

ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ПАЦИНСЬКИЙ Олександр Сергійович - аспірант Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

**УДК 342.9
DOI 10.32782/НР. 2023.1.5**

Метою статті є уточнення та аналіз форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано правові акти та теоретико-методологічні джерела, у яких визначено форми громадського контролю та їх види. Запропоновано класифікацію форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, яка включає: 1) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян; 2) подання запитів на доступ до публічної інформації; 3) звернення суб'єктів громадського контролю до суду з позовами, заявами і скаргами щодо оскарження рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування; 4) участь суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих органів, що створюються при Раді або її виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); тощо.

Ключові слова: громадська експертиза, громадська рада, громадське публічне розслідування, громадський контроль, громадські слухання, запит, звернення, органи місцевого самоврядування, скарга.

Постановка проблеми

Стрімкий розвиток демократичної соціальної правової держави, глобальні динамічні зміни та діджиталізація суспільних й управлінських відносин обумовлюють необхідність розвитку новітніх концептуальних засад громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні, особливо форм його здійснення. Біль-

ше цього, на сьогодні форми громадського контролю лише фрагментарно регламентуються чинним законодавством, у різних нормативно-правових актах, враховуючи відсутність спеціального закону про громадський контроль, що часто призводить до правових колізій та зниження потенціалу й ефективності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Стан дослідження проблеми

Серед науковців також не сформувалася єдина точка зору щодо переліку та змісту форм громадського контролю. Деякі правознавці розглядають форми й методи громадського контролю в сукупності, не розмежовуючи ці категорії. Більш широко висвітлені саме форми громадського контролю. Окремі питання в цьому контексті досліджували С.С. Вітвіцький, А.А. Коваленко, В. Купрій, В.В. Латишева, Н. Мартинець, С.А. Пінчук, О.В. Савченко, А.М. Усаченко, С.М. Шершун та інші. Проте форми громадського контролю за діяльністю безпосередньо органів місцевого самоврядування в Україні потребують подальшого комплексного дослідження, розмежування й уніфікації.

Метою даної статті є уточнення та аналіз форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу

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 такі, як: 1) місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення (будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування) шляхом прямого волевиявлення (ст. 7 Закону); 2) загальні збори громадян за місцем проживання – форма їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (Ст. 8 Закону); 3) місцеві ініціативи – право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9 Закону); 4) громадські слухання – право територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування і заслуховувати їх (не рідше одного разу на рік), порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (ст. 13 Закону) [1].

При цьому цей перелік не включає до себе громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, що 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.

У проєкті Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 року (знято з розгляду) пропонувалося визначити «види заходів громадського контролю», зокрема, аналітичні і моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю, громадську експертизу, перевірку об'єкта громадського контролю та ін. [2]. 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 року пропонується внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наступні зміни, зокрема після статті 20 додати статтю 201 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [3]. Аналогічно попередньому законопроєкту недоліком вважаємо відсутність чіткого виокремлення та розмежування форм і методів громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Також наведений перелік не є вичерпним, передбачає можливість «вжиття інших заходів або реалізації інших інструментів, не заборонених законодавством України», 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 року пропонується виділити наступні форми здійснення громадського контролю: 1) організація та проведення громадського діалогу з питань діяльності об'єктів громадського контролю; 2) участь суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади; 3) подання звернень до органів влади; 4) розроблення проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів та внесення їх для розгляду об'єктам громадського контролю та громадського діалогу та ін. [4]. Також у законопроєкті вказується, що суб'єкти громадянського контролю можуть реалізовувати своє право на громадянський контроль у будь-якій іншій формі, не забороненій актами законодавства, 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, наприклад, п. 5 є саме

методом, а не формою 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); 6) використання інших форм, передбачених законодавством [5]. 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 [6, с. 114]. Проте вважаємо, що цей перелік містить не лише форми, а й методи контролю (аналіз, дослідження тощо, направлені 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 [7, 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. І аналогічно попередньому цей перелік містить не лише форми, а й методи контролю.

О.А. Смоляр вважає, що громадський контроль за органами та посадовими особами 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 [8, с.95]. У той же час 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 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР зі змінами і доповненнями громадяни можуть зверну-

тися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [9].

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються 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. Про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті 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 [9]. Кожен громадянин може створити електронну петицію та розпочати процес збору підписів – для цього достатньо у відповідному розділі на веб-сайті 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 [10, с.44-45].

Т.В. Панченко акцентує увагу на функціонуванні громадських рад, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативно-

го органу або сполучають представницькі та експертні функції [11, с. 276]. І.О. Сквірський відмічає, що саме громадські ради становлять собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи державних органів [12, 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. О.В. Прієшкіна вважає, що ефективними в процесі організації громадського контролю у сфері місцевого самоврядування можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання [13, с.96]. За результатами загальних зборів громадян приймається до місцевої влади колективне рішення з пропозиціями щодо вирішення проблеми. Такі рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в своїй діяльності [10, с.44-45].

М. Іжа та О. Радченко розглядають громадську експертизу як одну з форм громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, що є ефективним механізмом узгодження різноманітних (подекуди суперечливих) інтересів держави, територіальних громад та населення із загальносоціальними потребами розвитку держави й суспільства [14, 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 [15, 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 це доступ до інформації місцевої ради; спосіб зобов'язати владу роз-

глянути пропозиції; можливість впливати та контролювати діяльність місцевої ради [10, 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 5 листопада 2008 р. [16], а для органів місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер, через що місцевими радами мають бути затверджені 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 [17]. За результатами громадських слухань формується до місцевої влади колективна резолюція з пропозиціями щодо вирішення проблеми. Такі пропозиції надсилаються до місцевої влади і підлягають обов'язковому розгляду [10, с.44]. 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. Шлях і визначає наступні форми діяльності суб'єктів громадського контролю: 1) контроль-інформативні; 2) юрисдикційні; 3) громадська експертиза; 4) громадські слухання; 5) участь в управлінні державними справами [18, 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 [19, с. 128]. 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.

Висновки

Отже, у результаті аналізу та узагальнення чинної нормативно-правової бази та законопроєктів, які пропонуються, 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 у формі електронних петицій, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, заяв або клопотань щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів територіальної громади та її жителів, скарг 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 суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих органів, що створюються при Раді або її виконавчих органах (громадських радах, експертних комісіях тощо); 5) громадські слухання, у тому числі заслуховування звітів голови, депутатів ради, старост про їх діяльність згідно з вимогами чинного законодавства; 6) громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування те-

риторіальної громади та їх посадових осіб; 7) громадське публічне розслідування щодо діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади та їх посадових осіб.

Результати цього дослідження можуть бути корисними в подальшій науковій та правотворчій діяльності, зокрема, при розгляді та прийнятті законопроекту як щодо громадського контролю в цілому, так і щодо громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст.170.
2. Проект Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1 від 13.05.2015 року (знято з розгляду). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101
3. 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 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67115
4. Проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» № 5458 від 30.04.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831
5. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Національний проект «Децентралізація». Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Р. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
7. Кравець М. О. Громадський контроль у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 14–17.
8. Смоляр О.А. Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2014.- Вип. 125. С. 91-99.
9. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст.256.
10. Казмеркевич П., Коваленко О., Гвоздік О., Тігаренко І. Громадська участь: підготовка аналітики, адвокація та втілення змін. Київ, ФОРМ Ямчинський О.В., 2019.- 64 с.
11. 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.
12. Сквірський І. О. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення. *Європейські перспективи*. 2013. № 7. С. 11–17.
13. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посібник. К.: Кондор, 2004. 336 с.
14. Іжа М., Радченко О. Громадська експертиза як форма суспільного контролю органів публічної влади в демократичній державі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1(73)-2018. С.19-23.
15. Тіщенко С. О. Місце громадської експертизи в системі гарантій демократичного розвитку відкритого суспільства. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 67–72.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 5 листопада 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>
17. Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне бу-*

діяльність. № 2. 2007. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>.

18. 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.

19. 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.

Pashchynskiy O.S., graduate student of the Scientific Research Institute of public law (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0002-6156-2715>

FORMS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE

The purpose of the article is to clarify and analyze the forms of public control over the activities of local governments in Ukraine.

The article determines that now the forms of public control are only fragmentarily regulated by the current legislation, which often leads to legal conflicts and a decrease in the potential and effectiveness of public control over the activities of local governments in Ukraine. The analysis was carried out of legal acts and theoretical and methodological sources, which define the forms of public control and their

types. Arguments are given that among scientists there is no unanimity in determining the list of forms of social control. Attention is focused on the gaps and contradictions in determining the forms of public control over the activities of local governments.

A classification of forms of public control over the activities of local governments is proposed, which includes the following types: 1) submission of individual or collective appeals of citizens, including in the form of electronic petitions; 2) filing requests for access to public information; 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 of subjects of public control in the work of consultative and advisory bodies created under the Council or its executive bodies (public councils, expert commissions, etc.); 5) public hearings, including hearing reports of the chairman, deputies of the council, elders on their activities in accordance with the requirements of the current legislation; 6) public examination of the activities of local self-government bodies of the territorial society and their officials; 7) public investigation of the activities of local self-government bodies of the territorial community and their officials.

Key words: public expertise, public council, public investigation, public control, public hearings, request, appeals, local governments, complaint.