ю.В. Білоусов, С.В. Лозінська, С.Д. Русу та ін.; за ред. Р.О. Стефанчука. Київ: Прецедент, 2005. 448 с.

123. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

124. Про місцеві державні адміністрації: Закон України 09 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

125. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03 лютого 2015 року № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
126. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
127. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довід. / наук. ред. М.Д. Лесечко. Львів: ЛРІДУУАДУ, 2003. С. 124.
128. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування. Муніципальне право України / ред.: В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький. Київ: Юрінком Інтер, 2001. С. 32.
129. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ: Інформаційно-видавничий центр, 1997. С. 12-13.
130. Конституційне право: словн. терм. / авт.-укл. Шляхтун П.П. Київ: Либідь, 2005. С. 255.
131. Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92-101.
132. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / укл.: О. Яременко, О. Сліпушко. 2-ге вид., випр. Київ: Аконіт, 2003. Т. 2. 926 с.
133. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполук / Л.О. Пустовіт, О.І. Скопиенко, Г.М. Сюта та ін. Київ: Довіра УНВЦ «Рідна мова», 2000. 1018 с.
134. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
135. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. Київ: Атіка, 2000. 304 с.

136. Щебетун І.С. Щодо поняття системи місцевого самоврядування. *Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія: Право*. 2012. № 19. С. 237-239.
137. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
138. Рубцов В.П. Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права. *Актуальні проблеми державного управління*. 1999. № 3(5). С. 66-71.
139. Пашинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з державними органами у соціальній сфері. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (м. Харків, 06 листопада 2020 року)*. Харків, 2020. С. 30-32.
140. Алфьоров С.М., Вітвіцький С.С. Громадський контроль в умовах формування громадянського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 1. С. 101-108.
141. Вітвіцький С.С. Державний та громадський контроль в умовах розвитку громадянського суспільства: питання взаємозв'язку та взаємообумовленості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 88-92.
142. Комзюк А.Т., Паньчук О. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_23_36 (дата звернення: 8 травня 2023 року).
143. Корнієвський О., Палій Г. Громадський контроль як дієвий інструмент впливу на владу. *Віче*. 2015. № 9. С. 38-40.
144. Косінов С.А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України*. 2012. № 4. С. 5-11.
145. Ключка С.С. Громадський контроль як інструмент ефективного використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 90-94.

146. Литвинчук І.В. Громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 4. С. 155-158.

147. Пелехатий А.О., Лук'янська О.В. Громадський контроль виконання місцевих бюджетів: сучасні умови та перспективи реалізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 55-58.

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

149. Сухінін Д.В. Громадський контроль у системі надання послуг населенню: основні напрями, складові та завдання. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 238-243.

150. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 1. Ст. 1.

151. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256.

152. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 07 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

153. Пашинський О.С. Деякі питання адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Здобутки та досягнення прикладних та фундаментальних наук XXI століття: матеріали науково-практичної конференції* (м. Біла Церква, 22 листопада 2024 року). С.180-181.

154. Про громадський контроль: Проект Закону України № 2737-1 від 13.05.2015 року (знято з розгляду). URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

155. Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні: Проект Закону України № 5458 від 30.04.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

156. Васьков П.В. Государственная дисциплина в СССР. Москва: Юридическая литература, 1960. 144 с.

157. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Національний проект «Децентралізація». Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

158. Kasianenko L., Shopina I., Karmalita M., & Muliavka, D. Interest in the context of tax relations: traditional approach and trends of tax management development. *Juridical Tribune (Tribuna Juridica)*. 2020. № 10.1. P. 56-68. URL: <https://search.proquest.com/openview/7e1a407012cc9e901424ba0fe56820a0/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035665> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

159. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 1. С.182-190.

160. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 748 с.

161. Волік В.В. Суб'єкти громадського контролю на міському транспорті. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2018. Вип. 15. С. 19-25.

162. Гаєва Н.П. Об'єднання громадян як суб'єкти громадського контролю: термінологічний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 81-85.

163. Дмитренко Г. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 89-96.

164. Мельник А.С. Суб'єкти правовідносин нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. Луганськ, 2011. 20 с.

165. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадського суспільства: теоретико-правовий контроль: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 15 с.

166. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 19 с.

167. Територіальні громади. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

168. Про Державний бюджет України на 2023 рік: Закон України від 03 листопада 2022 року № 2710-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-IX#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

169. Відбулись громадські слухання документу державного планування: Звіт про стратегічну екологічну оцінку проєкту / Вишнівська територіальна громада Ковельського району Волинської області. Новини від 01.02.2023. URL: <https://vyshniv-gromada.gov.ua/news/42812-vidbulis-gromadski-sluxannia-dokumentu-derzavnogo-planuvannia-zvitu-pro-strategicnu-ekologichnu-ocinku-projektu> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

170. Громадське обговорення проєкту внесення змін до детального плану території у районі вул. Щирецької (зміна 1) та звіту про стратегічну

екологічну оцінку / Львівська міська рада. Новини від 02.03.2023. URL: <https://city-adm.lviv.ua/public-hearings/295464-02032023-03042023-hromadske-obhovorennia-proiektu-vnesennia-zmin-do-detalnoho-planu-terytorii-u-raioni-vul-shchyretskoi-zmina-1-ta-zvitu-pro-stratehichnu-ekolohichnu-otsinku> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

171. Про результати громадських слухань / Криворізька міська рада. Новини від 17.01.2023. URL: https://kr.gov.ua/ua/news/pg/170123719795675_n/ (дата звернення: 8 травня 2023 року).

172. 19 грудня 2022 відбудуться громадські слухання щодо проєктів містобудівної документації / Хмельницька міська рада. Новини від 12.12.2022. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/19-grudnya-2022-vidbudutsya-gromadski-sluhannya-shchodo-proyektiv-mistobudivnoyi> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

173. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.

174. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування: Проєкт Закону України № 2282 від 17.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67115 (дата звернення: 8 травня 2023 року).

175. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 91-99.

176. Миколаєць А.П. До визначення поняття та істотних ознак громадського контролю як форми взаємодії держави і громадськості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 139-141. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2021/39.pdf (дата звернення: 8 травня 2023 року).

177. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади*: монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. Полтава, 2009. С. 261-276.
178. Андрійко О.Ф. Громадський контроль // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юридична думка, 2012. 1020 с.
179. Семиніга Т.В. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. *Віче*: журнал Верховної Ради України. 2009. № 19. С. 17-20.
180. Пашинський О.С. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: питання адміністративно-правового забезпечення за умов воєнного стану. *Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу*: VI Міжнародна науково-практична конференція (м. Полтава, 19-20 травня 2022 року). Полтава, 2022. С. 84-86.
181. Шопіна І.М. Громадські ради при органах публічного адміністрування як суб'єкти демократичного цивільного контролю у секторі безпеки і оборони. *Наука і правоохорона*. 2021. № 4. С. 152-161.
182. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / за ред. О. Неберикута. Львів: Дизайн-студія «Папуга», 2009. 84 с.
183. Косінов С.А. Форми та інструменти громадського контролю. *Право України*. 2013. № 5. С. 322-329.
184. Палій Г.О. Перспективи становлення системи громадського контролю. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 3 (32). С. 121-126.
185. Кушнір С.М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 20 с.

186. Сквірський І.О. До питання про систему суб'єктів громадського контролю в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 261-264.
187. Захаров Є. Громадський контроль і права людини / Харківська правозахисна група. Права людини в Україні: інформаційний портал. 2009. URL: <https://khp.org/1261552395> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
188. Меморандум про взаєморозуміння між Ірпінською міською радою і Радою зеленого будівництва Італії від 19 серпня 2022 року. Ірпінь, 2022. 2 с.
189. Меморандум про співпрацю між Ірпінською міською радою і благодійною організацією «Благодійний Фонд Розвитку «Емерленд» від 22 липня 2022 року. Ірпінь, 2022. 3 с.
190. Меморандум про співпрацю між Ірпінською міською радою і громадською організацією «Євроатлантичний курс» від 02 серпня 2022 року. Ірпінь, 2022. 1 с.
191. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року № 5073-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 252.
192. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика: монографія / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ: Ліра, 2015. 367 с.
193. Вітвіцький С.С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. *Юридичний вісник*. 2014. № 1. С. 6-11.
194. Коваленко А.А. Загальні збори та громадські слухання як інструмент громадського контролю на місцевому рівні. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 60. С. 429-434.
195. Купрій В. Аудит реалізації державної політики та громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 175-180.

196. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. 2007. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_44 (дата звернення: 8 травня 2023 року).
197. Мартинець Н. Громадська експертиза: стратегія сприяння. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 112-119.
198. Пінчук С.А. Проблеми практичного застосування форм безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні. *Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2011. № 21. С. 125-130.
199. Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2016. 20 с.
200. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 430-434.
201. Шершун С.М. Удосконалення правового регулювання громадських слухань з питань екологічної оцінки проектів господарської діяльності. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2014. Вип. 3. С. 63-67.
202. Кравець М.О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1 (2). С. 14-17.
203. Пащинський О.С. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Наше право*. 2023. С. 37-43. URL: DOI 10.32782/NP. 2023.1.5
204. Громадська участь: підготовка аналітики, адвокація та втілення змін / Казмеркевич П., Коваленко О., Гвоздік О., Тітаренко І. Київ, ФОП Ямчинський О.В., 2019. 64 с.

205. Сквірський І.О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 11-17.
206. Громадська рада при виконавчому комітеті Ірпінської міської ради. URL: <https://www.imr.gov.ua/polozhennya-pro-gromadsku-radu> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
207. Громадська рада учасників антитерористичної операції при Ірпінському міському голові. URL: <https://www.imr.gov.ua/prozoremisto/gromadska-rada-uchasnikiv-ato> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
208. Ірпінська молодіжна громадська рада при Ірпінському міському голові. URL: <https://www.imr.gov.ua/polozhennya-pro-molodizhnu-gromadsku-radu-pri-irpinskому-miskomu-golovi> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
209. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. Київ: Кондор, 2004. 336 с.
210. Общественные слушания по поводу перспективы введения новых тарифов на жилищно-коммунальные услуги пройдут в харьковской мэрии 22 сентября. URL: https://www.sq.com.ua/ukr/news/suspilstvo/21.09.2006/obschestvennye_slushaniya_po_povodu_perspektivy_vvedeniya_novyh_tarifov_na_zhilischno_kommunalny_e (дата звернення: 8 травня 2023 року).
211. Іжа М., Радченко О. Громадська експертиза як форма суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1 (73). С. 19-23.
212. Тіщенко С.О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67-72.
213. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05 листопада 2008 року. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

214. Проект детального плану території для розташування рекреаційних закладів із регламентованим режимом відпочинку для дорослих та сімей з дітьми в м. Ірпінь, вул. Київська, 81 Ірпінської територіальної громади Бучанського району Київської області. URL: <https://www.imr.gov.ua/prozore-misto/gromadska-uchast> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

215. Шкляр С. Особливості форм і методів діяльності недержавних суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 85-89.

216. Government of the Netherlands. Active citizens. Citizen participation. URL: <https://www.government.nl/topics/active-citizens/citizen-participation> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

217. Кулешов В. В. Методи громадського контролю представницьких органів влади: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 3 (46). С. 24-34.

218. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 67-71.

219. Академія громадської участі / О.С. Коваленко, Е. Вільямсон, К. Олівер та ін. Київ: ТОВ «Центр поліграфії «КОМПРИНТ», 2019. 108 с.

220. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. Київ: Ленвіт, 2012. 64 с.

221. Партиципативний бюджет – це не так про міські гроші, як про довір'я. 2015. URL: <https://biggggidea.com/practices/1494/> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

222. Малярєвський Є.В., Бараннік В.О. Громадські бюджети як перспективний інструмент розвитку громад і територій / Національний

інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-11/hromadski-budzhety.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

223. Пашинський О.С. Сучасний стан правового регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Knowledge. Education. Law. Management (KELM)*. 2022 № 4 (48). С. 420-424. URL: DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.4.66> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

224. Мороз Г.В. Правове регулювання громадського екологічного контролю. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2010. Вип. 24. С. 131-136.

225. Бондар О.Г. Правове регулювання здійснення громадського контролю у сфері земельних ресурсів. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2013. № 2 (1). С. 85-89.

226. Наконечна Г. Сутність, призначення та правове регулювання громадського фінансового контролю. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 73-77.

227. Сеньків О.М. Нормативно-правове регулювання публічної звітності як форми громадського контролю: теоретико-правовий аналіз. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 18 (1). С. 18-20.

228. Саркісян В.М. Конституційно-правове регулювання громадського контролю за виборами в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 4. С. 56-66.

229. Олійник В. Правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів судової влади. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Sv. 4. Vyd. 3. С. 233-237.

230. Денисенко А.П. Механізм оптимізації і вдосконалення адміністративно-правових засад організації громадського контролю у сфері державного управління. *Митна справа*. 2015. № 5 (2). С. 319-325.

231. Добровіцька К.А. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 303-308.

232. Бордун І.В. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 23-24 травня 2019 року). Суми, 2019. Ч. 1. С. 42-46.

233. Кравчук В.М. Система громадського контролю як складова народовладдя. *Публічне право*. 2019. № 2 (34). URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=86:pp-2019-34-03&catid=90&Itemid=483&lang=uk (дата звернення: 8 травня 2023 року).

234. Савчук С.В., Коломийчук Н.М. Зарубіжний досвід громадського контролю. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/33558/1/76.PDF> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

235. Касяненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul Juridic național: Teorie și Practică*. 2019. № 6. С. 16-19.

236. Сенча С.А. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 2. С. 170-177.

237. Сидоренко Д., Лациба М. Барометр ОГС. Оцінка середовища громадянського суспільства в країнах Східного партнерства. Оновлення в Україні. Київ: УНЦПД, ECNL, 2020. URL: [http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Barometr%20\(1\).pdf](http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Barometr%20(1).pdf) (дата звернення: 8 травня 2023 року).

238. Слінько Т.М. Транспарентність влади та політико-правова культура громадян. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. № 3. С. 258-260.

239. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#n17> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

240. Пашинський О.С. Міжнародно-правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 09 грудня 2022 року). Львів, 2022. С. 228-230.

241. Штиршов О.М., Степаненко А.В. Зарубіжний досвід здійснення громадського контролю під час надання управлінських послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2016. Т. 267. Вип. 255. С. 193-197.

242. Артеменко І. Зарубіжний досвід участі інститутів громадянського суспільства у формуванні і реалізації державної молодіжної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 6-13.

243. Ярмачі В.Х. Міжнародний досвід здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю та шляхи його адаптації в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 3. С. 219-222.

244. Музичук О.М. Зарубіжний досвід участі громадян та громадських формувань в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями. *Право і Безпека*. 2002. № 2. С. 101-105.

245. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики. Порівняння досвіду України та Польщі. *Політ. менеджмент*. 2006. № 5. С. 67-73.
246. Новак В.В. Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2008. 20 с.
247. Соціальне партнерство та муніципальний розвиток: перші кроки / П.Д. Біленчук, П.С. Качур, В.В. Кравченко та ін. Київ: Влад і Влада, 1999. 198 с.
248. Харитонюк О.Л. Чеський досвід залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні. *Регіональні студії*. 2021. № 24. С. 89-93.
249. Семигіна Т. Робота в громаді: практика й політика. Київ: Вид. дім «КМ Акад.», 2004. 180 с.
250. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 1. С. 182-190.
251. Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 18-31.
252. Сенча С.А. Аналіз можливості адаптації досвіду зарубіжних країн для стимулювання розвитку громадянського суспільства в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 2. С. 170-177.
253. European Charter of Local Self-Government. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата звернення: 8 травня 2023 року).
254. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: міжнародний документ від 16 листопада 2009 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33.

255. Recommendation No. R (97) 7 of the Committee of Ministers to Member States on Local Public Services and the Rights of Their Users. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf) (дата звернення: 8 травня 2023 року).

256. European Governance A White Paper. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (дата звернення: 8 травня 2023 року).

257. Recommendation 61 (1999)¹ on the Role of Local and Regional Mediators / Ombudsmen in Defending Citizens' Rights. URL: <https://rm.coe.int/1680719b20> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

258. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація № 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 8 травня 2023 року).

259. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

260. Рекомендація CM/Rec(2018)11 Комітету міністрів державам-членам щодо необхідності посилення захисту і сприяння простору для громадянського суспільства в Європі. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-11-civic-space-ukr/168097ed38> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

261. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 01 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

262. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради

України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

263. Коломоець Т.О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12542-zarubizhnij-dosvid-kontrolyu-za-diyalnistyu-organiv-miscevogosamovryaduvannya-yak-sub-yektiv-administrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogo-zapozichennya-vukra%D1%97ni.html> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

264. Organic Law Of Georgia Local Self-Government Code. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2244429/15/en/pdf>.

265. Грузія на шляху розвитку місцевої демократії. URL: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/104> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

266. Administrative Act. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

267. Посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості». Міжнародний центр перспективних досліджень / за ред. Дж.Г. Холдар, О. Захарченко. Київ: Дизайн-студія «iMedia», 2002. 149 с.

268. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ, 2005. 250 с.

269. Айвазовська О. Моніторингові, сторожові, «watch-dog» організації громадського контролю. *Громадянське суспільство*. 2009. № 3 (10). URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

270. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін.; за заг. ред. П.В. Ворони. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

271. Вербицька П. Виховання громадянськості молоді через залучення до активної участі у житті місцевої спільноти. *Вісник Львівського ун-ту*. 2008. Вип. 24. С. 166-174.

272. Разметаєва Ю.С. Правова культура і правове виховання в умовах формування громадянського суспільства. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. № 4. С. 242-245.

273. Лозовой В.О. Правова культура громадян як чинник ефективного державотворення та гуманітарного розвитку суспільства. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2013. № 4. С. 212-215.

274. Бичков М.М. Правова свідомість і правова культура як фактори підвищення ефективності інститутів громадянського суспільства *Гілея: науковий вісник*. 2018. Вип. 138. С. 134-138.

275. Погорєлова А.І. Громадянська правова культура і політика: стратегічний вимір взаємовпливу в українських реаліях. *Держава і право*. Серія: Політичні науки. 2016. Вип. 74. С. 60-68.

276. Пономарьова О.Ю. Толерантність як складова формування громадянської компетентності старшокласників. *Вісник Луганського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія: Педагогічні науки. 2017. № 1 (3). С. 185-192.

277. Біденко Ю.М. Демократичні інститути та громадянська толерантність як засіб консенсусного розв'язання конфліктів. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія: Питання політології. 2014. № 1091. Вип. 25. С. 28-34.

278. Khrystynchenko N., Koropatnik I., Shopina I., Khomiakov D., Zaitsev M. Development of Integrity and Intolerance to Corruption in the System of Preparation for Military Service. *Journal of Curriculum and Teaching*. Vol 11, №

3 (2022). Рр. 112-120. DOI: URL: <https://doi.org/10.5430/jct.v11n3p112>. (Scopus)
(дата звернення: 8 травня 2023 року).

279. Припхан І.І. Громадський контроль у сфері захисту суспільної моралі. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. С. 220-227.

280. Минькович-Слободяник О.В. Правова і політична культура як невід'ємні складові громадянського суспільства. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 63. С. 29-34.

281. Брусакова О.В. Моральне і правове виховання як чинники конструювання громадянського суспільства. *Право і Безпека*. 2015. № 2. С. 19-23.

282. Дірочка О.М. Актуальне питання правового прогресу та правова культура громадян у сучасних умовах державотворення. *Наше право*. 2017. № 3. С. 9-13.

283. Йора Д.С. Правова культура: сучасні виклики громадянського суспільства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2016. № 9. С. 46-50.

284. Пильгун Н.В., Ройко О.О. Правова свідомість та правова культура в контексті формування громадянського суспільства. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2019. Вип. 86. С. 7-22.

285. Варакута І.О. Правове виховання та потреби громадянського суспільства. *Бюлетень Мін'юсту України*. 2019. № 9. С. 47-51.

286. Оніщенко Н.М. Правосудна діяльність і правове виховання: запити громадянського суспільства. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 1. С. 101-108.

287. Оніщенко Н.М., Макаренко Л.О. Правова культура як феномен громадянського суспільства. *Держава і право. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 68. С. 3-15.

288. Пірен М.І., Петроє О.М., Іванчук М.Г. Роль освіти як чинника мотивації громадян на єдність, толерантність і мир в управлінській культурі проблемного світу. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2020. № 4. С. 21-27.

289. Попадинець Г.О. Правосвідомість і правова культура як чинники становлення громадського суспільства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 422-427.
290. Беляков К.І., Онопрієнко С.Г., Шопіна І.М. Інформаційна культура: правовий вимір: монографія. Київ, КВІЦ, 2018. 168 с.
291. Основні напрями оптимізації правового виховання в сучасній Україні. *Правове виховання в сучасній Україні*: монографія / А.П. Гетьман, Л.М. Герасіна, О.Г. Данильян та ін.; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, О.Г. Данильяна. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2013. С. 377-397.
292. Лозовицький О.С. Доктрина молодіжної політики України як основа формування, розвитку й ефективної реалізації сучасної конкурентоспроможної особистості. URL: http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=35666 (дата звернення: 8 травня 2023 року).
293. Шопіна І.М. Розвиток правової культури у сучасних умовах державотворення. *Наука і правоохорона*. 2019. № 4. С. 54-60.
294. Онопрієнко С.Г. Особливості співвідношення інформаційної та правової культури. *Повітряне і космічне право*. 2017. Т. 2. № 43. С. 82-85.
295. Іванова А.В. Політична толерантність як імператив процесу забезпечення соціально-політичної стабільності: дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02. Одеса, 2019. 230 с.
296. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М.В. Лациба, А.О. Красносільська та ін.; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ: Агентство «Україна», 2011. 132 с.
297. Андрусишин Р.М. Правове виховання працівників ОВС: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2016. 213 с.

298. Кривицький Ю. Правове виховання та правова реформа: прояви взаємозв'язку і взаємовпливу. *Юридичний вісник*. 2022. № 2. С. 100-108.

299. Дзьобань О.П. Соціалізація як головний чинник правового виховання. *Правове виховання в сучасній Україні: монографія* / А.П. Гетьман, Л.М. Герасіна, О.Г. Данильян та ін. ; за ред. В.Я. Тація, А.П. Гетьмана, О.Г. Данильяна. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2013. С. 52-71.

300. Козяр Г.В. Імплементація світоглядних концептів соціальної відповідальності в правове виховання громадян. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2020. Вип. 62. С. 359-364.

301. Пашинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з органами публічної влади. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 10 грудня 2021 року). Львів, 2021. С. 80-82.

302. Декларація принципів толерантності Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури від 16 листопада 1995 р. URL: <https://don.kyivcity.gov.ua/files/2014/2/10/Deklaracija-tolerantnosti.pdf> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

303. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18 жовтня 2001 року № 992/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

304. Програма правової освіти населення Хмельницької міської територіальної громади на 2021-2025 роки. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/pro-vnesennya-na-rozglyad-sesiyi-miskoyi-rady-propozyciyi-pro-zatverdzhennya-programy-47> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

305. Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, Заходів щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та методичних рекомендацій щодо

національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах: Наказ Міністерства освіти і науки України від 16 червня 2015 року № 641 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0641729-15#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

306. Про схвалення Стратегії інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 року № 1012-р (втратило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1012-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

307. Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 жовтня 2018 року № 710-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

308. Про Стратегію національно-патріотичного виховання: Указ Президента України від 18 травня 2019 року № 286/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#Text> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

309. Узагальнення стану організації правової освіти населення головними територіальними управліннями юстиції. URL: <https://minjust.gov.ua/m/uzagalnennya-stanu-organizatsii-pravovoi-osviti-naselennya-golovnimi-teritorialnimi-upravlinnyami-yustitsiii> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

310. Разумков Центр. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політико-ідеологічні орієнтації громадян України в умовах російської агресії (вересень – жовтень 2022 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykoideologichni-oriiientatsii-gromadian-ukrainy-v-umovakh-rosiiskoi-agresii-veresen-zhovten-2022r> (дата звернення: 8 травня 2023 року).

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Пащинський О.С. Громадський контроль як чинник демократичного розвитку держави і суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 496–498. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/127>

2. Пащинський О.С. Елементи адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2021. № 54. Т. 1. С. 85–88. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.54.1.20>

3. Пащинський О.С. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2021. № 68. С. 186–189. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.31>

4. Пащинський О.С. Форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Наше право*. 2023. № 1. С. 37–43. DOI: 10.32782/NP. 2023.1.5

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Пащинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з державними органами у соціальній сфері. *Концепція соціальної безпеки в Україні: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків, 6 листоп. 2020 р.)*. Харків, 2020. С. 30–32.

6. Пащинський О.С. Властивості громадського контролю та його адміністративно-правового забезпечення. *Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків, 10 груд. 2020 р.)*. Харків, 2020. С. 33–34.

7. Пащинський О.С. Громадський контроль як механізм комунікації суспільства з органами публічної влади. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 10 груд. 2021 р.). Львів, 2021. С. 80–82.

8. Пащинський О.С. Громадський контроль у системі взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства. *Взаємодія громадянського суспільства з сектором безпеки і оборони: сучасні виклики*: тези доповідей учасників науково-практичної конференції (Харків-Київ, 21 груд. 2021 р.). Харків, 2021. С. 69–70.

9. Пащинський О.С. Сутність адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Зимові наукові читання*: матеріали LXXVII Міжнародної інтернет-конференції (Чернівці, 30 груд. 2021 р.). Чернівці, 2021. С. 174–177.

10. Пащинський О.С. Особливості адміністративно-правового забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю за умов правового режиму воєнного стану. *Діяльність державних органів у умовах воєнного стану*: матеріали Міжнародного науково-практичного онлайн-семінару (Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.). Кривий Ріг, 2022. С. 98–100.

11. Пащинський О.С. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: питання адміністративно-правового забезпечення за умов воєнного стану. *Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу*: VI Міжнародна науково-практична конференція (Полтава, 19-20 трав. 2022 р.). Полтава, 2022. С. 84–86.

12. Пащинський О.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Актуальність та особливості наукових досліджень в умовах воєнного стану*: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення дня науки-2022 в Україні. (Київ, 24 трав. 2022 р.). Київ, 2022. С. 375–376.

13. Пащинський О.С. Онтологічні засади адміністративно-правового забезпечення громадського контролю. *Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах воєнного стану*: матеріали наукового семінару (Львів, 23 черв. 2022 р.). Львів, 2022. С. 216–219.

14. Пащинський О.С. Міжнародно-правове регулювання громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні*: збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (Львів, 9 груд. 2022 р.). Львів, 2022. С. 228–230.

15. Пащинський О.С. Виховання правової культури і толерантності суб'єктів правовідносин у сфері громадського контролю. *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською агресією*: матеріали науково-практичної конференції (Кривий Ріг, 19 трав. 2023 р.). Кривий Ріг, 2023. С.160–163.

16. Пащинський О.С. Деякі питання адміністративно-правового забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Здобутки та досягнення прикладних та фундаментальних наук XXI століття*: матеріали науково-практичної конференції (Біла Церква, 22 листоп. 2024 р.). С.180–181.

17. Пащинський О.С. Громадська експертиза як форма громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Права людини під час дії правового режиму воєнного стану*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Кривий Ріг, 10 груд. 2024 р.). С.160–163.

Додаток Б

**Зміни і доповнення до правових актів та законопроектів у сфері
правового регулювання громадського контролю за діяльністю системи
місцевого самоврядування**

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР	Стаття 20-1. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування ... Відсутня ...	Стаття 20-1. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування 1. Громадський контроль – це форма здійснення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством можливості спостерігати за діяльністю органів публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки. 2. Мета громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченні прав, свобод і

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		законних інтересів територіальної громади і її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення. 3. Правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону. 4. До суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування належать: 1) територіальна громада, органи самоорганізації населення та окремих громадян; 2) громадські об'єднання – громадські організації, громадські спілки; 3) засоби масової інформації. ...
Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»	Стаття 6. Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування ... Контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом.	Стаття 6. Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування ... Контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в органі місцевого самоврядування здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		здійснюється за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, засобів масової інформації та інших інститутів громадянського суспільства.
Закон України «Про правовий режим воєнного стану»	Стаття 27. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування 1. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України.	Стаття 27. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування 1. Контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України. 2. Громадський контроль за вирішенням місцевих питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством про державну таємницю.
Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»	Стаття 3. Організація військово-цивільних адміністрацій ... 15. Парламентський контроль у сфері військово-цивільних відносин здійснює Верховна Рада України.	Стаття 3. Організація військово-цивільних адміністрацій ... 15. Парламентський контроль у сфері військово-цивільних відносин здійснює Верховна Рада України. 16. Демократичний цивільний контроль та громадський нагляд за діяльністю військово-цивільних адміністрацій здійснюється відповідно до Закону України «Про

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		національну безпеку України».
Проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30.04.2021 р. № 5458	Стаття 2. Визначення основних термінів 1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: 1) ... контролі громадянами України, зокрема членами політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства (далі - суб'єкти громадського контролю), ...	Стаття 2. Визначення основних термінів 1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: 1) ... контролі територіальними громадами, органами самоорганізації населення та громадянами, громадськими об'єднаннями (громадськими організаціями, громадськими спілками) та засобами масової інформації (далі - суб'єкти громадського контролю), ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування»	Стаття 1. Сфера дії Закону Відсутня ...	Стаття 1. Сфера дії Закону Положеннями цього Закону регламентуються правові відносини, що виникають під час реалізації громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, і визначаються правові засади його організації та порядку здійснення в Україні ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування»	Стаття 2. Основні терміни Відсутня ...	Стаття 2. Основні терміни 1) громадський контроль – це форма здійснення конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, що виявляється у гарантованій державою та законодавством

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		можливості спостерігати за діяльністю органів публічної влади, звертатися за отриманням публічних послуг, брати участь у прийнятті нормативно-правових актів, а також здійснювати іншу взаємодію з органами публічної влади при реалізації ними функцій держави, в тому числі при забезпеченні публічного порядку та безпеки; 2) правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – це регламентована законом діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, орієнтована на забезпечення охорони, впорядкування, функціонування і розвитку суспільних відносин у межах діяльності органів місцевого самоврядування через здійснення розпорядчих і організаційно-правових дій публічного характеру задля реалізації цілей і завдань громадського контролю. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 3. Правові засади громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в Україні Відсутня ...	Стаття 3. Правові засади громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування в Україні Правове регулювання громадського контролю за органами місцевого самоврядування здійснюється на основі

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		норм Конституції України, цього Закону, законів України «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та інших законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також статутів суб'єктів громадського контролю
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 4. Мета та основні функції громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 4. Мета та основні функції громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Мета громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування полягає у встановленні відповідності (невідповідності) діяльності органів місцевого самоврядування нормам законодавства, забезпеченні прав, свобод і законних інтересів територіальної громади і її мешканців, їх участі у вирішенні питань місцевого значення. 2. Основні функції громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: 1) забезпечувальна (забезпечення системи стримувань та противаг між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою, участі громадськості в безпосередньому

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		вирішенні питань місцевого значення); 2) захисна (захист прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її мешканців); 3) коопетиційна (сприяння налагодженню взаємодії між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою); 4) інформаційна (інформування громадськості про відповідність /невідповідність діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб законодавству, дотримання /недотримання ними прав, свобод і законних інтересів громадян); 5) попереджувальна (виявлення, сприяння недопущенню чи ініціювання усунення невідповідності діяльності органів місцевого самоврядування законодавству, випадків недотримання законів, порушення прав, свобод і законних інтересів тощо); 6) ініціативна (ініціювання громадянами та їх об'єднаннями розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування, і внесення відповідних пропозицій); 7) стимулююча (сприяння підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		громадянського суспільства)
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 5. Основні завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 5. Основні завдання громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Завданнями громадського контролю в державі, побудованій на принципах демократії, є наступні: одержання інформації щодо діяльності публічних владних органів у повному обсязі; сприяння підвищенню ефективності роботи владних органів держави та місцевого самоврядування; розповсюдження соціально значущих функцій публічних органів; підтримання іміджу публічних органів, їх діяльності та престижності праці; забезпечення прозорого кадрового відбору в публічні органи, переміщення та кар'єрного просування кадрів; підвищення рівня забезпечення прав і свобод громадян під час діяльності публічних владних органів; підвищення якості і вдосконалення порядку надання адміністративних послуг уповноваженими органами тощо.
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 6. Принципи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 6. Принципи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Загальні принципи публічного управління та

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		місцевого самоврядування: верховенства права; законності; дотримання та пріоритету прав, свобод і законних інтересів громадян; прозорості, відкритості та публічності; рівності; професійності та компетентності; взаємодії та партнерства; відповідальності; підзвітності; ефективності. 2. Спеціальні принципи функціонування об'єднань громадян: добровільності; самоврядності; відсутності майнового інтересу, інклюзивності. 3. Специфічні принципи громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: незалежності; неупередженості; обґрунтованості; об'єктивності; достовірності; повноти; своєчасності; зворотного зв'язку та реагування; балансу публічно-приватних інтересів при вирішенні питань місцевого значення.
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 7. Правовий статус суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 7. Правовий статус суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. До суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування належать: 1) територіальна громада, органи самоорганізації населення та окремих

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		громадян; 2) громадські об'єднання – громадські організації, громадські спілки; 3) засоби масової інформації. 2. Права та обов'язки суб'єктів громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 8. Форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 8. Форми громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Формами громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян, у тому числі у формі електронних петицій, що містять пропозиції, скарги чи зауваження щодо функціонування посадовців органів місцевого самоврядування та їх органів загалом, клопотання та заяви про дотримання прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарги про їх порушення; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації у передбачених законодавством обсягах; 3) звернення суб'єктів громадського контролю до

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, інших рішень посадових осіб органів місцевого самоврядування; 4) залучення суб'єктів контролюючої громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів при радах або відповідних виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); 5) громадські слухання, в тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства; 6) громадська експертиза функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців; 7) громадське публічне розслідування щодо функціонування територіальних органів місцевого самоврядування і їх посадовців. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 9. Методи здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 9. Методи здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Залежно від етапів та функцій громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачаються наступні

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		методи: 1) методи виявлення проблеми, збору та оцінки інформації в процесі громадського контролю (проведення досліджень та опитувань з використанням доступних офлайн- і цифрових джерел; моніторинг; статистичний, порівняльний аналіз; візуалізація та графічний аналіз, порівняльно-правовий аналіз; аналітичний метод, моделювання, рейтинговий та інші); 2) методи залучення до громадського контролю (віддалене залучення через цифрові засоби та технології; партисипативний; договірний; адвокація та пропаганда; проведення форумів, конференцій, круглих столів як в офлайн-, так і онлайн-форматах тощо, просвітницький, виховний); 3) методи планування, організації та прогнозування здійснення громадського контролю та його результатів (командні, мозковий штурм, сценаріїв, проєктний та ін.); 4) методи інформування та комунікації (технологічні, технічні, процедурні; цифрові інформаційні панелі, електронні розсилки, обговорення та повідомлення в соціальних мережах, краудкастинг, блогерство, онлайн-чат, онлайн-форум тощо);

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		5) методи оцінювання ефективності проведення громадського контролю (методи одержання зворотної реакції, моніторинг врахування внесених пропозицій чи усунення правопорушень тощо). 2. За характером використовуваних методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування застосовуються такі методи: 1) правові (примус, переконання, заохочення); 2) адміністративні (управлінські, організаційні, економічні, кадрові тощо); 3) психологічно-виховні (виховні, профілактичні, у т.ч. консультування, обговорення, ідеологічні, у т.ч. пропаганда, адвокація, представництво, лобіювання). 3. За ступенем прогресивності та цифровізації доцільно поєднувати наступні групи методів: 1) традиційні (діалогові, консультаційні, обмін досвідом, соціальна взаємодія, співпраця в реальному часі, класичні дослідження тощо); 2) новітні (онлайн-дослідження, онлайн-опитування, віртуальні зустрічі, вебінари, моніторинг соціальних мереж, краудкастинг, блогерство, інтерактивний інтерфейс та зворотні форми офіційних вебсайтів, у т.ч. онлайн-чат, онлайн-форум).

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 10. Особливості здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 10. Особливості здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Громадський контроль не повинен перешкоджати законному функціонуванню органів місцевого самоврядування та їх посадовців і реалізовуватися тільки законними методами. 2. Законодавством передбачені вимоги та обмеження щодо здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 11. Державні гарантії реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 11 Державні гарантії реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Держава сприяє становленню ефективної системи громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та забезпеченню умов для проведення громадського діалогу і безпосередньої реалізації громадського контролю. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування»	Стаття 12. Конфлікт інтересів під час реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування	Стаття 12. Конфлікт інтересів під час реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
Відсутній	Відсутня ...	1. У разі наявності конфлікту інтересів той чи інший суб'єкт громадського контролю повідомляє про конфлікт інтересів, який виник, та не може здійснювати громадський контроль. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 13. Відповідальність під час реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 13. Відповідальність під час реалізації громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. За неправомірні дії чи бездіяльність суб'єкти громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування та їх уповноважені представники, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством України. ...
Проект Закону України «Про громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» Відсутній	Стаття 14. Взаємодія під час здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування Відсутня ...	Стаття 14. Взаємодія під час здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування 1. Під час здійснення громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування відбувається взаємодія суб'єктів контролю з органами місцевого самоврядування, органами законодавчої, виконавчої та судової влади в межах передбаченої законодавством компетенції. ...

<i>Назва правового акта</i>	<i>Чинна редакція</i>	<i>Пропозиції щодо внесення змін та доповнень</i>
		2. У контексті євроінтеграції та євроатлантичної інтеграції України може здійснюватися міжнародна співпраця в галузі громадського контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування. ...

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік
(витяг)

Обсяг фінансового ресурсу бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік розраховано з урахуванням вимог Бюджетного та Податкового кодексів України, Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік», було враховано основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України, надіслані листом Міністерства економіки України № 3011-02/46349-03 від 08.07.2022, особливостей складання проєктів місцевих бюджетів на 2023 рік, доведених листом Міністерства фінансів України від 04.11.2022 № 05110-14-6/25906, інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, та міських цільових програм, затверджених рішеннями Ірпінської міської ради та Виконавчого комітету Ірпінської міської ради, бюджетних запитів, поданих головними розпорядниками коштів бюджету Ірпінської міської територіальної громади.

У лютому 2022 року розпочалося повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну. 24 лютого 2022 року Указом Президента України введено воєнний стан, який продовжено і дотепер. Військові дії спричинили руйнівний вплив на життя людей та масове порушення ланцюгів економічної діяльності, руйнування інфраструктури, що насамперед призводить до значних економічних втрат як в Україні, так і в регіоні Європи, Центральній Азії та решти світу.

Відповідно до частини першої статті 75 Бюджетного кодексу України проєкт місцевого бюджету на 2023 рік має ґрунтуватися на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у 2022 році.

Негативний вплив воєнних дій на території України та неможливість наразі визначити наслідки російської агресії унеможливають розроблення реалістичних прогнозів економічного і соціального розвитку країни та, як наслідок, бюджетних показників на середньостроковий період. Тому до бюджетного законодавства внесено ряд змін, зокрема, призупинено дію статті 75¹ Кодексу та пов'язані з нею норми щодо прогнозів місцевих бюджетів (Закон України від 15 березня 2022 року № 2134-IX «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»).

Тобто прогноз бюджету Ірпінської міської територіальної громади як документ середньострокового бюджетного планування у 2022 році не складався.

Зміни у дохідній частині місцевих бюджетів відбулись за рахунок урахування норм Закону України від 21.09.2022 № 2618-IX «Про внесення

змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо ставок акцизного податку на період дії правового режиму воєнного, надзвичайного стану», якими передбачено відновлення з 01.01.2023 ставок акцизу на основні види пального до базового рівня та запровадження пільгового оподаткування пального для потреби Міноборони за ставкою «0» євро, скоригованих Міністерством економіки України макроекономічних показників економічного та соціального розвитку України листом від 29.10.2022 № 3011-05/72231-03, застосування прогнозної середньозваженої ціни на природний газ відповідно до пункту 69.31 розділу XX Податкового кодексу України (чинний з 01.10.2022) та удосконалення у програмному середовищі Eviews10 підходів розрахунку прогнозних показників податку на доходи фізичних осіб.

При формуванні дохідної частини бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік було враховано:

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2023 рік здійснено з урахуванням положень статей 98, 99 Бюджетного кодексу України, а саме для:

24 обласних бюджетів окремо за надходженням податку на прибуток підприємств за січень-серпень 2022 року та за очікуваним надходженням у 2022 році податку на доходи фізичних;

1 438 бюджетів територіальних громад за очікуваним надходженням у 2022 році податку на доходи фізичних осіб.

Розрахунок здійснено з урахуванням таких параметрів:

Показник*	Звітна дата	Суб'єкт надання інформації	Значення
Чисельність наявного населення	Станом на 01.01.2022	Державна служба статистики України	34,5 млн чол
Очікувані надходження у 2022 році податку на доходи фізичних, що зараховується до обласних бюджетів	за 2022 рік	Міністерство фінансів України	40 775,4 млн грн
Надходження податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів	за січень-серпень 2022 року	Державна казначейська служба України	3 902,1 млн грн
Очікувані надходження у 2022 році податку на доходи фізичних, що зараховується до бюджетів територіальних громад	за 2022 рік	Міністерство фінансів України	173 947,9 млн грн

* - без урахування показників по бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

З урахуванням зазначених параметрів середній рівень надходжень на 1 жителя, який буде використано при розрахунку, складе для:

бюджетів територіальних громад	обласних бюджетів	
по податку на доходи фізичних осіб	по податку на доходи фізичних осіб	по податку на прибуток підприємств
5 044,1 гривень	1 182,4 гривень	113,15 гривень

Отже, базову дотацію отримують бюджети, у яких індекс податкоспроможності $< 0,9$, або надходження на 1 жителя менше:

4 539,69 грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів територіальних громад;

1 064,16 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;

101,84 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

Базову дотацію з державного бюджету у 2023 році отримають 1 172 місцевих бюджети, у тому числі: 17 обласних бюджетів та 1 155 бюджетів територіальних громад.

Реверсна дотація передбачена для бюджетів, у яких індекс податкоспроможності $> 1,1$, або надходження на 1 жителя більше:

5 548,51 грн – з податку на доходи фізичних осіб для бюджетів територіальних громад;

1 300,64 грн – з податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів;

124,47 грн – з податку на прибуток підприємств для обласних бюджетів.

У 2023 році реверсну дотацію до державного бюджету будуть перераховувати 224 місцевих бюджетів, у тому числі 6 обласних бюджетів та 218 бюджетів територіальних громад.

За результати розрахунку **обсяг базової дотації**, яка надаватиметься місцевим бюджетам з державного бюджету, у 2023 році становить **28 958,1 млн грн**, **обсяг реверсної дотації**, яка перераховуватиметься з місцевих бюджетів до державного бюджету – **19 080,4 млн гривень**.

Ірпінська міська територіальна громада має індекс податкоспроможності 0,7 (надходження ПДФО на 1 жителя 3 325,12 грн)

В Законі України «Про Державний бюджет України на 2023 рік» для бюджету Ірпінської міської територіальної громади передбачена базова дотація в сумі **71 088 300,0 гривень**.

Доходи загального фонду

Обсяг доходів загального фонду бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік (без офіційних трансфертів) визначений у сумі 511 007 846,0 грн.:



- податок та збір на доходи фізичних осіб – 264 258 062,0 грн.;
- податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності – 7 153,0 грн.;
- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету – 3 230,0 грн.;
- адміністративні штрафи та інші санкції – 20 000,0 грн.;
- державне мито – 70 000,0 грн.;
- внутрішні податки на товари та послуги – 53 409 330,0 грн. (акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів – 32 109 330,0 грн., пальне 21 300 000,0 грн.);
- рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів – 108 890,0 грн.;
- плата за надання адміністративних послуг – 4 105 000,0 грн.;
- Надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності – 52 300,0 грн.;
- місцеві податки та збори – 188 961 381,0 грн.вт.ч.:
 - податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – 4 808 619,0 грн.
 - плата за землю – 16 053 464,0 грн.;
 - єдиний податок – 167 615 442,0 грн.;
 - транспортний податок – 135 000,0 грн.;

- збір за місця для паркування транспортних засобів – 250 000,0 грн.;
- туристичний збір – 98 856,0 грн.;
- інші податкові та неподаткові надходження – 12 500,0 грн;

Місцеві податки та збори

Відповідно до пункту 19 частини першої статті 64 Бюджетного кодексу України зі змінами і доповненнями сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України місцеві податки та збори.

До місцевих податків належать:

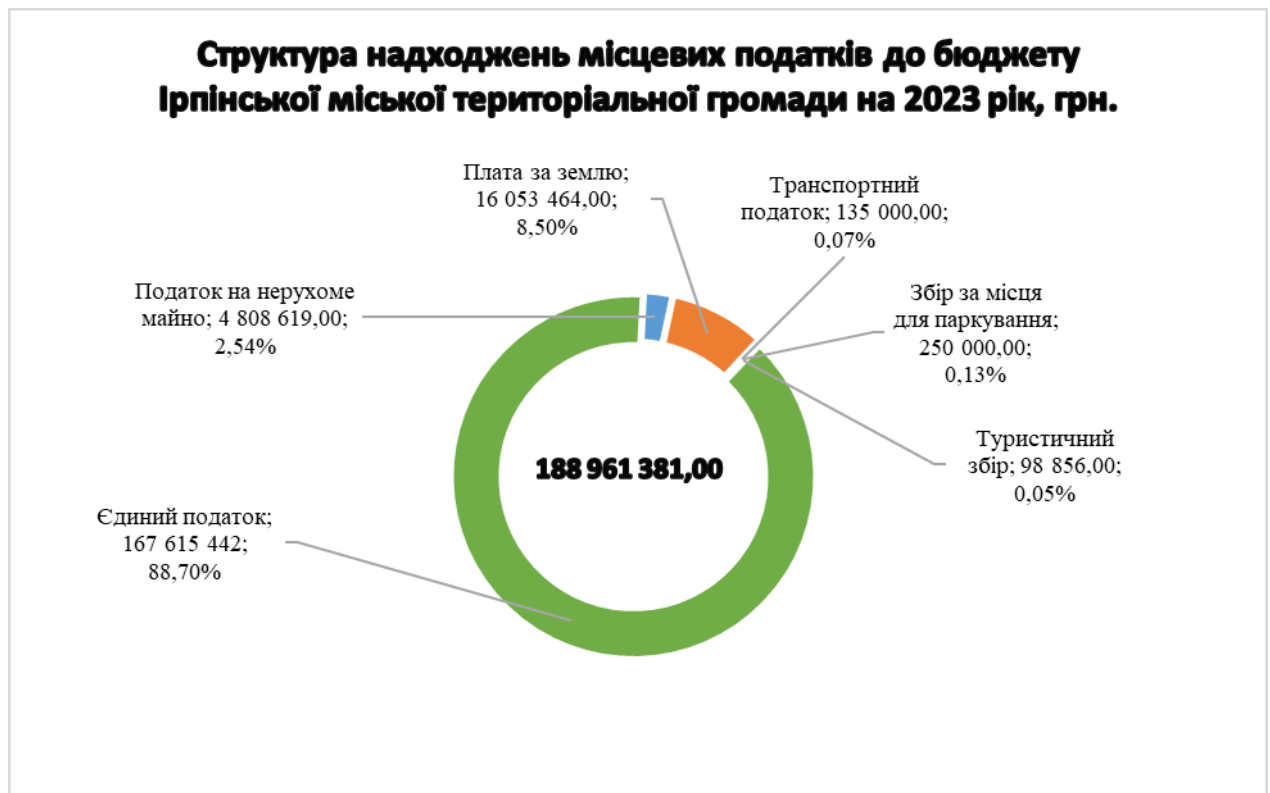
- податок на майно;
- єдиний податок.

Складовими податку на майно, що повністю зараховується до доходів місцевих бюджетів, є:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- плата за землю;
- транспортний податок.

До місцевих зборів відносяться:

- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.



Неподаткові надходження

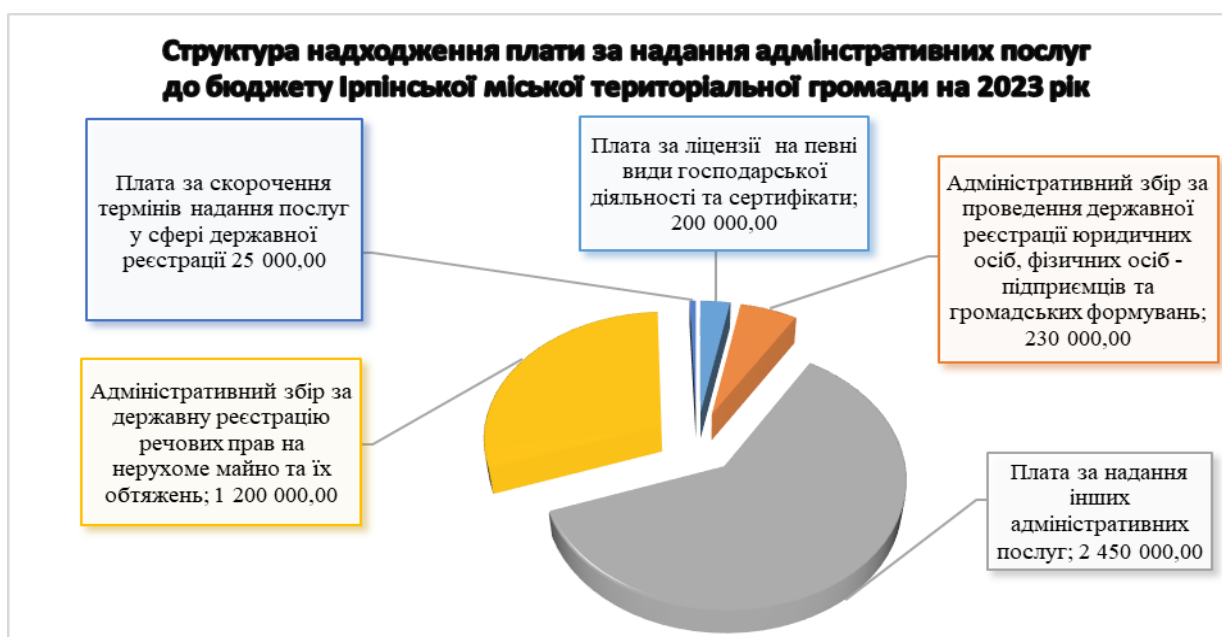
Структура неподаткових надходжень до бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік, грн.



Плата за надання адміністративних послуг

Згідно Закону України від 28.12.2014 року № 79-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» починаючи з 01.01.2015 року до доходів загального фонду бюджету віднесено плату за надання інших адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг.

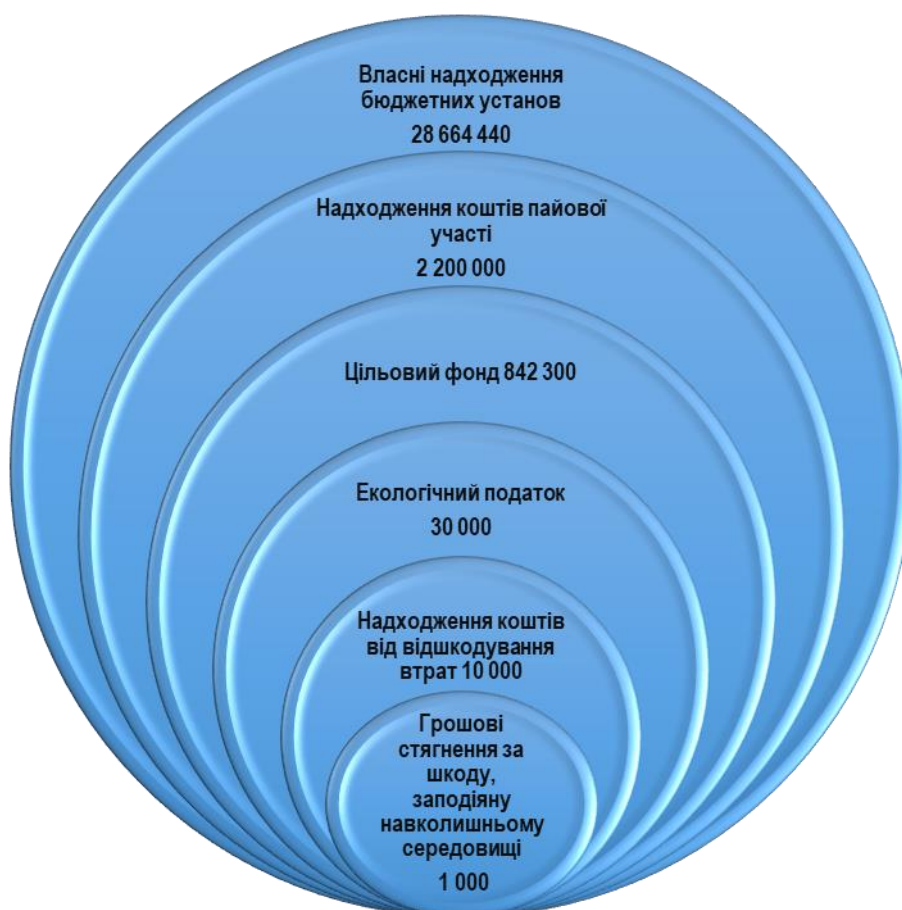
Питання адміністративного збору та вартості адміністративних послуг регулюються Законом України від 06.09.2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги».



Прогнозна сума надходжень до бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік складає 4 105 000,00 гривень.

Спеціальний фонд міського бюджету

Спеціальний фонд бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік становить 31 747 740,0 грн. в тому числі власні надходження бюджетних установ – 28 664 440,0 грн, бюджет розвитку – 2 200 000,0 грн.



Джерелами формування спеціального фонду бюджету Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік у частині доходів є надходження, визначені статтею 69¹ Бюджетного кодексу України.

- Показник суми власних надходжень бюджетних установ на 2023 рік становить 28 664 440,0 грн гривень.

Власні надходження бюджетних установ – надходження, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт та цільових заходів, гранти, дарунки та благодійні внески, а також надходження від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності (стаття 2 Бюджетного кодексу України).

- Показник суми цільових фондів, утворених органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади на 2023 рік становить 842 300,0 гривень.

Цільовий фонд соціально-економічного розвитку Ірпінської міської територіальної громади створено у складі спеціального фонду бюджету Ірпінської міської територіальної громади рішенням Ірпінської міської ради від 24 грудня 2020 року № 47-4-VIII «Про затвердження Положення про цільовий фонд соціально-економічного розвитку Ірпінської міської територіальної громади» у відповідності до статті 13 Бюджетного кодексу України, статті 68 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Фонд утворено з метою формування фінансової основи для вирішення першочергових завдань економічного та соціального розвитку, створення умов для залучення інвестицій та новітніх технологій, реалізації інших стратегічних пріоритетів розвитку Ірпінської міської територіальної громади.

Порядок формування і використання коштів Фонду регулюється чинним законодавством України, Положенням про цільовий фонд соціально-економічного розвитку Ірпінської міської територіальної громади.

Показник суми надходжень коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (бюджет розвитку) на 2023 рік становить 2 200 000,0 гривень.

Питання пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту до 01.01.2020 р. регулювалися ст. 40 Закону "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з якою замовник, що мав намір стосовно забудови земельної ділянки у відповідному населеному пункті, зобов'язаний був взяти участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту шляхом перерахування коштів до відповідного місцевого бюджету на підставі договору про пайову участь, укладеного ним із відповідним органом місцевого самоврядування.

Законом "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні" (далі - Закон) з 01.01.2020 р. ст. 40 Закону "Про регулювання містобудівної діяльності" щодо пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту виключено.

При цьому згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями Закону:

договори про сплату пайової участі, укладені до 1 січня 2020 року, є дійсними та продовжують свою дію до моменту їх повного виконання.

- Показник суми екологічного податку на 2023 рік становить 30 000,0 гривень.

До бюджету Ірпінської міської територіальної громади зараховується 25% екологічного податку, який формується за рахунок надходжень: від скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, від розміщення відходів у спеціально відведених для цього

місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини.

- Показник суми надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва на 2023 рік становить 10 000,0 гривень.

Відповідно до статті 209 Земельного кодексу України втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, зумовлені вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України (до бюджету Ірпінської міської територіальної громади зараховується 75%.)

Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських потреб, лісорозведення, у тому числі на здійснення лісовпорядкування, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, а також на викуп самозалісених ділянок приватної форми власності з метою ведення лісового господарства, проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки земель. Використання зазначених коштів на інші цілі забороняється.

- Показник суми надходжень грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності на 2023 рік становить 1 000,0 гривень.

До бюджету Ірпінської міської територіальної громади зараховується 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

ВИДАТКИ ТА КРЕДИТУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Видаткова частина бюджету Ірпінської міської територіальної громади сформована з урахуванням впливу економічних чинників, необхідності дотримання принципу збалансованості, ефективного та раціонального використання бюджетних коштів. Розрахунок видатків та кредитування загального фонду бюджету Ірпінської міської територіальної громади здійснено відповідно до положень Конституції України, Бюджетного кодексу України, з урахуванням прийнятих законодавчих змін, проведено, виходячи з обрахованого прогнозного обсягу доходів, закріплених за бюджетом та інших міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного та

обласного бюджетів. Видатки та кредитування по галузях визначалися на підставі обрахованої в бюджетних запитах по кожному головного розпоряднику потреби в них з урахуванням фінансових можливостей бюджету Ірпінської міської територіальної громади.

Видатки бюджету Ірпінської міської територіальної громади обраховані виходячи з діючої мережі бюджетних установ, чинного законодавства та наявності джерел бюджетних ресурсів.

При плануванні видаткової частини основною метою було збереження соціальної спрямованості бюджету Ірпінської міської територіальної громади в балансі з його інвестиційною складовою, забезпечення фінансування гарантованих державою виплат, реалізації конституційних норм, розв'язання проблем житлово-комунального господарства.

Враховано Закон України “Про Державний бюджет на 2023 рік” щодо: забезпечення в повному обсязі потреби в асигнуваннях на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених чинним законодавством умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати у місячному розмірі: з 1 січня 2023 року - 6700,0 грн. та посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки з 1 січня - 2893,0 грн. на проведення розрахунків за електричну енергію, теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ та послуги зв'язку, які споживаються бюджетними установами, не допускаючи будь - якої простроченої заборгованості із зазначених видатків. Установлено ліміти споживання енергоносіїв у фізичних обсягах по кожній бюджетній установі, виходячи з обсягів призначень, затверджених розпорядникам бюджетних коштів на 2023 рік.

Також, при складанні бюджету Ірпінської міської територіальної громади враховано необхідність передбачення нових (порівняно з поточним бюджетним періодом) першочергових видатків, у тому числі тих, що мають періодичний характер (медикаменти, харчування тощо), оптимізації витрат головних розпорядників, у тому числі шляхом концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках діяльності, скорочення непершочергових та виключення неефективних витрат тощо.

Видатки бюджету Ірпінської міської територіальної громади визначені у сумі 1 228 140 656,0 грн., у тому числі: загального фонду бюджету – 717 505 717,0 грн., та спеціального фонду бюджету – 510 634 939,0 грн., у тому числі бюджет розвитку - 481 087 199,0 грн.

Обсяг видатків загального фонду бюджету Ірпінської міської територіальної громади 717 505 717,0 грн., в тому числі по освіті – 317 940 552,0 грн., по охороні здоров'я – 30 215 500,0 грн., по соціальному захисту населення – 18 663 961,0 грн., по житлово-комунальному господарству – 83 835 000, грн., по культурі і мистецтву – 11 412 819,0 грн., по фізичній культурі і спорту – 10 850 752,0 грн., по державному управлінню – 85 873 528,0 грн., економічну діяльність (утримання доріг та сприяння

розвитку малого та середнього підприємства тощо) – 7 340 500,0 грн., на іншу діяльність (на ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха, проведення мобілізаційних заходів, програма "Безпечна Ірпінська міська територіальна громада" на 2021-2024 роки) – 22 100 000,0 грн., обслуговування боргу – 22 591 000,0 грн., інші видатки (резервний фонд)– 106 682 105,0 грн.



0100 Державне управління

В бюджеті Ірпінської міської територіальної громади на забезпечення діяльності виконавчих органів міської ради по здійсненню ними наданих чинним законодавством повноважень на 2023 рік по загальному фонду передбачено кошти в сумі 83 463 528,0 грн.

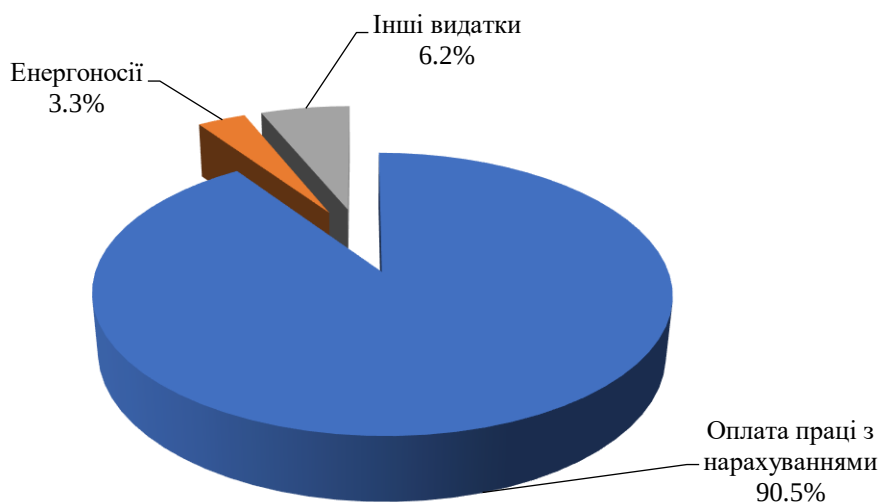
На заробітну плату з нарахуваннями передбачено 77 716 690,0 грн.

На оплату комунальних послуг і енергоносіїв передбачено 2 872 537,0 грн.

Спеціальний фонд на 2023 рік (власні надходження) запланований у сумі 30 000,0 грн., з них по виконавчому комітету міської ради – у сумі 20 000,0 грн. (надання платних послуг з упорядкування архівних документів).

Кошти спеціального фонду планується спрямувати на інші поточні видатки (сплата податків, внесків, патентів, штрафів, пені тощо) – 30 000,0 грн.

Структура видатків по галузі "Державне управління", %.



1000 Освіта

Щорічно в загальній сумі бюджету по галузі «Освіта» значну частину становить освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам, яка спрямовується на оплату праці педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти.

Відповідно до частини третьої статті 103-2 Бюджетного кодексу України освітня субвенція розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, та затверджується Кабінетом Міністрів України і має враховувати, зокрема, такі параметри:

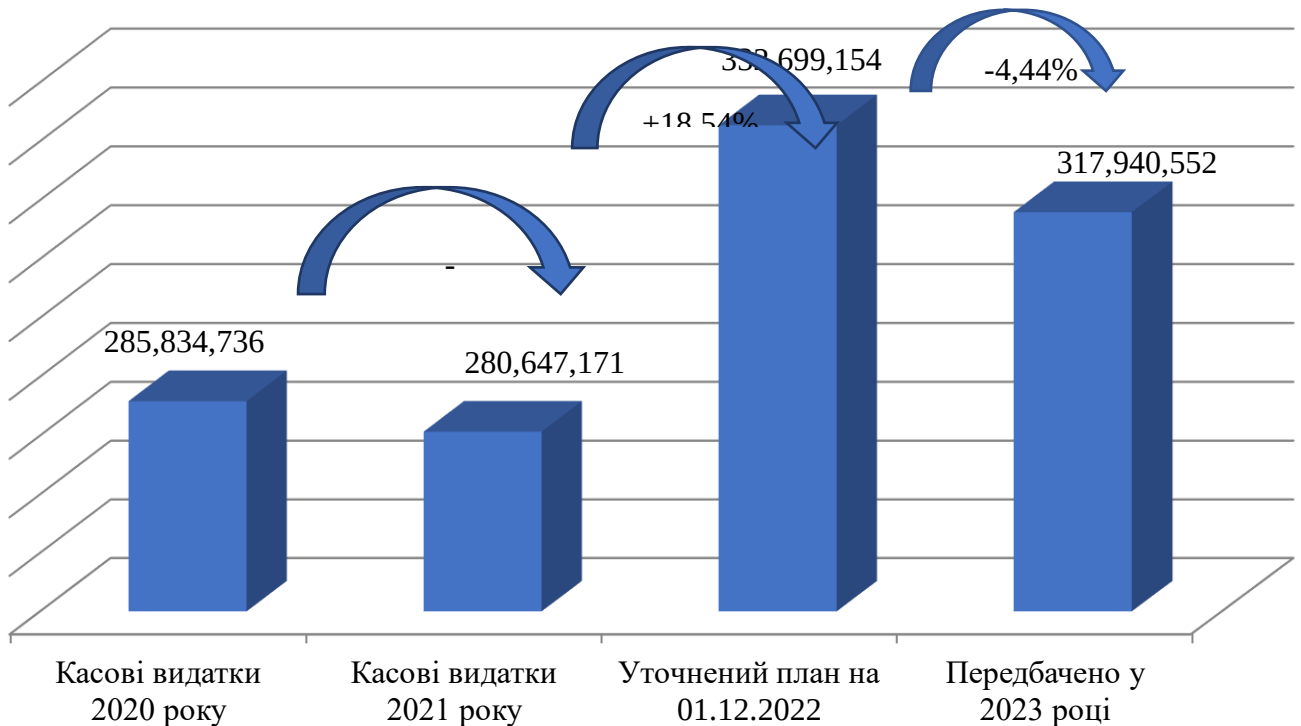
- 1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- 2) наповнюваність класів;
- 3) коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Мережа установ галузі «Освіта» включає 10 загальноосвітніх шкіл, 10 закладів дошкільної освіти, 1 заклад позашкільної роботи з дітьми, центр професійного розвитку педагогічних працівників, міжшкільний навчально-

виробничий комбінат, централізована бухгалтерія, інклюзивно-ресурсний центр та школа естетичного виховання.

Обсяг видатків по освіті на 2023 рік визначений у сумі 317 940 552,0 грн.

Видатки загального фонду (із врахуванням освітньої субвенції) по галузі "Освіта", грн



На оплату праці та нарахування на заробітну плату передбачені видатки у сумі 280 061 267,0 грн. Питома вага заробітної плати в загальному обсязі видатків на галузь становить 88,1 %.

На оплату продуктів харчування передбачені видатки у сумі 4 713 828,0 грн. з них :

- у закладах дошкільної освіти денна вартість харчування становить для ясельних груп – 55 грн, для старших груп - 60,0 грн.
- на харчування учнів в загальноосвітніх навчальних закладах пільгових категорій запланована вартість обіду 55,0 грн.

Відповідно до Програми розвитку та удосконалення організації харчування здобувачів освіти в комунальних закладах дошкільної та загальноосвітньої середньої освіти Ірпінської міської територіальної громади на 2021-2025 роки безкоштовним харчуванням забезпечуються діти та учні освітніх закладів.

Питома вага на харчування в загальному обсязі видатків на галузь становить 1,5%.

На оплату комунальних послуг та енергоносіїв передбачені видатки у сумі 27 835 657,0грн. Питома вага видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв в загальному обсязі видатків на галузь становить 8,8%.

Передбачено видатки на виконання програми Ірпінської міської територіальної програми "Підтримка" на 2021-2025 роки (надання допомоги дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, яким виповнюється 18 років) – 120 000,0 грн., на виконання програми «Обдарована дитина» на 2021-2025 роки – 500 000,0 грн., на виконання Програми розвитку системи освіти Ірпінської міської територіальної громади на 2022-2026 роки – 100 000,0 грн., на виконання Програми «Успішний педагог» на 2022-2026 роки – 30 000,0 грн.

Спеціальний фонд по галузі (власні надходження бюджетних установ) запланований у сумі 26 991 810,0 грн., в т.ч.: за видами надходжень:

- плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями – 23 978 610,0 грн., плата за оренду майна бюджетних установ – 3 013 200,0грн.
- по видатках: на заробітну плату з нарахуваннями – 6 902 252,0 грн., на оплату продуктів харчування – 14 600 000,0 грн. оплату комунальних послуг і енергоносіїв – 2 361 704,0 грн., оплату капітальних видатків – 200 000,0 грн., інші – 2 927 854,0 грн.

2000 Охорона здоров'я

Система охорони здоров'я — найбільш чутлива соціальна, політична та економічна сфера будь-якої держави.

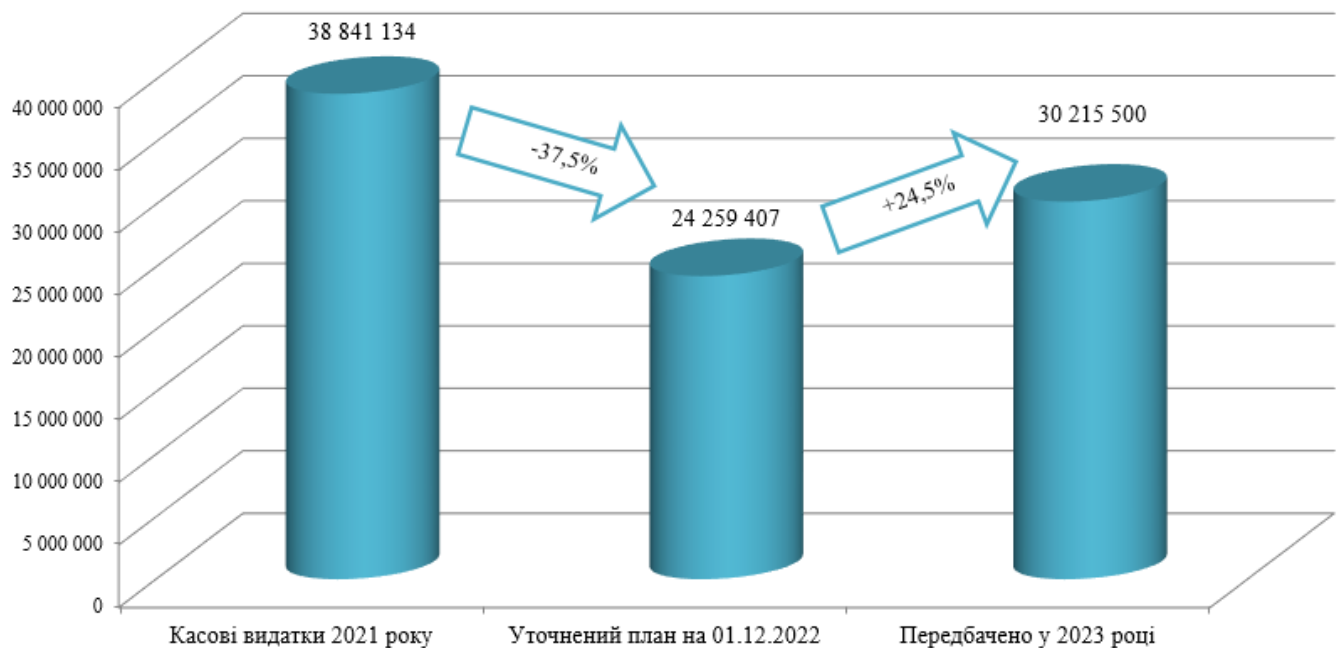
Основними цілями системи охорони здоров'я є доступність і якість медичної допомоги, медичних послуг, медичного обслуговування, досягнення найвищого рівня здоров'я населення.

Видатки на охорону здоров'я на 2023 рік визначені з урахуванням продовження реалізації заходів реформи фінансування системи охорони здоров'я відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». Реформа системи охорони здоров'я, яка продовжується і на сьогоднішній день, стосується кожного. Її мета - забезпечити громадянам України рівний доступ до якісних медичних послуг, в результаті змін орієнтувати систему так, щоб у центрі її був пацієнт.

Починаючи з 2019 року комунальні некомерційні підприємства охорони здоров'я отримують кошти за договорами з Національною службою здоров'я України. В 2019 році такий механізм діяв на рівні первинної допомоги, з 1 квітня 2020 року на модель оплати медичних послуг, наданих пацієнтам, перейшли також заклади, які надають вторинну (спеціалізовану) амбулаторну та стаціонарну допомогу, паліативну медичну допомогу та реабілітацію.

На функціонування установ охорони здоров'я та підтримки комунальних некомерційних підприємств охорони здоров'я в бюджеті на 2023 рік заплановані видатки в загальному фонді в сумі 30 215 500,0 грн.

Видатки загального фонду по галузі "Охорона здоров'я", грн



В 2023 році на виконання комплексної програми "Здоров'я Ірпінської міської територіальної громади" на 2023 рік по загальному фонду передбачено кошти в сумі 28 519 800,0 грн.

З бюджету Ірпінської міської територіальної громади здійснюватиметься фінансування на функціонування:

- комунального некомерційного підприємства «Ірпінська центральна міська лікарня»;
- комунального некомерційного підприємства «Ірпінський міський центр первинної медико-санітарної допомоги»;

На оплату праці із нарахуваннями по галузі охорони здоров'я в 2023 році планується направити видатки в сумі 2 647 490,0 грн. На оплату медикаментів та перев'язувальних матеріалів передбачені видатки у сумі 1 200 000,0 грн. На оплату продуктів харчування (відшкодування витрат на придбання харчування на дітей-сиріт та або дітей позбавлених батьківського піклування) передбачені видатки у сумі 64 008,0 грн.

На оплату енергоносіїв та комунальних послуг в 2023 році передбачені видатки в сумі 23 907 466,0 грн. Питома вага видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв в загальному обсязі видатків на галузь становить 79,1%.

3000 Соціальний захист та соціальне забезпечення

Одним із основних пріоритетів бюджетної політики міста, як і в минулі роки, є забезпечення соціального захисту найбільш вразливих категорій громадян, ефективного вирішення проблем осіб з інвалідністю, дітей, жінок та молоді, а також підвищення добробуту населення.

В бюджеті Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік на соціальний захист та соціальне забезпечення передбачені видатки загального фонду в сумі 18 663 961,0 грн.

На компенсаційні виплати на пільговий проїзд автомобільним транспортом окремим категоріям громадян – 1 500 000,0грн.

На компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян на залізничному транспорті – 1 500 000,0 грн.

На надання пільг окремим категоріям громадян з оплати послуг зв'язку - 50 000,0грн.

На інші пільги громадянам, які постраждали внаслідок ЧАЕС – 50 000,0грн.

На забезпечення соціальними послугами за місцем проживання громадян, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, хворобою, інвалідністю передбачені видатки у сумі 510 000,0 грн.

На виконання Програми “Турбота” передбачені видатки для надання матеріальної допомоги мешканцям міста, які опинилися в складних життєвих обставинах у зв'язку із їхнім скрутним матеріальним становищем та (або) необхідністю витрат, пов'язаних з народженням, смертю близьких родичів та потребою у лікуванні, на відшкодування витрат на оплату енергоносіїв для облаштування місць тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб в модульному містечку в м.Ірпінь, що втратили житло внаслідок військової агресії російської федерації проти України в сумі 10 000 000,0 грн.

На виконання Комплексної програми підтримки сім'ї та забезпечення прав дітей «Щаслива родина – щаслива дитина» Ірпінської міської територіальної громади на 2021-2025 роки передбачено 650 000,0 грн. з них на оздоровлення дітей – 500 000,0грн.

На виконання Комплексної програми "Молодь громади" Ірпінської міської територіальної громади на 2021-2025 роки – 55 000,0грн.

На утримання клубів для підлітків за місцем проживання передбачено кошти в сумі 594 705,0 грн.

На утримання територіального центру по обслуговуванню пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян визначено 3 654 256,0грн.

На виконання Програми фінансової підтримки громадських організацій Ірпінської міської територіальної громади на 2023 рік передбачені кошти в сумі – 100 000,0 грн.

Спеціальний фонд на 2023 рік (власні надходження) запланований у сумі 27 480,0 грн. за видом надходження - плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями. З них по територіальному центру соціального обслуговування – 19 800,0 грн, по підліткових клубах - 7 680,0 грн.

Кошти спеціального фонду планується спрямувати на оплату заробітної плати з нарахуваннями – 8 345,0 грн., на інші видатки – 19 135,0 грн.

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор

Сергій КОРОЄД

«10» Серпень 2025 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашинського Олександра Сергійовича на тему «Адміністративно-
правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого
самоврядування в Україні»
у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту
публічного права**

Комісія в складі: заступника директора Інституту з наукової роботи, доктора юридичних наук, професора (голова комісії) Гаруста Юрія Віталійовича (голова комісії), завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, професора Куркової Ксенії Миколаївни, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, професора Луценко-Миськів Лесі Ігорівни склала цей акт про те, що матеріали наукової роботи Пашинського Олександра Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній діяльності наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та використовуються Інститутом в межах реалізації науково-дослідної теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0120U105390).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Пашинського Олександра Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» вважати впровадженими у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права, під час проведення загальнотеоретичних і галузевих

досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем захисту громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Голова комісії:

Юрій ГАРУСТ

Члени комісії:

Ксенія КУРКОВА

Леся ЛУЦЕНКО-МИСЬКІВ

Додаток І**ЗАТВЕРДЖУЮ**

В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор


Сергій КОРОЄД
«20» березня 2025 р.

АКТ

**упровадження результатів дисертаційного дослідження
Пашинського Олександра Сергійовича на тему «Адміністративно-правові
засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування
в Україні», поданого на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності
081«Право» в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права**

Комісія в складі: заступника директора Інституту з наукової роботи, доктора юридичних наук, професора (голова комісії) Гаруста Юрія Віталійовича (голова комісії), завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, доктора юридичних наук, професора Куркової Ксенії Миколаївни, провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, професора Луценко-Миськів Лесі Ігорівни склала цей акт про те, що матеріали дисертації Пашинського Олександра Сергійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» (на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081«Право») мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються в освітньому процесі. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисципліни, яка викладається у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК:

результати дисертаційного дослідження на тему: «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні» Пашинського Олександра Сергійовича впровадженими в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми».

Голова комісії:

Юрій ГАРУСТ

Члени комісії:

Ксенія КУРКОВА

Леся ЛУЦЕНКО-МИСЬКІВ

