

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки управління та права  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

**Кваліфікаційна робота**

на тему: **«ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ»**

**Виконала:**

студентка академічної групи 2м – ДС  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
другого (магістерського) рівня вищої освіти  
спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ Ю. В. Козлова

**Науковий керівник:**

професор кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, доктор наук з  
державного управління, професор

\_\_\_\_\_ М.І. Лахижа

## **Бібліографічний опис та анотація дипломної кваліфікаційної роботи на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти**

**Бібліографічний опис:** Козлова Юлія Володимирівна. Забезпечення прозорості, підконтрольності та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Лахижа Микола Іванович, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права, доктор наук з державного управління, професор. Полтава. 2023 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі досліджено забезпечення прозорості, підконтрольності та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні; проаналізовано його нормативно-правове забезпечення; вивчено зарубіжний досвід упровадження, простежено можливості його адаптації на вітчизняному ґрунті. Охарактеризовано перспективні напрями удосконалення законодавства та практики щодо забезпечення принципів транспарентності, підконтрольності та відповідальності органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, посадові (службові) особи місцевого самоврядування, принципи місцевого самоврядування, прозорість, відкритість, транспарентність, підзвітність, підконтрольність, муніципальна відповідальність, нормативно-правове регулювання

## ЗМІСТ

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК .....	4
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	5
ВСТУП .....	6
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....	10
1.1. Понятійно-категоріальний апарат.....	10
1.2. Нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні .....	23
1.3. Методологія дослідження .....	35
Розділ 2. АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	39
2.1. Забезпечення транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування.....	39
2.2. Реалізація принципів підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування .....	48
2.3. Особливості реалізації принципів в умовах пандемії коронавірусу та у воєнний час.....	66
Розділ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ .....	76
3.1 Зарубіжний досвід забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та перспективи його адаптації .....	76
3.2. Напрями удосконалення забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування .....	92
3.3. Шляхи покращення принципів підконтрольності та відповідальності органів місцевого самоврядування .....	99
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ .....	113
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ .....	122
ДОДАТКИ .....	132

**ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК**  
(укладено за [59])

<b>Поняття</b>	<b>Визначення</b>
Публічна адміністрація	Сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законом для досягнення публічного інтересу.
Система органів публічної влади в Україні	Сукупність установлених Конституцією України <i>органів державної влади і місцевого самоврядування</i> , що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва.
Орган місцевого самоврядування	Це орган самоврядного територіального співтовариства, яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень
Орган державної влади	Складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності
Представницькі ОМС	а) сільські, селищні, міські ради – ОМС, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.
Виконавчі ОМС	Виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.
Державний контроль за ОМС	Це комплекс заходів, що здійснюють органи державної влади, що регламентують і консолідують діяльність ОМС, стабілізують функціонування й розвиток всієї системи місцевого самоврядування, здійснюють оцінку ефективності реальної діяльності та подальшого приведення її до нормативно визначених стандартів.
Громадський контроль за ОМС	Публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів та посадових осіб інтересам суспільства, нагляд громадянського суспільства за органами публічної влади, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.



## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВР України – Верховна Рада України

ЄС – Європейський Союз

ЗМІ – засоби масової інформації

Кабмін – Кабінет Міністрів України

МС – міське самоврядування

ОМС – органи місцевого самоврядування

## ВСТУП

*Актуальність.* Одним із напрямів розбудови демократичної та правової держави в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування та подальше втілення курсу на децентралізацію влади, який має забезпечити існування спроможних територіальних громад. Оптимізація публічного управління та адміністрування в Україні має забезпечити реалізацію нових принципів щодо формування суспільних відносин, пов'язаних із прозорістю, підконтрольністю та відповідальністю ОМС. Децентралізація спрямована на побудову демократичного та ефективного врядування, неодмінними ознаками якого є його розбудова на проголошених вище принципах. Децентралізація можлива і доцільна лише в тому випадку, коли ОМС є спроможними виконувати надані їм повноваження, організаційно, фінансово, вони є прозорими та підзвітними громаді, а держава має інструменти ефективного нагляду за законністю дій ОМС. Децентралізація надає ОМС широкі організаційні, функціональні та матеріальні ресурси. Ключовою метою реформи є спроможність, ефективність, самостійність, автономність і не підконтрольність МС. Це спричинює ряд загроз верховенству права, корупційній безпеці, інтересам громади на місцевому рівні. Належно побудована система стримувань і противаг у МС – чи не найважливіша гарантія забезпечення права. Ключова роль у цій системі належить принципам прозорості, підконтрольності та відповідальності ОМС. Можна з упевненістю констатувати, що формування ефективних механізмів прозорості та відкритості, контролю та відповідальності ОМС та їхніх посадових осіб є самостійним напрямом реформи ОМС в Україні на сучасному етапі.

Процеси євроінтеграції обумовлюють необхідність удосконалити та зміцнити місцеве самоврядування як демократичну форму публічної влади. Це безпосередньо впливає на рівень розвитку демократії та принцип верховенства права. Індикатором сталого місцевого розвитку є стан реалізації принципів місцевого самоврядування. Останнє більшою мірою тяжіє до інститутів

громадянського суспільства, ніж органи державної влади. Тому прозорість, підзвітність, підконтрольність та відповідальність є їх характерною рисою. Органи публічної влади мають діяти відповідно до спеціально-дозвільного принципу в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Низка документів зобов'язує ОМС діяти прозоро, відкрито, гласно. На разі це актуальна вимога суспільства та сучасного цивілізаційного етапу розвитку держави.

Сучасна концепція публічного управління ставить вимогу до органів публічної влади ширше залучати громадян до прийняття державно-управлінських рішень, діяти прозоро та відкрито. В умовах демократичного суспільства кожен громадянин має право на отримання повноцінної та достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, а остання має її вчасно та у повній мірі висвітлювати та залучати громадський сектор до формування та реалізації державної політики.

На сучасному етапі важливим є курс на створення та функціонування сервісної держави. В основі такої концепції використано підхід до соціального призначення держави, пріоритетним завданням якої є надання публічних послуг, прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади, сенситивність до запитів громадян, розвиток мереживних форм управлінської діяльності, залучення до співпраці неурядових організацій, надання послуг в режимі онлайн тощо. Інформування громадськості є важливим інструментом забезпечення прозорості і відкритості діяльності органів публічної влади. Відкритість та прозорість тісно пов'язані з комунікацією. На будь-яке повідомлення органів публічної влади можна спостерігати звороту реакції з боку суспільства, яке намагається приймати участь в управлінні справами.

Дослідження нормативно-правового регулювання контролю за діяльністю ОМС обумовлена складним розвитком законодавства у цій сфері суспільних відносин. Розгляд подібної проблематики дозволить осмислити та вирішити ряд питань та наблизити місцеве самоврядування до європейських стандартів. Інститут відповідальності є одним із самих проблематичних і нестабільних

інститутів муніципального права. Проблема відповідальності є актуальною і для практики державного будівництва і для теорії муніципального права. Інтерес до проблеми відповідальності щороку зростає. Це обумовлює актуальність і теоретичну значимість розробки цієї проблеми.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають під час забезпечення прозорості, підконтрольності та відповідальності у діяльності органів місцевого самоврядування. *Предмет дослідження* – особливості забезпечення принципів прозорості, підконтрольності та відповідальності у діяльності ОМС.

*Мета дослідження* – на основі аналізу муніципального законодавства України та зарубіжних країн, наукових доробків учених з'ясувати особливості реалізації принципів прозорості, підконтрольності та відповідальності ОМС та визначити перспективні напрями модернізації цих правових інститутів з урахування зарубіжного досвіду. Ураховуючи визначені об'єкт, предмет та мету дослідження, вважаємо за необхідне розв'язати такі дослідницькі завдання:

- 1) визначити понятійно-категоріальний апарат дослідження;
- 2) розглянути нормативно-правове регулювання забезпечення принципів прозорості, підконтрольності та відповідальності ОМС;
- 3) проаналізувати забезпечення транспарентності в діяльності ОМС;
- 4) простежити реалізацію принципів підконтрольності, підзвітності та відповідальності ОМС;
- 5) дослідити зарубіжну практику втілення цих принципів та перспективи її впровадження на українському ґрунті;
- 6) запропонувати напрями удосконалення законодавства та практики щодо забезпечення принципів транспарентності, підконтрольності та відповідальності ОМС.

Методологічним підґрунтям роботи є діалектичний метод пізнання, який дає можливість розглянути динаміку суспільно-політичних процесів, розглядає процеси і системи у постійному русі, розвитку та взаємозв'язку. У роботі було

використано загальнонаукові методи дослідження, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, аналогія тощо. Було застосовано також гіпотетичний метод, системний, графічний.

Джерельним підґрунтям роботи став значний масив нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ОМС: Конституція України 1996 р., Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р. та 2023 р.), «Про статус депутатів місцевих рад», інформаційне законодавство України. У контексті дослідження муніципальної відповідальності ще й Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України.

Фундаментальною основою дослідження стали наукові праці вітчизняних учених, які стосуються розвитку ОМС в Україні та забезпечення принципів його функціонування. Забезпечення принципу прозорості досліджували Л. Челомбітько, І. Ткач, Г. Терещук, В. Стретович, В. Серьогін, В. Пилаєва та інші. Підконтрольність ОМС стала предметом наукових пошуків таких вчених, як Д. Сухінін, Ю. Стрілець, О. Смоляр, Т. Слободяник, О. Скопич, О. Скороход, О. Наливайко, Є. Мінакова, Є. Касяненко, М. Бублій та інші. Муніципальну відповідальність як наукову проблему розробляють Г. Попадинець, Ю. Кириченко, Я. Качан, В. Волков та інші.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що вони можуть бути використані для роботи фахівців в органах місцевого самоврядування, лекторами під час проведення курсів з підвищення кваліфікації державними службовцями, під час викладання студентам навчальних дисциплін, пов'язаних з теорією практикою державного управління тощо. Результати роботи можуть бути використані для вдосконалення прозорості діяльності ОМС в громадах, покращення якості державного і громадського контролю за роботою МС.

*Структура роботи:* робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та літератури, додатків.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження

У роботі вживаються як фундаментальні категорії «органи місцевого самоврядування», «публічна адміністрація», «органи публічної влади». Вони визначені в укладеному нами термінологічному словникові. Є дискусійне питання щодо змістовного наповнення понять «посадова особа» і «службова особа». На жаль, воно не розв'язане на рівні закону. Але науковці вказують на те, що посадова особа має відповідні повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Посадові особи здійснюють внутрішнє управління щодо підлеглих, службовці реалізують функцію зовнішнього управління. Однозначно поняття посадової особи є більш широке. Це потрібно вирішити на рівні закону [83, с. 116].

Ефективне існування місцевого самоврядування забезпечується шляхом дотримання певних принципів. Вони покликані втілити у життя демократичні ідеали та загальнолюдські цінності. Принципи є основою для певної теорії, вчення, науки, світогляду, це основа устрою, дії, механізму, системи. Принципи місцевого самоврядування відрізняються низкою ознак, серед яких узагальнюючий характер, нормативність, визначеність, постійна дія, загальна визначність, стійкість.

Важливим у діяльності є принцип гласності, який передбачений:

- ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення» тощо.

Основний закон не містить чіткої фіксації принципу гласності та прозорості, однак необхідність його дотримання впливає із низки статей Конституції України (57, ч. 1 ст. 84, ч. 2 і 3 ст. 94, п. 7. ст. 129) [38].

У юридичній науці є різні погляди на сутність цього принципу. Так, В. Серьогін переконаний, що принцип гласності – це визнання необхідності й вимога обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико правової системи [80, с. 59].

Відкритість і прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування можна тлумачити як повну відкритість і прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висвітлення їхньої роботи в ЗМІ, поінформованість населення про вирішеність питань місцевого значення.

Аналіз чинного законодавства демонструє недосконалість та вживаність різних близьких за значенням термінів.

Принципи *відкритості та гласності* розмежовуються законодавцем (Закони України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» (ст. 16), «Про соціальний діалог в Україні (ст. 3)», «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» (ст. 3).

Принцип *відкритості й публічності* передбачено в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» фіксується принцип *прозорості та відкритості* діяльності суб'єктів владних повноважень (ст. 4).

На думку В. Стретовича, відкритість влади і суспільства можлива за умови поєднання конкуренції та прозорості. Конкуренція обмежує можливості окремих суб'єктів щодо набуття ними монопольного становища домінування та спонукає до чесної політичної гри. Прозорість передбачає наявність громадського контролю, підвищує відповідальність органів публічної влади, забезпечує зворотний зв'язок у напрямках «влада-громада», «громада-влада»,

спонукає до підвищення довіри до останньої. Тому прозорість – це важливий елемент у діяльності ОМС [87, с. 15].

Л. Наливайко розглядає співвідношення категорій «відкрите суспільство» і «відкрита держава». Остання передбачає прозоре функціонування державних структур, можливість суспільства контролювати прийняття та виконання державних рішень. Концепція відкритої держави, на її думку, спрямована на пошук політико-юридичних складових відкритої, прозорої й публічної та ефективної організації влади, яка тісно пов'язана із громадянським суспільством [52, с. 118-119].

Таким чином, відкритість влади це певний стан функціонування органів, характерними ознаками якого є прозорість і публічність їхньої діяльності. Тлумачний словник української мови трактує термін «гласний» як доступний для широкої громадськості, відкритий, публічний, привселюдний [55, с. 436].

Тому «відкритість», «гласність», «публічність» вживаються у законодавстві як тотожні, однак це можна віднести до недоліків юридичної техніки. За кордоном гласність у діяльності державних та муніципальних органів охоплюється поняттям «відкрите урядування».

Принцип гласності у діяльності ОМС можна розглянути у трьох аспектах.

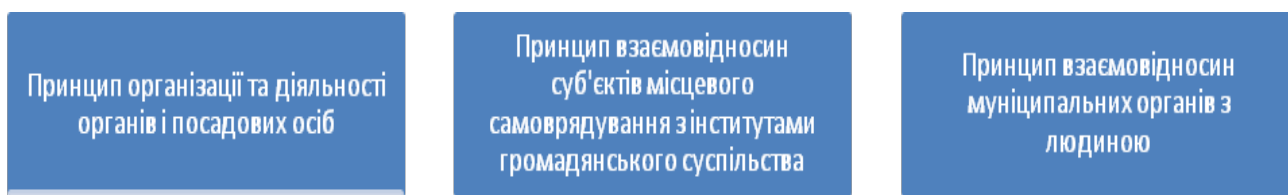


Рис. 1.1 – Принцип гласності у діяльності ОМС

Останнім часом вживаним є термін «транспарентність». Термін «transparency» з англійської мови перекладається «прозорість». Але як бачимо, поряд із прозорістю є термін відкритість. Українська наукова думка вживає «транспарентність» на позначення термінів «прозорість» та «відкритість» як невід'ємних елементів транспарентності.

Прозорість – властивість державного управління, що характеризується мірою обізнаності громадян щодо проявів матеріальної і процесуальної сторони



діяльності органів державної влади та ОМС, окремі громадяни та їх колективи, щодо яких прийнято те чи інше рішення, мають бути обізнані про них та яким чином вони будуть здійснені.

«Відкритість» - це ознака державного управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів державної влади та ОМС, виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них [93, с. 27].

Прозорість та відкритість становлять єдиний принцип діяльності влади, але вони змістовно суттєво відрізняються одне від одного. Очевидно, що їх варто розділити на законодавчому рівні на два самостійні принципи. У такому разі б принцип відкритості забезпечував можливість вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами. А принцип прозорості забезпечував доступ громадськості до повної, достовірної та об'єктивної інформації, що знаходиться у володінні органів публічної влади [46].

Відповідно до цих принципів органи влади повинні повідомляти та обґрунтовувати свої рішення. Для широкого загалу це можливість зрозуміти закономірності, яких вони дотримуються. Відкритість і прозорість – це коли людина одержує інформацію не тільки щодо себе, а й відносно соціальних, політичних, регіональних питань [40, с. 21].

Однозначно ці принципи є каталізаторами зростання ефективності діяльності органів публічної адміністрації. Вони гарантують доступ громадськості до публічної інформації у формі відкритих даних. Дотримання цих принципів забезпечує захист інтересів суспільства шляхом підвищення ефективності управління; посилення боротьби з корупцією та захисту конституційних норм про пріоритетність людського життя та підґрунтя демократії. Можна виокремити правові та організаційні форми реалізації принципів відкритості та прозорості. Серед правових можна виділити такі (рис. 1.2).

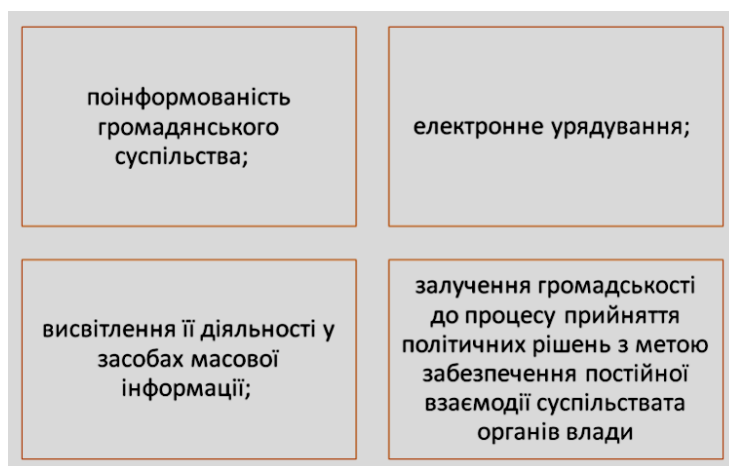


Рис 1.2 – Правові форми реалізації принципів відкритості та прозорості

До організаційних форм реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів публічної влади належать(рис. 1.3):



Рис. 1.3 – Організаційні форми реалізації транспарентності

(укладено автором за [81])

На практиці форми адміністративно-правового забезпечення реалізації транспарентності органів публічної влади реалізуються через конкретні напрями: 1) закріплення на законодавчому рівні права на інформацію; 2) розвиток електронних послуг; 3) розвиток відкритих даних; 4) надання інформації за запитами [46].

Можна погодитися із вченими, що відкритість влади має бути не самоціллю, а лише інструментом для забезпечення зворотного зв'язку та підтримки від громадян. Влада має бути сама зацікавлена у такому зворотному зв'язку у формі довіри та підтримки громадянами обраного курсу.

Громадськість у свою чергу не може існувати без відкритого доступу до інформації щодо діяльності органів публічної влади [2, с. 11].

Для встановлення двостороннього зв'язку комунікаційна взаємодія між представниками влади та громадськості повинна базуватися на принципах прозорості, відкритості, чесності, оперативності, інформаційної адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності [63].

Наступним варто згадати про принцип підзвітності. Підзвітність – це складова принципу верховенства права. У розробленому Академією Фольке Бернадотта посібнику з оцінки дотримання верховенства права саме таке положення знайшло свій розвиток [62, с. 46, 48-49].

У науці права по різному визначають принцип підзвітності. М. Дубняк переконана, що реалізація принципу підзвітності реалізується шляхом систематичного, аргументованого інформування та обговорення з громадою результатів діяльності ОМС [21]. Ю. Батан визнає підзвітність складником верховенства права та запобіжником порушень прав людини. Підзвітність визначають як стан відносин між ОМС та громадянами, за якого у останніх є реальна можливість впливати на процеси вироблення політик, контролювати й перевіряти діяльність ОМС [6].

Підзвітність це не лише складова верховенства права, вона виконує превентивну функцію. Відповідно до посібника «принцип підзвітності забезпечує притягнення чиновників і державних установ до відповідальності у разі неправомірних дій та зобов'язує їх вдосконалювати методи своєї роботи». Чиновники несуть особисту відповідальність за свої дії. Вказано, що для гарантування цього принципу передбачено такі механізми як дисциплінарні заходи, внутрішні розслідування та перевірки тощо. [62, с. 7; 3, с. 13]. У додатку 1 до посібника є анкета із запитаннями щодо використання нормативних та організаційних інструментів забезпечення підзвітності (рис 1.4.)

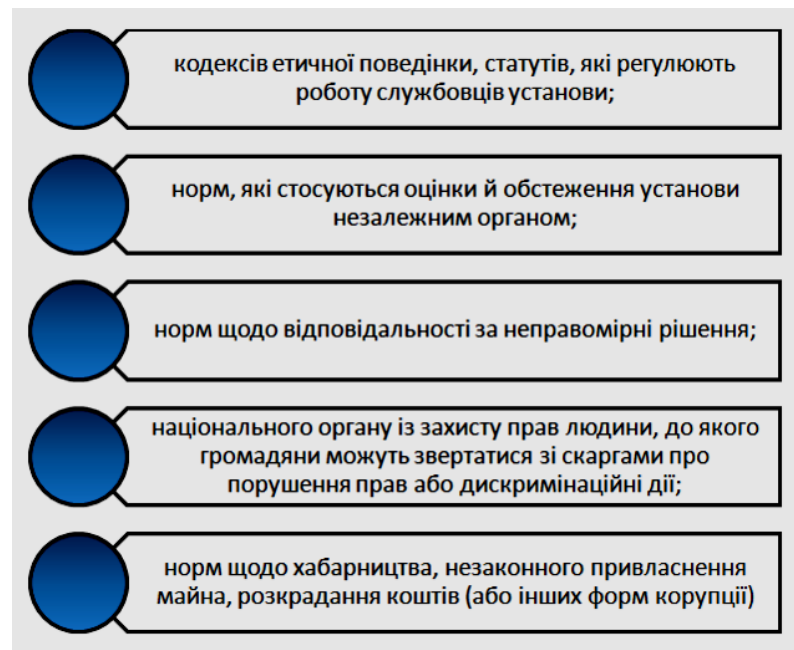


Рис. 1.4 – Запитання щодо наявності інструментів для реалізації принципу підзвітності (укладено за [62, с. 27; 3, с. 49]).

Додаток 3 до Посібника містить зразки анкет для опитування користувачів послугами і 6 запитань:

The form contains six questions, each in a separate rounded rectangular box:

- чи органи нагляду і контролю (омбудсмен, правозахисні установи тощо) впливають на роботу установи;
- чи чиновники знають, як діяти у ситуаціях, коли інший чиновник підозрюється у порушенні закону;
- чи чиновникам пропонують хабарі;
- чи міг би чиновник прийняти хабар, уникнувши при цьому викриття і покарання;
- чи міг чиновник ставитися дискримінуюче щодо громадян без того, щоб така поведінка була виправлена (в укр. версії);
- чи сприймаються серйозно і розглядаються відповідним чином скарги на установу?

Рис. 1.5 – Питання до користувачів послугами (укладено за [62, с. 38-39; с. 65])

Підзвітність являє собою як нормативне закріплення, так і практичну реалізацію форм нагляду, контролю, юридичної відповідальності. Підзвітність

має зв'язок і з іншими складниками верховенства права: повагою до прав людини, правовою визначеністю, пропорційністю [6, с. 26].

Далі про такий принцип як підконтрольність ОМС. Контроль за діяльністю ОМС та їх посадовими особами можна розділити на державний та громадський. Поняття державного контролю фактично відсутнє в законодавстві. Етимологічно слово контроль походить від французького «contrôle» (від старофранцузького «controle – role» список, що має дублювання), що в свою чергу утворилися від латинського «contra» («протиція», «протилежність») [97, с. 323; 2, с. 255]

В умовах демократичного суспільства контроль перетворився із засобу покарання в інформаційно-політичний засіб, метою якого є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити коригувальні дії [29].

Проведення державного контролю це повноваження окремих осіб, які діють відповідно до норм законодавства, а його результати і висновки мають бути обов'язковими для врахування. Він може бути плановим або позаплановим, повинен мати офіційний, формалізований характер.

В юридичній літературі є думка, що його мета – отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ об'єкта контролю; застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю; надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності [29].

Є. Касяненко пропонує розуміти державний контроль як офіційний аналіз, перевірку діяльності підконтрольного суб'єкта та її результатів, що здійснюють уповноважені органи у межах закону з метою виявлення, попередження, припинення правопорушень, надання допомоги у поновленні законності та дисципліни. ОМС потрібно розглядати як підконтрольний державі суб'єкт в межах дотримання чинного законодавства [31].

Державний контроль можна впевнено розглядати як допоміжний фактор підвищення результативності та законності місцевого самоврядування. У науковій літературі тривалий час дослідження цього явища обмежувалося лише констатацією того, що під час здійснення державного контролю органи державної влади не можуть втручатися у здійснення ОМС делегованих їм територіальною громадою повноважень. У демократичному суспільстві контроль є досить важливою функцією державного управління. ОМС повинні бути підконтрольні не тільки територіальній громаді, але й державі. Це зумовлено потребою держави захистити законні права та інтереси громади, що можуть бути порушені через незаконність рішень та дій ОМС [18, с. 140-141].

Належна діяльність ОМС має значний вплив на якість життя територіальної громади, демократизацію життя держави у цілому. Деякі вчені вважають, що сучасна методологія оцінки якості управлінської діяльності має передбачити комплексне дослідження таких аспектів: вимірювання величини докладених зусиль для отримання результату, вимірювання досягнень, порівняння зусиль із отриманими результатами [37].

Ця методологія може стати в нагоді при оцінці діяльності ОМС. Поняття державного контролю не визначено на державному рівні, що призводить до певних наукових дискусій та неточностей у правозастосуванні [88, с. 4].

Прийнятним для нас є визначення терміну, запропоноване О. Наливайком. Це комплекс заходів, що здійснюють органи державної влади, що регламентують і консолідуєть діяльність ОМС, стабілізують функціонування й розвиток всієї системи місцевого самоврядування, здійснюють оцінку ефективності реальної діяльності та подальшого приведення її до нормативно визначених стандартів [53, с. 25-26].

Термін «державний контроль» має стати нормативно визначеним у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Не менш важливим є громадський контроль за ОМС. Він дозволяє громадянам брати активну участь у суспільно-політичному житті. На думку Є. Захарова, громадський контроль – це публічна перевірка громадянським

суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів та посадових осіб інтересам суспільства, нагляд громадянського суспільства за органами публічної влади, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них [28].

О. Коломитцева переконана, що контроль суспільства це здійснювана в особливому процедурному порядку діяльність спеціальних суб'єктів з перевірки, оцінки якості державного управління, дотримання прав і свобод людини на предмет відповідності вимогам, що пред'являються.

Тобто науковці по різному тлумачать сутність громадського контролю. Як процес, систему заходів, складову державного управління, елемент громадянського суспільства, функцію народовладдя. Громадський контроль можна розглядати у вузькому та у широкому розумінні. Більш усталеним у науці є вузьке бачення цього явища як системи контрольних органів, зміст якого розкривається через компетенцію та повноваження окремих суб'єктів контролю, форми і методи здійснення такої діяльності.

Сьогодні можна констатувати неналежний рівень сформованості цілісного правового механізму контролю суспільства над органами публічної влади. Дієвий громадський контроль має спиратися на сильне громадянське суспільство. На шляху його формування та функціонування кілька перешкод: 1) відсутність міцного середнього класу; 2) низький рівень правової культури, відчуженість більшої частини населення від політичних та суспільних справ; 3) недостатня законодавча діяльність щодо розвитку інститутів громадянського суспільства; 4) недостатня увага виконавчої влади до формування інститутів громадянського суспільства.

М. Бублій вважає, що громадський контроль виникає та формується у системі тоді, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Цей баланс інтересів потребує певної підтримки, якою і є громадський контроль [7, с. 15].

Перед суб'єктами громадського контролю повинні стояти чіткі завдання, до яких можна віднести контроль за такими сферами діяльності ОМС (рис. 1.6.). Громадський контроль над публічною владою має бути організованим і ґрунтуватися на юридичній основі. Важливі й інші складники громадського контролю (координаційні та просвітницьку заходи тощо). О. Коломитцева пропонує створити громадську координаційну раду, що забезпечить цілість, інформаційну підтримку, вивчення негативних практик його реалізації, навчання зацікавлених осіб у такому контролі. Але з іншого боку, необхідно встановити певні запобіжники (обмеження, кваліфікаційні вимоги), щоб уникнути зловживання правом громадського контролю, використання його можливостей для політичного рейдерства та дестабілізації роботи органів публічної влади [41, с. 18].

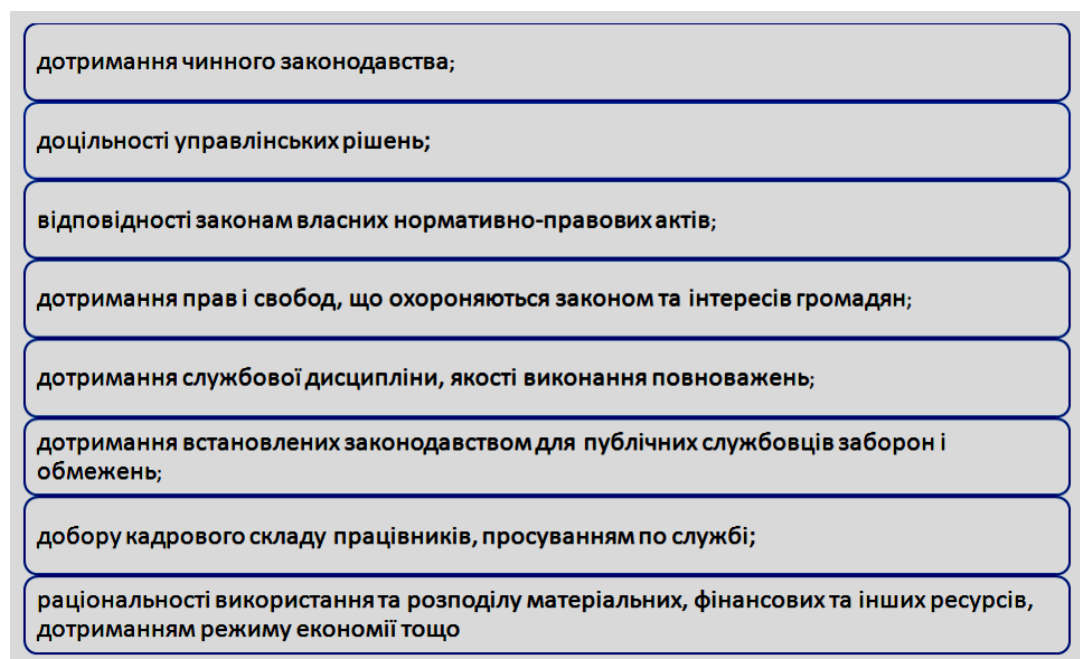


Рис. 1.6 – Сфери громадського контролю за ОМС

(укладено за [78, с. 239-240])

Ще одним принципом діяльності ОМС та їхніх посадових осіб, який проаналізовано у нашій роботі, є принцип відповідальності. Р. Демків вважає, що варто під цим визначенням розуміти настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків [17, с. 11].



Дійсно, особливе місце в системі юридичної відповідальності належить муніципальній. Це питання не належним чином знайшло свій розвиток у вітчизняному законодавстві та юридичній науці. Т. Слободяник пропонує під муніципально-правовою відповідальністю розуміти сукупність закріплених нормами права несприятливих правових наслідків, які можуть наставати до вказаних суб'єктів за протиправні рішення, нормативно-правові акти або правові акти індивідуальної дії, незаконні дії чи бездіяльність або неналежне здійснення ними повноважень із вирішення питань місцевого значення та реалізації делегованих повноважень [64].

Відповідно до ст. 74 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи несуть відповідальність перед певними суб'єктами. Можна виокремити такі.

*1. Відповідальність перед територіальною громадою.*

ОМС в першу чергу відповідальні перед первинним суб'єктом МС, що формує їх та в інтересах якого вони функціонують. Це дійсно важливий аспект складного механізму взаємодії суб'єктів цієї системи. Тільки територіальна громада може здійснювати у повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, яким вона довірила вирішувати питання місцевого значення. Територіальна громада може в будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб МС.

Органи та посадові особи самоврядування є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами. Закон встановлює необхідність періодичного, але не менш як два рази на рік звітування про виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, виконання та з інших важливих питань (ст. 75). Частина друга цієї ж норми передбачає можливість дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не виконують передбачені законом повноваження.

## 2. *Відповідальність перед державою (ст. 76).*

Органи та посадові особи місцевого самоврядування у разі порушення чинного законодавства України несуть відповідальність. З питань здійснення ними делегованих повноважень вони підконтрольні органам виконавчої влади. Підстави відповідальності органів і посадових осіб МС визначено законом. Держава, наділяючи ОМС певними повноваженнями, водночас здійснює контроль за їхньою діяльністю. У контексті аналізу їхньої конституційно-правової відповідальності важливе значення має не тільки склад правопорушення, а й санкції, що застосовують.

Притягнення до відповідальності охоплює:

- 1) нормативну підставу (правова норма, яка передбачає склад відповідного правопорушення);
- 2) фактичну підставу (склад делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта місцевої публічної влади);
- 3) процесуальну підставу (передбачену законодавством процедуру притягнення до відповідальності) [53, с. 8]

## 3. *Відповідальність перед юридичними і фізичними особами (ст. 77).*

Шкода, заподіяна юридичним чи фізичним особам у результаті неправомірних дій чи бездіяльності ОМС відшкодовується за рахунок коштів державного бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб МС – за рахунок їхніх власних коштів. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають унаслідок рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб МС, вирішуються у судовому порядку.

Отож у практиці діяльності ОМС виділяють конституційно-правову та майнову відповідальність органів та посадових осіб самоврядування. Сучасне розуміння конституційно-правової відповідальності ОМС та їхніх посадових осіб виходить з того, що це обов'язок цих суб'єктів зазнати певних негативних наслідків у разі неналежного, неякісного, неефективного виконання своїх компетенційних повноважень. Мета такої відповідальності – спонукання до належного виконання покладених на них функцій і повноважень, ухвалення

законних рішень, забезпечення діяльності ОМС в інтересах територіальної громади і суспільства. Стаття 146 Основного закону вказує, що питання конституційно-правової відповідальності ОМС визначаються законом. Її принципи закладені в чинному законодавстві України [61].

## 1.2. Нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

У підрозділі буде розглянуто нормативно-правову основу забезпечення принципів прозорості, підконтрольності та відповідальності ОМС.

Правове регулювання принципу гласності у сфері місцевого самоврядування має три рівні (рис. 1.7.)

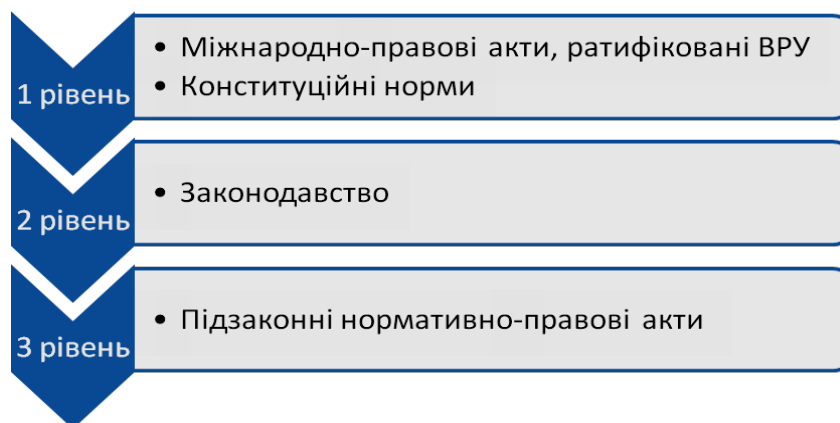


Рис. 1.7 – Рівні правового регулювання діяльності ОМС

У європейських країнах населення активно долучається до процесу ухвалення рішень щодо вирішення питань місцевого значення. У нормативних документах країн-членів Ради Європи передбачено принципи, які цьому сприяють. Це принципи прозорості, відкритості і підзвітності. Вперше рекомендації щодо участі і залучення мешканців до прийняття рішень місцевою владою було надано у Європейській хартії місцевого самоврядування (1985). Вимоги про пріоритет в інформації від органів влади визначено у Йоганнесбурзьких принципах (1995 р.), де також вказано на необхідність дотримання принципу підзвітності у демократичному суспільстві. Норми Варшавської декларації (2005 р.) мовлять про ефективну демократію і

управління на всіх рівнях, яка можлива лише за активної участі громадян і громадянського суспільства [8]. У додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого самоврядування (2009 р.) [19] проголошено принцип максимального залучення та участі громадян до процесу ухвалення рішень, а також декларується принцип максимальної відкритості, прозорості та доступності повної інформації щодо ОМС [20].

Конституція України гарантує кожному громадянину:

- ✓ право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб;
- ✓ право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань;
- ✓ право брати участь в управлінні державними справами;
- ✓ право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, ОМС та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення та дати відповідь у встановлений строк [38].

Наступний рівень – законодавство України. Нормативно-правові акти зобов'язують органи влади діяти прозоро, висвітлювати інформацію про свою діяльність, надавати відповіді на запити, обговорювати проекти нормативно-правових актів у публічному просторі, проводити громадські слухання і враховувати думку суспільства. Публічне управління відрізняється від державного активним залученням до вироблення державно-управлінських рішень представники громадського сектору.

Серед документів нормативного характеру, які варто назвати, це насамперед Закон України «Про інформацію». Він регулює відносини між суб'єктами щодо створення, збирання, зберігання, одержання, використання, поширення, охорони та захисту інформації як об'єкта інформаційних відносин. До основних напрямів інформаційної політики в Україні можна віднести такі (табл.1.1).

Таблиця 1.1.

## Напрями інформаційної політики в Україні

№	Напрями інформаційної політики України
1.	Забезпечення доступу кожного до інформації.
2.	Забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.
3.	Створення умов для формування у державі інформаційного суспільства.
4.	Забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень.
5.	Створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування.
6.	Постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів.
7.	Забезпечення інформаційної безпеки.
8.	Сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню до світового інформаційного простору.

Таким чином, забезпечення інформаційної відкритості та прозорості є важливим напрямом інформаційної політики. У ст. 3 Закону йдеться про те, що інформаційні відносини у державі ґрунтуються на певних характеристиках інформації (рис. 1.8).



Рис. 1.8 – Принципи інформаційних відносин в Україні

В демократичній країні кожен громадянин має право на отримання достовірної та повноцінної інформації про діяльність органів публічної влади, останні повинні її вчасно і у повній мірі її висвітлювати. Публічна – це інформація, яка створена або перебуває у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування або інших об'єктів [76].

Згідно із нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» така інформація може бути відображеною та задокументованою будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отриманою або створеною у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків або знаходитися у їхньому володінні. Право доступу особи до публічної інформації забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення інформації посадовими особами органів публічної влади на офіційних вебсайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному вебпорталі відкритих даних тощо. Закон передбачає такі принципи доступу до інформації: прозорості, відкритості, вільного отримання, поширення та розповсюдження, рівноправності незалежно від раси, політичних поглядів, статі, етнічного чи соціального походження, інших ознак.

Відкритість посадових осіб місцевого самоврядування в інформаційному контексті базується на таких принципах, як гласності, підконтрольності, підзвітності, чесності, служіння територіальній громаді. Тут варто відзначити, що вони закріплені в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Закон був прийнятий ще 7 червня 2001 р. і є чинним і на сьогодні [74].

2 травня 2023 р. ВР України ухвалила законопроект № 6504 від 5.01.2023 р «Про службу в органах місцевого самоврядування». Народний депутат В. Безгін сказав, що це один з наймасштабніших законопроектів у сфері місцевого самоврядування і у контексті децентралізації, і у руслі євроінтеграції публічної служби. Основна мета прийняття – встановлення нових правових та організаційних засад служби в ОМС як професійної та політично неупередженої діяльності. Головні ідеї законопроекту [26].

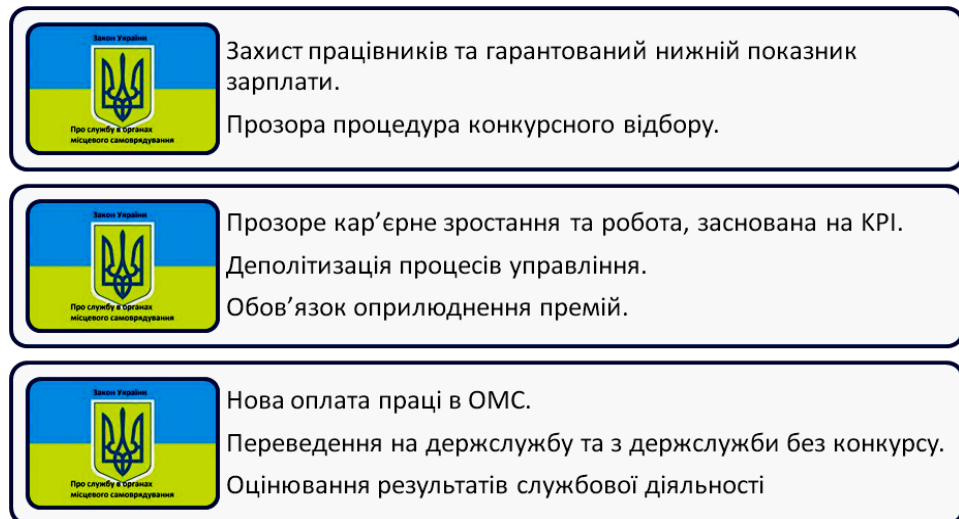


Рис. 1.9 – Головні ідеї Закону України «Про службу в ОМС» 2023 р.  
(побудовано автором на основі [26])

Закон також урегулював такі питання, як умови служби та правовий статус службовців місцевого самоврядування; особливості служби виборних посадових осіб; особливості діяльності патронатної служби в ОМС. Закон не поширюється на депутатів місцевих рад, окрім посадових осіб МС; працівників ОМС, які виконують функції обслуговування; працівників комунальних підприємств та установ (додаток А).

Законопроект містить певні фінансові гарантії для ОМС. Так, схема посадових окладів складається з мінімального посадового окладу службовця ОМС III категорії і міжпосадових відношень такого окладу з іншими окладами. Мінімальний розмір окладу службовця-спеціаліста ОМС не може бути меншим за мінімальну зарплату, визначену на 1 січня відповідного року. Дуже важливим у контексті прозорості є положення про офіційне оприлюднення рішень про встановлення премій, доплат за додаткове навантаження. Така інформація має бути доступною на офіційному сайті ради. Серед новел Закону можна відмітити й такі. Службовець ОМС не має права бути депутатом місцевої ради, якщо він працює в її виконавчому апараті. Загальний фонд преміювання не може перевищити 20% фонду заробітних плат на місяць. Розмір місячної премії не може бути вищим за 30% посадового окладу. Закон

набирає чинності через 6 місяців з дня опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану [26].

Обов'язковим для аналізу є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон декларує принципи гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами службовців ОМС. Акти та їхні проекти повинні бути офіційно оприлюднені та надані відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Очевидно, що велику вагу у реалізації принципів відкритості та гласності мають ЗМІ. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року, який мав захистити медіа від монопольного впливу органів влади чи ОМС. Відповідно до ст. 6 Закону формами підготовки до та оприлюднення інформації є такі:

- 1) випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- 2) проведення прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю з керівниками органів публічної влади для працівників місцевих та зарубіжних медіа;
- 3) підготовка та проведення теле – і радіопередач;
- 4) публікації (виступи) у ЗМІ інформації керівників чи посадових осіб органів і посадових осіб державної влади та ОМС;
- 5) створення архівів про діяльність останніх;

Розвитку принципів гласності слугував Закон України «Про доступ до публічної інформації». Він визначив порядок здійснення та забезпечення права кожної особи на доступ до інформації, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та державних органів регулює Закон України «Про звернення громадян» [73]. Утілення у життя його положень



дозволяє громадянам брати участь в управлінні державними справами, впливати на поліпшення роботи органів державної влади та ОМС, відстоювати свої права і законні інтереси у раз їх порушення.

Регулюванню взаємовідносин громадських об'єднань з ОМС присвячено Закон України «Про громадські об'єднання». Ним закріплено право брати участь у законодавчій діяльності, створювати при органах державної влади та ОМС консультативні, дорадчі та інші органи з метою висловлення своєї думки щодо важливих питань державного та суспільного значення, здійснювати консультації тощо [67].

Громадські об'єднання мають право брати участь у здійсненні державної регуляторної політики. Регуляторні органи повинні враховувати громадську думку шляхом проведення громадських слухань чи інших відкритих форм обговорення, надання фізичними і юридичними особами ініціатив, пропозицій і зауважень. Такі положення закріплені у Законі України «Про засади державної регуляторної політики» [72].

Ще у 2010 році Кабмін затвердив постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». В документі йдеться про залучення громадян до управління державними справами, забезпечення гласності, відкритості, прозорості, про порядок проведення консультацій із громадськістю органами державної влади [70].

Дієвими у налагодженні взаємодії ОМС із громадським сектором є міжнародні програми та проекти. Наприклад, Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «ULEAD з Європою» протягом 2016-2020 рр. за підтримки ЄС проведено ряд комунікаційних заходів, метою яких стало підвищення обізнаності про переваги процесів децентралізації та залучення громадян до місцевого самоврядування [10].

Можна також відзначити швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. Він працює на українських теренах з 2007 року. Він надає підтримку в проведенні навчальних тренінгів для представник

територіальних громад, зокрема щодо розробки комунікаційних стратегій розвитку ОМС [86].

Нормативно-правове забезпечення принципу прозорості у діяльності ОМС подано нижче у формі таблиці (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

№	Вид документу	Назва нормативно-правового акту	Дата затвердження
1.	Закон	Про інформацію	02.10.1992
2.	Закон	Конституція України	28.06.1996
3.	Закон	Про звернення громадян	02.10.1996
4.	Закон	Про місцеве самоврядування	21.05.1997
5.	Закон	Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації	23.09.1997
6.	Закон	Про службу в органах місцевого самоврядування	07.06.2001
7.	Постанова Кабміну	Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України	03.11.2010
8.	Закон	Про доступ до публічної інформації	13.01.2011
9.	Закон	Про державну службу	10.12.2015
10.	Закон	Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція)	05.01.2023

Наступним складником нормативного забезпечення досліджуваних принципів є забезпечення контролю за діяльністю ОМС. Є ціла система законів, які визначають правовий статус суб'єктів, які уповноважені здійснювати контроль за діяльністю місцевого самоврядування загалом, і делегованих йому повноважень зокрема. Серед таких законів:

- 1) Про Кабінет Міністрів від 27.02.2014;
- 2) Про центральні органи виконавчої влади від 17.03.2011;
- 3) Про місцеві державні адміністрації від 28.05.1999;
- 4) Про судоустрій та статус суддів від 02.06.2016;
- 5) Про рахункову Палату від 02.07.2015;
- 6) Про Уповноваженого ВР України з прав людини від 23.12.1997;

7) Про національне антикорупційне бюро України від 14.04.2014 [63].

Державні органи можуть безпосередньо або опосередковано контролювати окремі аспекти діяльності ОМС. Державний контроль досить детально закріплено в законодавстві. Урегульовано процедуру контролю за реалізацією делегованих повноважень через перевірку самих актів, інформації про стан виконання таких повноважень, через проведення перевірок діяльності виконавчих органів. В умовах децентралізації досить актуальним є встановлення мінімальних перевірок за власними повноваженнями органів МС.

Основні засади внутрішнього контролю за діяльністю ОМС передбачено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, місцеві ради контролюють діяльність створених ними виконавчих органів (ст.11), виконавчих комітетів (ст. 51), відділів, управлінь та інших органів (ст. 54), сільських селищних, міських голів (п. 6 ст. 42). Закон передбачає механізми взаємного впливу та контролю. Наприклад, відповідно до ст. 78 сільським, селищним, міським головою чи не менш як 1/10 частиною жителів може бути порушено питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради.

За результатами внутрішнього контролю ОМС та їхні посадові особи можуть скористатися складним механізмом реагування на внутрішні порушення. Організація такого контролю досить складне явище, що негативно впливає на його систематичність і постійність. Для забезпечення постійного і безперервного контролю в ОМС раціонально створювати окремий структурний підрозділ [51].

Важливим і дієвим є громадський контроль за роботою ОМС. Нормативне забезпечення такого виду контроль відзначається певною безсистемністю та непослідовністю. Закони, які регулюють у тому числі й певні аспекти громадського контролю, можна поділити на три групи.

1. Закони, що визначають правовий статус місцевого самоврядування.

Це згадані вже «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в ОМС», «Про статус депутатів місцевих рад» та ін.

2. Закони, що забезпечують доступ до інформації: «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування ЗМІ», «Про захист персональних даних» тощо.

3. Закони, що визначають правовий статус інститутів громадянського суспільства. «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (15.09.1999), «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (7.10.1997), «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (22.06.2012), «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (23.04.1991), «Про органи самоорганізації населення» (11.07.2001), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (16.11.1992), «Про телебачення і радіомовлення» (21.12.1993), «Про інформаційні агентства» (28.02.1995).

Форми, напрями і механізми громадського контролю за місцевим самоврядуванням науковці пропонують встановлювати у статутах територіальних громад. Але фіксування їх лише в статутах не сприятиме їх належному використанню та розвитку громадського контролю. Є поширеною думка серед наукової спільноти про необхідність затвердження Закону України «Про громадський контроль». Перший законопроект було подано ще в 2001 р. За більш ніж 20 років було більше 10 спроб створити відповідний законопроект. Останній проект «Про громадянський контроль за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб» №9013 від 7.08.2018 р. був відкликаний. Запропоновані законопроекти не відзначалися повнотою, системністю та досконалістю. Складність його ухвалення пов'язана із складністю самих суспільних відносин, політичною обстановкою та ризиками обмеження інститутка громадянського суспільства [51].

17 лютого ВР України ухвалила Закон «Про адміністративну процедуру» (№2475), покликаний забезпечити належний баланс між інтересами громадян, суспільства та обов'язками держави. 13 червня 2022 документ було підписано Главою держави, набуття чинності 15 грудня 2023 р. Важливість документу

полягає в тому, що це має стати новий етап у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила повинні прискорити ухвалення рішення та оптимізації комунікації людини з публічною адміністрацією. Взаємодія стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу. Загальна адміністративна процедура зближує Україну та ЄС, оскільки подібні закони є невід'ємною частиною «права на належне адміністрування».

Під категорією «адміністративний орган» у законі розуміється органи виконавчої влади, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до Закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації.

Функції публічної адміністрації – це надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи за власною ініціативою адміністративного органу [66].

Суть новел у такому:

- не повинно бути негативного рішення про особу без її участі;
- орієнтуватися на позитивний результат, навіть коли справу вирішувати треба довше;
- максимальна збалансованість рішень публічної адміністрації, зокрема інтересів різних приватних та публічних осіб.

Предмет закону у самому документі формулюється так : «закон регулює відносини органів виконавчої влади, органи Автономної Республіки Крим, ОМС, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Документ покликаний розв'язати такі проблеми:

- 1) неналежне забезпечення важливих прав особи у відносинах із публічною адміністрацією (право бути вислуханою, право брати участь у провадженні і т.п.);

- 2) домінування відомчих інтересів та підзаконне регулювання процедур;
- 3) різні підходи у сфері публічного адміністрування;
- 4) неефективність багатьох процедур (у т.ч. оскарження) або відсутність регулювання (дострокове припинення дії адміністративних актів).

В основі адміністративної процедури покладено 13 принципів (ст. 4 Закону). Вказано також і на принцип відкритості. Вона гарантує право кожної особи на ознайомлення із матеріалами справи, що її стосується. Забороняється розголошення відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом. Закон передбачає право особи знати про початок адміністративного провадження, про можливість власної участі у провадженні та ознайомленні з матеріалами справи.

Принцип відкритості робить можливим клопотання про ознайомлення з матеріалами справи. І таке клопотання має бути адміністративним органом задоволено. Закон передбачає усну та письмову (електронну чи паперову) форму подання заяви. Тенденція цифровізації призведе до переважного використання електронної письмовою форми.

Важливою у контексті захисту прав і свобод людини є ще одна новела. Це зміна підходів до набрання чинності адміністративним актом. Раніше основним правилом він набирав чинності з моменту їхнього прийняття або доведення до відома виконавців. Закон встановлює, що адміністративний акт набирає чинності з дня його доведення до відома відповідної особи. Інший строк набрання чинності може бути передбачено Законом або адміністративним актом. Недоведення адміністративного акта до відома особи є в установленому порядку є приводом для продовження строку його оскарження. Такі норми мають спонукати органи до своєчасного доведення актів до відома адресатів та зацікавлених осіб [23].

Відповідальність ОМС та їхніх посадових осіб може бути конституційною, дисциплінарною, адміністративною, кримінальною, цивільною. Тому і нормативні підстави для різного виду відповідальності будуть різні. В

Основному Законі передбачено загальні засади інституту юридичної відповідальності ОМС. Ст. 56 вказує, що кожен має право на відшкодування за рахунок ОМС матеріальної чи моральної шкоди, завданої рішеннями, дією чи бездіяльністю ОМС та їх посадовими особами. Ст. 144 передбачає зупинення чинності рішень ОМС з мотивів їхньої невідповідності законодавству.

Основний Закон передбачив у статті 85, п. 30 можливість проведення позачергових виборів ОМС, тобто Конституція допускає розпуск чи дострокове припинення повноважень цих органів на всеукраїнському рівні.

Депутати і службовці ОМС, сільські, селищні і міські голови несуть в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність. Так, новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 5.01.2023 містить Розділ VIII, який детально регулює особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб ОМС [34].

### **1.3. Методологія дослідження**

Розв'язання дослідницьких завдань стало можливим завдяки використанню особливої методології. Методологія походить від грецького слова *methodes* – пізнання, і *logos* – вчення. Це вчення про методи дослідження, про правила мислення. Складність дослідження певної наукової проблеми вимагає певної методики. З одного боку, методика – це вчення про особливості застосування окремого методу чи системи методів. З іншого боку, методика – сукупність прийомів дослідження, система правил використання методів і прийомів дослідження. Методи – це впорядкована система, в якій визначається їх місце відповідно до конкретного етапу досліджень [44, с. 63].

Методологічним підґрунтям нашої роботи став діалектичний метод пізнання, який розглядає процеси і системи у постійному русі, розвитку та взаємозв'язку. У роботі розглянуто принципи діяльності ОМС як складну систему, яка є невід'ємним складником європеїзації місцевого самоврядування в Україні.

У роботі було використано синергетичний метод. Це виявлення суперечностей у механізмі публічного урядування в контексті дотримання аналізованих нами принципів, визначення способів їх усунення, аналіз взаємозв'язку суб'єктів публічного урядування, інституцій громадянського суспільства та громадян за предметом дослідження; врахування впливу управлінських, психологічних, соціальних, економічних чинників.

Герменевтичний метод передбачає теоретичне осмислення визначених принципів діяльності ОМС та практично-прикладну інтерпретацію взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Обов'язковим стало використання формально-юридичного методу для дослідження змісту нормативно-правових актів, які регламентують діяльність ОМС. Дослідити функції та компетенцію місцевого самоврядування в контексті принципів їхньої діяльності дозволив функціональний метод.

Порівняльно-правовий метод було використано, спираючись на зарубіжний досвід становлення цих принципів у діяльності місцевих адміністрацій. Історико-правовий метод дослідження дозволяє визначити розвиток принципів відкритості, підконтрольності та відповідальності як складової становлення інформаційного суспільства і спрогнозувати напрями їх удосконалення.

У роботі було використано загальнонаукові методи дослідження, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, аналогія тощо. Спостереження – це науково-організований процес врахування фактів про явища і процеси та використання цих даних для подальшого дослідження. Цей метод дозволив нам проаналізувати унормування аналізованих принципів у вітчизняному законодавстві.

Важливими є метод аналізу та синтезу. Аналіз – це спосіб наукового мислення, яке поділяє явище на окремі складові. Синтез передбачає дослідження явища в цілому, на основі об'єднання окремих елементів у одне ціле. Синтез дозволяє узагальнити поняття, закони, теорії в одне ціле [23, с. 69].



Аналіз і синтез дозволив з'ясувати поняття принципів відкритості, підконтрольності та відповідальності ОМС, їх складну багатоаспектність.

Обрана нами проблема вимагала застосування методу індуктивного пізнання, який передбачає вивчення окремих елементів з метою пізнання усього явища як цілого. Так, окремо вивчалися й аналізувалися поняття, нормативне забезпечення, перспективи вдосконалення теорії та практики транспарентності, підконтрольності та відповідальності ОМС.

Дедуктивний метод було використано при виведенні конкретних положень із загальних. Важливим методом наукового пізнання є аналогія, за допомогою якої одержують нові знання на основі того, що вони є подібними до інших. Використовували аналогію при вивченні зарубіжного досвіду функціонування ОМС. Гіпотетичний метод передбачає розробку наукової гіпотези, наукового передбачення, які мають елементи новизни. Це передбачення удосконалення концептуальних шляхів розвитку обраних для аналізу принципів діяльності ОМС.

Системний метод передбачає розгляд принципів відкритості, підконтрольності та відповідальності як складової частини інституту місцевого самоврядування в Україні.

Для обробки значної кількості інформації та належного оформлення даних використовували графічний метод, за допомогою якого можна представити результати роботи у вигляді таблиць і рисунків, що дозволяє покращити сприйняття результатів.

Фундаментальною основою дослідження стали наукові праці вітчизняних учених, які стосуються діяльності ОМС в Україні, органів публічної влади за кордоном та принципів їхнього функціонування.

Використання такої методології дозволило нам виконати поставлені дослідницькі завдання та досягти мети роботи.

## Висновки до I розділу

Підбиваючи підсумки до розділу, вкажемо на те, що понятійно-категоріальний апарат дослідження базується на таких фундаментальних категоріях, як принцип прозорості та відкритості, принцип підконтрольності та принцип відповідальності ОМС. У юридичній науці немає усталених підходів до визначення цих категорій. Вони є взаємопов'язаними між собою та забезпечують сталий сучасний етап розвитку місцевого самоврядування як політико-правового явища.

Принцип відкритості і гласності (транспарентності) дозволяє кожному громадянину дізнатися про механізми прийняття управлінських рішень. Він створює умови для реалізації наступного принципу – підконтрольності. Державний і громадський контроль за діяльністю ОМС – передумова становлення сильної демократії. Муніципальна відповідальність – це той механізм, який дозволяє впливати на дотримання принципу верховенства права у діяльності ОМС, спонукати до дій в інтересах громади та громадянина.

Однак нормативно-правове забезпечення вказаних принципів потребує суттєвого доопрацювання. Попри згадки в окремих документах, механізми реалізації цих засадничих положень дуже недосконалі. Принципи відкритості та гласності слід чітко визначити та розділити, увести в законодавство поняття транспарентності. Слід чітко регламентувати громадський контроль, ухваливши відповідний закон. Муніципальні відносини та інститути потребують на сучасному етапі кодифікації.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1. Забезпечення транспарентності у діяльності органів місцевого самоврядування**

Основний закон у статті 57 передбачив необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься положення, відповідно до якого акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення, на вимогу громадян їм може бути видано копію відповідних актів (ч. 11 ст. 59).

Права громадян на доступ передбачено також Законами України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та ОМС в Україні засобами масової інформації». Певним кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Документ був покликаний створити дієвий механізм співпраці органів публічної влади та громадян у сфері економічної політики, зробити прозорим прийняття рішень, які мають важливі соціальні наслідки [48].

Стаття 15 Закону «Про доступ до публічної інформації» визначила перелік інформації, яку розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати (табл. 2.1.). У Законі передбачено, що інформація, передбачена ч. 1. цієї статті підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження документа.

Проекти нормативно-правових актів, рішень ОМС, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 10 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Це положення не стосується проектів рішень ОМС, якщо це приведе до порушення

встановленого законом строку надання відповідної адміністративної послуги. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та майну осіб, і про заходи, що застосовуються у зв'язку з цим.

Таблиця 2.1.

## Інформація, обов'язкова до оприлюднення

№	Інформація, яку розпорядники повинні оприлюднювати
1)	інформацію про організаційну структуру, місці, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси;
2)	нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;
3)	перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
4)	порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
5)	інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
5 <sup>1)</sup>	перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних;
6)	інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
7)	плани проведення та порядок денний своїх засідань;
8)	розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
9)	загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
10)	звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;
11)	інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень (місцезнаходження, поштова адреса, електронна пошта, робочі телефони посадових осіб, розклад роботи, графік прийому громадян, вакансії тощо);

Розпорядники інформації можуть оприлюднювати публічну інформацію на своєму офіційному вебсайті, у власних офіційних друкованих виданнях та/або у медіа на підставі договорів про висвітлення діяльності, укладених із суб'єктами у сфері медіа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного вебсайту така інформація обов'язково оприлюднюється на ньому із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Л. Челомбїтько пропонує виокремлювати такі організаційно-правові форми реалізації принципу гласності: місцеві ініціативи; громадські слухання; оприлюднення рішень ради; оприлюднення місцевим головою затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання; особистий прийом головою

громадян; щорічні звіти місцевого голови про свою роботу перед територіальною громадою; гласність проведення сесій місцевих рад; обговорення громадянами проектів рішень і важливих питань місцевого значення; вивчення громадської думки; право депутата оголошувати на засідання ради чи її органів у встановленому порядку текстів звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань; висвітлення ЗМІ звітів і зустрічей з депутатами, а також ходу виконання наказів виборців депутатами [95, с. 95].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» зобов'язує депутата місцевої ради не рідше одного раз на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання програм і планів економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців, що є однією з форм реалізації принципу гласності у сфері місцевого самоврядування.

Реалізація принципу прозорості діяльності органів публічної влади базується на конституційному праві людини на свободу інформації. Стаття 34 Основного закону гарантує право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб [38]. Це положення передбачає позитивне зобов'язання держави забезпечити можливість реалізації відповідних інформаційних прав громадян. З іншого боку, такі права не можуть бути абсолютними і повинні мати певні обмеження, що пов'язано з інтересами національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Виділяють два основних принципи забезпечення доступу до інформації про діяльність органів публічної влади: презумпція доступності та відкритості інформації та дотримання обмежень, встановлених законом. Презумпція

доступності та відкритості інформації є основою принципу прозорості діяльності.

Гласність забезпечує певний рівень публічності щодо функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування. Публічний характер діяльності передбачає не тільки механічне оприлюднення певної інформації, а й дотримання під час роботи певних процедур (публічні засідання, завчасне оприлюднення порядку денного засідань, прийнятих рішень тощо). Тобто гласність це акцент на публічності та церемоніальності у діяльності суб'єкта владних повноважень.

Відкритість як елемент широкого розуміння принципу прозорості передбачає безпосередню можливість особи у визначений спосіб отримати інформацію про діяльність органу публічної влади. Це фактична можливість доступу до відповідної інформації. Важливо отримувати інформацію з першоджерела, тобто бути присутнім на засіданні. Вимога відкритості передбачає фактичний доступ особи до приміщення органу влади чи стенограм, протоколів, аудіо- та відеозаписів тощо.

Прозорість (наскрізність) у її вузькому тлумаченні це безпосередній елемент широкого підходу до визначення принципу прозорості. У певних випадках такий підхід реалізують занадто прямолінійно, коли споруджують скляні офіси, цілі споруди з метою більш відповідального ставлення чиновників до своїх обов'язків. Прозорість на думку В. Венгер, слід розуміти як «здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто розуміючи всі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид та строки прийняття рішення у кожній конкретній справі».

Лише таким чином можна забезпечити право людини на доступ до інформації. А також унеможливити неправомірне засекречення, приховування чи ненадання суспільно важливої інформації. Як на законодавчому рівні, так і на рівні локального нормотворення мають бути розроблені реальні механізми реалізації права людини на доступ до інформації.

Важливим міжнародним документом щодо реалізації принципу прозорості та відкритості даних органів державної влади є Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи N R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року. У документі йдеться про доступ до документів органів державної влади, але видається його концептуальне застосування і до ОМС. З Рекомендацій випливає, що максимально широкий підхід до оприлюднення документів про діяльність органів публічної влади дозволяє особі мати власні критичні погляди щодо стану суспільства, суспільних відносин, особливостей функціонування органів публічної влади, їхніх посадових осіб. Це дійсно повинно створити передумови для більш відповідального ставлення держслужбовців до своїх обов'язків. Це є також додатковим запобіжником для попередження корупції. Широке оприлюднення інформації посилює довіру суспільства до органів державної влади та підтверджує легітимність влади уцілому.

Європейські стандарти прозорості це:

- Наявність та доступність необхідної для отримання публічної послуги інформації (про нормативні акти, процедуру надання послуги, необхідні документи для отримання послуги, зразки заповнення документів).
- Оприлюднення органами влади інформації про свої повноваження у сфері надання публічних послуг.
- Обсяг інформації має бути достатнім для звернення споживачів до відповідного органу без сторонньої допомоги.
- Неприпустимість безпідставного засекречення інформації.
- Обмеження інформації можуть встановлюватися лише на підставі закону з чітким визначенням мети та обсягу такого обмеження.

П. 2 ч. 2 статті 6 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування вебсайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення

громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування. Відповідно до ч. 10 ст. 9 цього Закону суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення, у тому числі одержання бланків з вебсайтів суб'єктів надання адміністративних послуг.

Частина 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що результати поіменного голосування на засіданні місцевої ради підлягають обов'язковому оприлюдненню. На офіційному вебсайті відповідного органу місцевого самоврядування такі результати поіменних голосувань розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку [69].

Результати поіменного голосування можуть бути об'єктом запиту відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Важливим є питання взаємодії органів публічної влади з ЗМІ. Тут Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Він може слугувати основою для напрацювання відповідних органів влади. Суб'єкти повинні надавати досить широкий перелік інструментів для широко суспільного та журналістського контролю за їх публічною діяльністю.

Однак законодавчого механізму забезпечення прозорості замало. Це має стати щоденною практикою у роботі всієї адміністративної вертикалі.

Є важливий документ, який регулює порядок роботи вебсайтів органів виконавчої влади. Це «Порядок функціонування вебсайтів органів виконавчої влади», затверджений Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. №327/225. Документ передбачає чіткі вимоги щодо структури, ієрархії та змістовного наповнення, внутрішніх та зовнішніх посилань тощо. Не всі його положення виконуються. Так, зокрема, п. 7.1. Порядку передбачає, що інформація на офіційному



вебсайті має бути доступною для користувачів із вадами зору та слуху. Дотримання цієї норми часто буває проблематичним через ряд причин (технічних, організаційних, кадрових). Не кращою є ситуація із сайтами органів місцевого самоврядування. Потрібно виробити механізми стимулювання усіх органів публічної влади (їхніх територіальних чи структурних органів) для відкриття, ведення та оперативного оновлення їхніх вебсторінок.

Більшість посадових осіб не ставлять під сумнів цю вимогу, аргументуючи свою позицію тим, що й так все оприлюднюється, навіщо нормативно-правовий акт, який би більш детально регламентував ці процеси й був обов'язковим до виконання. Досвід розвинених країн укотре переконує у дієвості демократичного публічного адміністрування прозорості. Ці інструменти напрацьовуються не стільки навіть на загальнодержавному, скільки на локальному рівні [9, с. 80].

Громадяни можуть підтримувати владу лише якщо остання інформуватиме їх про всю публічну діяльність (прийняття рішень, фінансову звітність, планування, витрати місцевого бюджету і т.п.). Найбільш хвилююче питання для пересічного громадянина це скільки податків надходить до місцевого бюджету та як вони витрачаються.

Досить важливою організацією, яка займається питанням прозорості в діяльності органів публічної влади є «Transparency International Ukraine». Це громадська організація, заснована у 1999 році. Її основною метою відповідно до статуту є об'єднання зусиль її членів задля просування в Україні ідей прозорості, підзвітності та доброчесності публічної влади, бізнесу й громадянського суспільства як передумови зниження корупції в Україні [57].

Успішним зрушенням у забезпеченні транспарентності ОМС став перехід усіх публічних закупівель на електронну, відкриту платформу «ProZorro». У рамках цієї системи реалізовано 8 основних закупівельних механізмів, які замовник може використати залежно від обсягу і характеру його потреб. Нормативно-правовою основою процедур є закони України «Про публічні

закупівлі» та «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони».

Основна мета реформи у сфері публічних закупівель є забезпечення прозорості і відкритості органів влади, доступності до прийняття управлінських рішень, належної звітності і контролю.

Ці основоположні принципи вимагають максимального оприлюднення в електронному вигляді інформації, яка може слугувати громаді як показник доступності та довіри до місцевої влади. Нововведення ЗУ «Про публічні закупівлі» стали революційним зрушенням, які вивели усі публічні закупівлі у вільний інтернет-простір. Відтепер учасники тендерів не витрачають час на бюрократичні процеси збору документів та їх доставку їх замовнику. Усі дії можуть реалізуватися за кілька хвилин без стосів паперових документів з подальшим контролем в онлайн-режимі. Відкритість системи підвищила обізнаність громадян у сфері публічних закупівель

Україна як член Угоди СОТ про державні закупівлі стала більш відкритою для іноземних учасників. Таким чином було спрощено доступ до торгів, знижено рівень витрат на адміністрування процесу закупівель. Незважаючи на законодавчі досягнення у сфері прозорості, Україна все ще знаходиться на останніх сходинках рейтингу рівня корумпованості серед країн світу. Прозорість та підзвітність державних службовців буде можливою, якщо ключова інформація про рішення, бюджетні витрати ОМС буде у вільному доступі для громадськості. Довіра до влади є ключовим питанням у сучасному суспільстві. Завдяки використанню сучасних технологій та прозорості, громадяни сьогодні можуть брати участь у вирішенні проблем, з якими стикається місцевого самоврядування.

Вебсайти, архіви, соціальні мережі – сучасні інструменти інформування громадян про діяльність органу місцевого самоврядування та залучення населення до розвитку територіальних громад.

Світовий досвід демонструє, що держава з відкритими та прозорими ОМС демонструє гарні показники зростання доходів та інвестицій у місцеві бюджети, вищий рівень соціальних досягнень.

Відкритість офіційної інформації сприяє зростанню економічного потенціалу для громади, оскільки приватний сектор перед інвестуванням аналізує такі показники, як наявність інформації про політику, місцеві програми, стратегії розвитку, офіційні правила та розподіл ресурсів. Найпершим заходом у підвищенні відкритості та прозорості міст має бути наповнення їхніх офіційних сайтів. Має бути повний обсяг публічної інформації, що стосується:

- установчих документів органу влади;
- рішень та розпоряджень відповідного ради та її виконкому, порядку денного засідань, протоколів голосувань тощо;
- керівництва структурних підрозділів;
- статутних документів, повноважень комунальних служб, їхніх річних фінансових звітів, планів публічних закупівель;
- зв'язку із громадськістю, електронного звернення, прийому громадян, графіку прийому громадян;
- громадських обговорень, консультацій із громадськістю;
- гуманітарного розвитку громади.

Попри певні зрушення українських міст у руслі прозорості, представницькі органами місцевого самоврядування повинні здійснити невідкладні заходи назустріч своїй громаді, зробити більш прозорою свою діяльність, залучитися підтримкою своїх громадян. Реалізація принципу транспарентності дасть початок стрімкому розвитку територіальних громад, сприятиме зменшенню корупції [91, с. 142].

## **2.2. Реалізація принципів підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів місцевого самоврядування**

Представники Генеральної Асамблеї виокремили ряд проблем, які унеможливають належний контроль суспільства над владою:

- 1) слабка активність інститутів громадянського суспільства;
- 2) вплив на лідерів громадської думки;
- 3) неналежний рівень діалогу між владою та суспільством;
- 4) виключення громадських організацій із процесу обговорення; реформ;
- 5) обмеження прав громадян на мирні зібрання;
- 6) високий рівень корупції, який заважає самим реформам, непрозорість під час тендерів, рейдерство;
- 7) вплив фінансових груп і кланів на місцеві ЗМІ;
- 8) повне ігнорування механізмів залучення громадян до процесу ухвалення рішень;
- 9) відмова від автономії університетів (вузи – складник громадянського суспільства);
- 10) різке погіршення інвестиційного клімату;
- 11) відсутність суспільного діалогу щодо модернізації країни.

Згідно із ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» одним із принципів місцевого самоврядування є підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

Стаття 75 передбачає, що ОМС є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як 2 рази на рік повідомляють населенню про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. в ст. 8 визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС. Його можна здійснювати у формах і випадках, передбачених чинним

законодавством для забезпечення законності, зокрема за здійсненням місцевим самоврядуванням делегованих повноважень. Ступінь втручання контролюючого органу має відповідати значущості інтересів, яке це втручання захищає [22].

Місьцеве самоврядування як право територіальних громад вирішувати питання місцевого значення виключає можливість органів державної влади втручатися у цей процес. Необхідною умовою децентралізації влади в Україні, що передбачає передачу значних повноважень від органів державної влади до ОМС, є визначення на законодавчому рівні меж державного контролю за їхньою діяльністю.

Поняття державного контролю за діяльністю ОМС фактично відсутнє у законодавстві. Неоднозначно воно визначено і в теорії муніципального права.

Державний контроль це сукупність взаємопов'язаних методів і форм діяльності різних органів державної влади. О. Скопич вважає, що він може бути загальним і спеціальним. Загальний поділяється на парламентський, президентський, урядовий. Спеціальний на внутрішньовідомчий та внутрішньогосподарський. Внутрішньовідомчий здійснюють контрольно-ревізійні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тільки у підпорядкованих міністерствам структурах [81, с. 31-32].

Під час здійснення державного контролю органи державної влади мають дотримуватися певного формалізованого порядку. Стаття 20 Закону передбачає, що він має проводитися на підставі та в межах повноважень у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, не повинен приводити до втручання органів державної влади у здійснення ОМС своїх повноважень. Зовнішнім виразом державного контролю є перевірка, спостереження, аналіз, експертиза, аудит, огляд, ревізія та інші способи.

Актуальним є питання суб'єктивного та об'єктивного складу державного контролю. Місьцеве самоврядування як право територіальної громади не може бути об'єктом державного контролю. Очевидно, що об'єктом державного контролю є власне діяльність ОМС. Активними суб'єктами органи та посадові

особи органів державної влади. Пасивними суб'єктами – ОМС та їхні посадові особи.

У розвинених країнах місцевому самоврядуванню надано широкі повноваження, але запроваджено чітку систему державного контролю і здійснюють його, як правило, місцеві державні адміністрації. Ключовим завданням для досягнення ефективного, демократичного та результативного контролю є визначення його меж та підстав. Ними можуть бути такі:

- 1) проведення з мотивів захисту чи відновлення прав і свобод людини і громадянина, територіальної громади, суспільства;
- 2) доцільність та виключна об'єктивна необхідність;
- 3) законність і обґрунтованість методів та засобів, що застосовуються;
- 4) поєднання державного і громадського контролю;
- 5) можливість громадян та уповноважених суб'єктів його ініціювати [31].

Систему нормативно-правових актів у сфері державного контролю за ОМС складають: Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані ВР України, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти. Контроль за діяльністю ОМС прямо передбачено в ст. 143 Основного Закону. Його мають право здійснювати безпосередньо органи місцевого самоврядування, територіальна громада, держава в особі органів. Громадський контроль за ОМС передбачено у статтях 34, 36, 38, 40, 140, 143 Конституції. Так, відповідно до ч. 1. ст. 143 територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені ними ОМС управляти комунальним майном, затверджувати програми соціально-економічного розвитку і контролювати їхнє виконання, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання, установлювати місцеві податки і збори, забезпечувати проведення місцевих референдумів, утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, здійснювати контроль за їх діяльністю.

Конституційні засади контролю за діяльністю ОМС сформувалися під впливом міжнародних та європейських стандартів місцевого самоврядування. Концепція контролю за ОМС є визнаною технологією у міжнародному просторі. Міжнародним та європейськими інституціями створено ряд норм у цьому контексті (правила, рекомендації, стандарти). Міжнародні стандарти громадського контролю є системою, яка знаходиться у постійному розвитку. Але більшість таких документів має рамковий, рекомендаційний характер та не знайшли належного правозастосування на теренах України. Закони, що регулюють правовий статус ОМС доповнюють ці міжнародні документи. Але окремого закону, який би регулював порядок здійснення контролю за місцевим самоврядуванням, наразі немає.

Нормативне поле, яке регулює контроль за діяльністю ОМС, можна розподілити на ті, що регулюють *внутрішній та зовнішній* контроль.

Основні засади закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеві ради контролюють створені ними виконавчі органи (ст.11), виконкомів (ст. 51), відділів, управлінь та інших органів (ст. 54), сільських, селищних, міських голів. На вимогу не менш як половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова повинен прозвітувати про роботу виконавчих органів у будь-який час. Місцеві ради мають право утворювати тимчасові контрольні комісії для здійснення контроль з конкретних, визначених радою питань (ст. 48). У ст. 79 визначено систему взаємного стримування та переваг у руслі дострокового припинення повноважень місцевої ради та її голови. Про це більш детально у наступному підрозділі. Для забезпечення постійного та безперервного контролю доцільно створити постійно діючий орган.

З метою недопущення недоліків у роботі, ОМС утворюють структурні підрозділи (управління), обов'язковість яких не передбачено в Законі, тому вони є не в кожній громаді. Виняток – організацію внутрішнього бюджетного контролю. Ще одним напрямом, що є «підконтрольним», є запобігання та протидія корупції. Відповідно до законів «Про службу в органах місцевого

самоврядування» від 7.06.2001 р. та «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. ОМС затверджують документи щодо врегулювання конфлікту інтересів, етичні кодекси та процедури запобігання і виявлення корупції, механізми реагування на корупційні ризики.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної комунальної власності» від 2.06.2016 р. міські ради можуть утворювати колегіальні наглядові ради для контролю за комунальними підприємствами. Такий контроль можна вважати зовнішнім.

ОМС мають широкі повноваження для створення системи внутрішнього контролю, що реалізується через розпорядження місцевих голів та рішення місцевих рад. Однак не всі посадові особи зацікавлені і визнають потребу в організації внутрішнього контролю.

Стаття 76 Закону передбачає відповідальність і підконтрольність ОМС та їх посадових осіб перед державою у частині здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. Отож про делеговані повноваження як про предмет державного контролю. Об'єктом державного контролю відповідно до Закону є реалізація ОМС повноважень у визначених сферах (табл. 2.3).

У ч. 2. ст. 16 Закону визначено, що ОМС можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Органи державної влади контролюють ОМС шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, інформації про виконання таких повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів.



Таблиця 2.3

## Об'єкти державного контролю за діяльністю ОМС

№	Об'єкти державного контролю за діяльністю ОМС
1.	Соціально-економічний і культурний розвиток.
2.	Планування та облік (ст. 27).
3.	Управління комунальною власністю (ст. 29).
4.	ЖКГ, побутове, торговельне обслуговування населення, громадське харчування, транспорт і зв'язок (ст. 30).
5.	Будівництво (ст. 31).
6.	Освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт (ст. 32).
7.	Регулювання земельних відносин і охорона навколишнього природного середовища (ст. 33).
8.	Соціальний захист населення (ст. 34).
9.	<u>Зовнішньо-економічна діяльність</u> (ст. 35).
10.	Оборонна робота (ст. 36).
11.	Реєстрація місця проживання фізичних осіб (ст. 37-1).
12.	Забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38)

Питання делегування органами виконавчої влади повноважень місцевому самоврядуванню у правовому полі вирішено фрагментарно. Серед науковців та практиків точаться дискусії. Необхідно ухвалити окремий закон у цій сфері. Відсутність профільного закону постійно ускладнює делегування і відкликання повноважень, контроль за їх виконанням, унеможлиблювало відмову ОМС від виконання делегованих повноважень. Тому актуальним є перегляд концептуальних засад процедури державного контролю за делегованими ОМС повноваженнями.

Ст. 20 Закону вказує, що державний контроль не повинен спричиняти втручання органів виконавчої влади чи їх посадових осіб у здійснення ОМС наданих їм власних повноважень. Ст. 71 серед гарантій місцевого самоврядування є заборона органам виконавчої влади, їхнім посадовим особам втручатися в законну діяльність ОМС та їхніх посадових осіб, вирішувати питання, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Одним із завдань децентралізації стало визначення нового підходу до контролю за дотриманням законності під час здійснення власних і делегованих повноважень ОМС.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада (ст. 6). Форми безпосередньої участі громадян у вирішенні місцевих питань: місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Тобто Закон визначив основні форми громадського контролю, але вони не отримали визначеної нормативно процедури реалізації на рівні підзаконних актів. О. Смоляр вказує на прогалини муніципального законодавства та правозастосовної практики. А це негативно впливає на реалізацію конституційного права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення [85, с. 243].

Ми вже розглянули принципи гласності і відкритості як неодмінні складники розвитку місцевого самоврядування, важливими вони є і для розвитку інституту громадського контролю. Принцип гласності не забезпечено дієвим механізмом реалізації, ОМС обирають і реалізують політику відкритості і гласності на власний розсуд.

Важливим є доступ громадян до інформації про роботу ОМС. Але отримання та опрацювання інформації суб'єктами громадського контролю за діяльністю ОМС є первинним етапом контролю. Результативним він може бути лише за умови обов'язковості врахування його висновків у роботі підконтрольного об'єкта. Станом на сьогодні результати громадського контролю є рекомендаційними. Це нівелює намагання інститутів громадянського суспільства забезпечити належну діяльність ОМС. Але виявлені під час здійснення громадського контролю факти є підставою звернення до суду [51, с. 66].

Підзвітність ОМС можна розглядати у внутрішньому та зовнішньому аспектах. Місцеві ради представляють територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10). Таким чином вони підзвітні та відповідальні безпосередньо перед територіальною громадою, відповідальними перед радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів

виконавчої влади – органам виконавчої влади (ч. 6 ст. 42). Виконавчі органи відповідних рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним органам виконавчої влади (ст.11). Староста відповідальний та підзвітний місцевій раді та підконтрольний голові (ч. 6 ст. 54-1).

Відповідно до ч. 5 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед відповідною громадою. Він зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше 50% від депутатського корпусу відповідної ради її голова повинен звітувати перед радою про роботу виконавчих органів у будь-який визначений ними термін (ч. 6 ст. 42 Закону).

Однак на практиці діяльності ОМС та їхніх посадових осіб норми законодавства щодо підзвітності дотримуються частково. Здебільшого проводяться формальні звіти про роботу виконавчих органів або міських/сільських голів и депутатів місцевих рад. Інколи їхні тексти публікуються у місцевих ЗМІ та на вебсайтах відповідних рад або такі звіти не відбуваються.

Закон встановлює мінімальні вимоги щодо реалізації принципу підзвітності ОМС, але вони мають можливості для самостійної реалізації власних комунікаційних стратегій, планів, вільного вибору різноманітних форм комунікації та зворотного зв'язку із громадою. Унаслідок впровадження реформи місцевого самоврядування сучасне трактування принципу підзвітності ширше, ніж обов'язок ОМС та їхніх посадових осіб звітувати про свою діяльність. Експерти Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» вважають, що *підзвітність – це механізм, який дозволяє досягти балансу владних повноважень органу влади і покладеної на нього відповідальності*. Підзвітність

означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю органи влади зобов'язані аргументовано доповідати і обговорювати результати своєї діяльності з громадою.

Серед різновидів підзвітності можна виокремити такі.

**Фінансова підзвітність.** Це моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл, розміщення та використання фінансових ресурсів. Такі завдання виконуються за допомогою інструментів аудиту, обліку, бюджетування. Основою фінансової підзвітності є внутрішньоінституційні фінансові системи, що дотримуються єдиних правил і стандартів бухгалтерського обліку.

**Підзвітність за результатами.** Передбачає звіти про досягнення на шляху до раніше встановлених цілей. Основна увага приділяється послугам, продуктам та іншим результатам роботи державних організацій і виконання державних програм. Підзвітність за результатами пов'язана із фінансовою тим, що контрольовані фінансові ресурси спрямовуються на послуги, виплати та інші блага для громадян. Основна відмінність полягає у тому, що за фінансової підзвітності основний акцент робиться на дотриманні процедур, а в іншому випадку – на результати.

**Демократична (політична) підзвітність.** Об'єктами демократичної підзвітності є інститути та механізми, які забезпечують виконання урядом та виборними органами передвиборчих обіцянок, працюють на основі суспільної довіри, зводять до єдиного цілого та висловлюють інтереси громадян, реагують на поточні й прогнозовані потреби суспільства. Вона базується, крім виборів, на очікуваннях громадян щодо того, як чиновники працюють у напрямі провадження державної політики, надання суспільних благ і державних послуг, виконання суспільного договору, а також як вони використовують довіру громадян.

Ще одним критерієм класифікації підзвітності є *вектор її підтримки*. Поділяють її на горизонтальну та вертикальну. Горизонтальна підзвітність забезпечується всередині системи державного управління, коли контрольні інституції наглядають за іншими або ж у процесі ієрархічних відносин.

Суб'єкти вертикальної підзвітності перебувають поза межами влади. Це можуть бути громадянські організації, пересічні виборці, ЗМІ, об'єднання підприємств тощо. На шляху до посилення підзвітності ОМС громадяни стикаються з низкою проблем: несприятлива культурно-історична спадщина; брак інституційних спроможностей органів влади; вибір між адміністративним контролем та свободою дій чиновників; багатосуб'єктність підзвітності, що створює проблеми суперечностей інтересів різних суб'єктів; надмірне захоплення покаранням винуватців із нехтуванням основної мети – підвищення якості державного управління [90].

Законодавство передбачає кілька видів звітів: депутата місцевої ради, голови районної, районної у місті та обласної рад, міського, сільського, селищного голови. Дієвою формою є звіт депутата перед виборцями, який є обов'язком кожного депутата.

Реалізація принципу підзвітності є обов'язковою та передбачає активні і вольові дії органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це відрізняє принцип підзвітності від принципу відкритості.

Принцип підзвітності місцевого самоврядування перед територіальною громадою створює підґрунтя для застосування практик фасилітації та медіації в громаді. Експериментальне застосування фасилітації в пілотних громадах дозволило експертам:

- напрацювати нестандартні рішення під час кризових подій;
- налагодити зв'язки між різними гравцями в громаді для взаємного обміну певними ресурсами;
- досягти соціальної згуртованості на основі узгодженого бачення та рішень, спільної діяльності, активного обміну інформацією, експертизою, знаннями та навичками;
- покращити розуміння громадянами рішень ОМС, процедур їх розроблення;
- розширити формат участі та залучення жителів до розроблення та прийняття рішень;

- краще зрозуміти наявні та необхідні для громади ресурси [98].

Принцип підзвітності ОМС має на меті інформувати членів територіальної громади про діяльність ОМС, залучити громадськість до прийняття рішень на місцевому рівні та до впливу на процес їх прийняття; розвивати громадський контроль; підвищити довіру громади до ОМС; гарантувати прозорість і верховенство права у роботі муніципальної влади, попередити конфлікти у громаді.

Реалізація принципу підзвітності передбачає певні інформаційно-комунікаційні технології, що обумовлено цифровізацією публічного управління. Застосування інструментів електронного урядування у місцевому самоврядуванні дасть змогу підвищити ефективність роботи ОМС та досягти якісно нового рівня управління в територіальній громаді, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності. В умовах воєнного стану такий підхід суттєво спрощує комунікацію органів та посадових осіб місцевого самоврядування з громадою [15, с. 17-18].

Отож у практиці діяльності ОМС виділяють конституційно-правову та майнову відповідальність органів та посадових осіб самоврядування.

Конституційно-правова відповідальність є застосуванням до органів та посадових осіб місцевого самоврядування заходів конституційно-правового характеру, як правило без залучення судової гілки влади, з боку компетентних органів державної влади. До основних санкцій конституційно-правової відповідальності можна віднести:

- 1) Дострокове припинення повноважень ОМС та їхніх посадових осіб.
- 2) Визнання неконституційними прийнятих актів чи їх окремих положень, призупинення їхньої дії.
- 3) Відкликання депутата місцевої ради виборцями.
- 4) Дострокове припинення депутата за рішенням представницького органу [79, с. 159].

Найвищою формою конституційно-правової відповідальності для органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їхніх повноважень у встановленому законом порядку.

Основний Закон передбачив у статті 85, п. 30 можливість проведення позачергових виборів ОМС, тобто Конституція допускає розпуск чи дострокове припинення повноважень цих органів на всеукраїнському рівні (рис. 2.1.).



Рис.2.1 – Види дострокового припинення повноважень МС

Відповідно до ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження місцевої ради можуть бути припинено дострокового у таких випадках:

- 1) якщо було прийнято рішення з порушенням Основного Закону, чинного законодавства, прав і свобод громадян, і при цьому ігноруються вимоги компетентних органів про приведення їх у відповідність до закону;
- 2) якщо сесії не проводяться у встановлені строки без поважних причин, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

3) передбачені законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [75].

За наявності перших двох підстав дострокове припинення повноважень місцевої ради може бути припинено шляхом проведення місцевого референдуму. Закон передбачає, що його може ініціювати або голова ради, або мінімум 1/10 частиною громадян відповідної громади, які мають право голосу.

Якщо мали місце підстави, передбачені у п. 1 та 2 ВР України може призначити позачергові вибори відповідної ради за наявністю рішення суду про визнання актів ради незаконними і висновків відповідного комітету парламенту. Питання про призначення парламентом позачергових виборів може бути порушено сільським, селищним, міським головою, головою обласної або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

У разі, коли йдеться про дострокове припинення за наявності підстав, передбачених п. 3, повноваження припиняється. Коли набирає чинності акт Президента України про утворення відповідної військово-цивільної адміністрації.

Позачергові місцеві вибори повинні бути призначено ВР України не пізніше, як у 90-денний строк з дня дострокового припинення повноважень ради. Місцева рада здійснює свої повноваження до обрання нового складу ради.

Законодавством передбачено складну процедуру відкликання депутатів місцевих рад. Приклади її застосування в Україні одиничні. Фактично процедуру відкликання можна реально застосувати до депутата, обраного за мажоритарною системою. Такими є депутати сільських та селищних рад і половина від складу обласних, районних, міських, районних у містах рад. Відкликання депутата, обраного за пропорційною системою від місцевої організації політичної партії на практиці є дуже ускладненим (додаток Б).

Стаття 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає порядок дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (табл. 2.4).



Таблиця 2.4.

Підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного,  
міського голови

№	Підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови
1.	Звернення голови до відповідної ради з особистою заявою.
2.	Припинення його громадянства.
3.	Набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього.
3 <sup>1</sup> .	Набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до корупційного правопорушення, яким передбачено позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.
3 <sup>2</sup> .	Набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів, або набутих за дорученням інших осіб необґрунтованими та стягнення їх в дохід держави.
4.	Відкликання за народною ініціативою.
5.	Визнання судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення померлим.
6.	Смерть.
7.	Порушення Конституції чи законів України, не виконання власних повноважень.
8.	У випадках передбачені законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану».

Коли місцевий голова порушує закони та не виконує власних повноважень, достроково його можна усунути за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як 2/3 голосів депутатів від загального складу (додаток В).

Ще однією підставою для дострокового припинення повноважень голови є народна ініціатива, передбаченою Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», але не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень. Для цього необхідно провести збори виборців з певним кількісним кворумом (рис. 2.2.).



1) 20 осіб для відкликання сільського голови;
2) 30 осіб для відкликання селищного голови;
3) 50 осіб для відкликання міського голови міст районного значення;
4) 200 осіб для відкликання міського голови міст обласного значення;
5) 400 осіб для відкликання міського голови міст Києва та Севастополя.

Рис.2.2 – Кворум для відкликання голови місцевої ради за народною ініціативою

Також на підтримку цього рішення має бути зібрано кількість підписів, яка має бути більшою за кількість голосів, поданих за нього на виборах. Законодавство встановлює терміни проведення цього збору. Для сільського та селищного голови – 10 днів, для міського голови міста районного значення – 20 днів, для міського голови міста обласного значення, міст Києва та Севастополя – 30 днів.

Територіальна виборча комісія повинна перевірити документи проведених зборів та підписні листи на відповідність їхнього оформлення вимогам Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Після цього у встановлені Законом строки приймає рішення. Якщо процедура дотримана, зібрані документи відповідають вимогам чинного законодавства, ТВК звертається до відповідної місцевої ради (якщо голова був самовисуванцем) або до партії, від місцевої організації якої його було обрано про відкликання.

Якщо не дотримано вимог законодавства до строків, процедури та форми і змісту цих документів, ТВК приймає рішення про припинення ініціативи відкликання.

Отже рішення про відкликання голови приймається за зверненням ТВУ або місцевою радою, або місцевою організації партії. Особа, яка виконує повноваження голови, повинна не пізніше як на 15 день звернутися до ВР України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського,

селищного, міського голови. Парламент повинен не пізніше, як у 90-денний термін з дня дострокового припинення повноважень голови призначити відповідні позачергові місцеві вибори.

Законодавством також передбачено дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (ст. 80 Закону). Такими підставами є 1) невиконання рішень відповідної місцевої ради, її виконкому, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень; 2) саморозпуску. Рішення таке приймається на загальних зборах громадян, що утворили такий орган.

Отож для реалізації конституційно-правової відповідальності ОМС та їхніх посадових осіб необхідний інститут місцевого референдуму. Але і донині його не проголосовано. Таким чином територіальна громада позбавлена права здійснювати належний контроль за діяльністю місцевої влади та оперативно застосовувати необхідні заходи впливу у разі неналежного виконання своїх повноважень. Тому видається це одним із пріоритетних завдань.

Ще одним видом відповідальності ОМС та їхніх посадових органів є скасування виданих ними нормативно-правових актів, їхнє вето. Відповідно до ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради в межах своїх повноважень приймають нормативні й інші акти у формі рішень. Вони ухвалюються на пленарних засіданнях після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім певних винятків (наприклад, рішення про дострокове припинення повноважень голови приймаються шляхом таємного голосування за умови 2/3 голосів від загального складу ради).

Рішення сільської, селищної, міської ради у 5-денний строк може бути зупинено головою та внесено на повторний розгляд з обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк розглянути це рішення. У разі відхилення зауважень голови, для набуття чинності рішенням потрібно кваліфіковану більшість у 2/3 від загального складу ради.

Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. З набуттям

чинності Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. №1697-VIII органи прокуратури було позбавлено права виносити протест. Адже було вказано у Перехідних положеннях, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина ОМС та службовими особами виключно шляхом представництва інтересів громадянина або держави у суді. Тому положення ч. 2 ст. 144 Конституції України, згідно з яким рішення ОМС з мотивів їхньої невідповідності чинному законодавству позбавлено механізму реалізації. Однак у рішенні КСУ від 16.04.2009 № 7-рп/2009 вказано, що право прокурора оскаржувати рішення ОМС не є абсолютним, оскільки норми Конституції є нормами прямої дії, тому звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод, як і право оскарження в суді рішень ОМС гарантується безпосередньо нормами Основного Закону. Однак ми розуміємо, що цей процес може бути дуже пролонгованим у часі.

Інститут відповідальності посадових осіб публічної влади є комплексним, а тому його норми містяться у різних нормативно-правових актах. Так, у Законі України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII в ч. серед суб'єктів, на які він поширюється, визначив депутатів місцевих рад, їхніх голів, держслужбовців, посадових осіб ОМС. Набрання законної сили обвинувальним рішенням суду, за яким такого суб'єкта за вчинення корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення і застосованого покарання у вигляді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана із виконанням функцій держави чи МС, є підставою для до строкового припинення повноважень.

Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про запобігання корупції», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 79) встановлюють випадки, коли порушення вимог щодо несумісності діяльності сільського, селищного, міського голови обов'язкове матиме наслідком дострокове припинення його повноважень [61, с.29-30].

Майнова або ж цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їхні неправомірні рішення, дії або

бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Вона відшкодовується органами і посадовими особами ОМС в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо вона обумовлена розумним ризиком, це один випадок. А коли некомпетентністю, особистими інтересами депутатів чи голови відповідної ради, ситуація зовсім інша. У таких випадках закон має встановити регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну чи моральну шкоду, яка була компенсована за рахунок громади.

Депутати і службовці ОМС, сільські, селищні і міські голови несуть в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність.

16 липня 2022 року набули чинності окремі положення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» №2704-VIII, в якому для посадових осіб місцевого самоврядування передбачено обов'язковість використання української мови на всій території України при здійсненні повноважень, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом. Так, вступають в дію зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (до статей 188-52 та 188-53), що передбачають відповідальність у разі невиконання вимог Закону щодо застосування державної мови під час засідань, заходів, зустрічей і робочого спілкування, в актах, діловодстві та документообігу в органах місцевого самоврядування, внесені підпунктом 1 пункту 7 у розділ «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону.

Згідно із ст. 188-52 КУпАП передбачається відповідальність у вигляді штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (3400 – 6800 грн) або попередження, якщо порушення вчинене вперше. Повторне протягом року вчинення порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до семисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (8500 – 11900 грн).

Право розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства у сфері застосування державної мови та невиконанням законних вимог представника Уповноваженого із захисту державної мови, надано Уповноваженому із захисту державної мови [14].

Важливою є і громадсько-політична відповідальність, що може виражатися у добровільній відставці і саморозпуску. Практика демонструє досить низьку ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб, що обумовлено рівнем правової та політичної культури у суспільстві.

### **2.3. Особливості реалізації принципів в умовах пандемії коронавірусу та у воєнний час**

Аналізовані в роботі принципи зазнали певних трансформацій під час останніх років. Щодо принципу транспарентності, то під час дії карантину було внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування». ОМС отримали право проводити засідання місцевих рад, засідання виконкомів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій в режимі відеоконференцій або аудіоконференцій (дистанційне засідання), крім питань, що потребували таємного голосування. Але норма про проведення дистанційних засідань повинна була бути прописана в регламенті ради. Забезпечення потребували можливість реалізації прав депутатів місцевих рад, членів виконкому ради, ідентифікація особи, яка брала участь у засіданні колегіального органу, встановлення та фіксація результатів голосування щодо кожного питання. Дистанційні засідання повинні були записуватися, оскільки записи були невід'ємною частиною протоколу. Депутати і члени виконавчого комітету, а також населення громади повідомлялися про проведення дистанційного засідання за 24 години до його початку. Слід наголосити, що навіть попри те, що карантину вже немає, але практика проведення дистанційних засідань виборних органів, виконкомів та відповідних комісій обласних рад надовго увійшла в практику діяльності ОМС. Обов'язковою

умовою було оприлюднення рішення про дистанційне засідання на офіційному вебсайті ради з одночасним направленням цієї інформації та проектів актів із супровідними документами на офіційну електронну адресу кожного члена колегіального органу. Однак перелік питань, які могли розглядатися на дистанційному засіданні, був чітко визначений:

- 1) питання невідкладного винесення змін до місцевого бюджету;
- 2) питання щодо невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, спричинених спалахами епідемій та пандемій чи реалізації повноважень, пов'язаних з такими обставинами.

Проекти рішень з цих питань, рішення ОМС та їхніх посадових осіб, які ухвалювалися на дистанційних засіданнях, не проходили регуляторні процедури та не підлягали вимозі об'єктивного їх оприлюднення за 20 робочих днів до дати засідання[12].

У період з 16 по 26 березня 2020 р. у 9 містах відбулися позачергові сесії, у 5 – чергові. У Чернігові її відмінили, у Кропивницькому навіть не планували. Карантин зачепив вразливу сферу прозорості та відкритості роботи рад. Раніше виникали питання з доступом активних громадян до сесій, а зараз в ОМС з'явилося офіційне обґрунтування – коронавірус. Шість рад заборонили громадянам відвідувати сесії (Київ, Краматорськ, Рівне, Херсон, Хмельницький, Львів). Три міста заборонили бути присутнім журналістам (Київ, Хмельницький, Львів), хоча за ст. 38 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» і ст. 26 Закону «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» передбачено, що при пред'явленні посвідчення журналісти мають право перебувати в районах стихійного лиха і катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, ні мітингах і зборах, демонстраціях та інших заходах і територіях, де оголошено надзвичайний стан. Лише у Краматорську відповідне рішення прийняла рада, в Києві, Херсоні та Полтаві рішення про не допуск медійників прийняли одноосібно мери міст. Рішення часто ухвалювалося навіть на вулиці (додаток Г)[42].

Питання забезпечення транспарентності в умовах війни досить гостро стоїть перед ОМС. Кожна громада має діяти в інтересах жителів, але з дотриманням законодавства. Опубліковані дані, наприклад про наявність медикаментів, можуть урятувати життя. Закриті дані також важливі. Наприклад, інформація про нерухоме майно, що стоїть на балансі місцевої ради, може свідчити про готовність громади розселити людей чи прийняти релокований бізнес. Відкритість – запорука довіри, це дуже важливо в умовах отримання допомоги від західних партнерів. Деякі рекомендації ОМС отримали від Міністерства фінансів. Так, було ще у 2022 р. акцентовано увагу на необхідності не пізніше, ніж через 3 робочі дні після подання відповідній місцевій ради проекту рішення про місцевий бюджет, головні розпорядники коштів місцевих бюджетів повинні розмістити бюджетні запити на своїх офіційних сайтах [13].

Не можемо оминати увагою новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (законопроект № 6504), прийнятий 5.01.2023. Але Закон набирає чинності через шість місяців з дня опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

Ст. 4 цього документу регулює принципи служби в ОМС. Серед переліку є п. 11, який згадує про принцип прозорості – як про «системне інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування». А п. 12 згадує про відкритість як про «залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів ОМС».

Закон також передбачив прозорість конкурсного відбору. Так, наприклад, у ст. 24 п. 7. Вказано, що ОМС має забезпечити відео фіксацію конкурсного відбору на посаду службовця місцевого самоврядування категорії «І» з



подальшим оприлюдненням на своєму вебсайті відеозапису впродовж одного робочого дня з дня його проведення (додаток А).

Рішення про встановлення премії, доплати за додаткове навантаження, інших грошових виплат з їх обґрунтуванням мають оприлюднюватись на офіційному вебсайті відповідної ради [25].

Щодо доцільності висвітлення інформації під час війни, тут потрібно знаходити баланс. Пошук офіційної інформації став важливим для українців у перші хвилини війни. Адже це впливало на прийняття подальших рішень: виїжджати чи залишатися на місці. Кодекс цивільного захисту України та Закон «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує невідкладно оприлюднювати подібну інформацію. В Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р. № 2259 є цікаве положення: у період дії воєнного стану на акти ОМС, військово-цивільних адміністрацій, їхніх посадових осіб не розповсюджуються вимоги п. 3 ч. 1 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Це регресне положення, оскільки місцеві активісти втратили можливість доступу до проектів рішень ОМС як ефективного засобу боротьби з корупцією [56].

Актуальним є питання контролю за діяльністю ОМС в умовах воєнного стану. Зокрема, чи можна проводити перевірки контролюючими органами. Після запровадження воєнного стану було накладено мораторій на проведення більшості заходів контролю. Основні заходи контролю в господарській сфері регулює Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5.04.2007 (ЗУ № 877). Відповідно до ч. 4. цього закону орган державного нагляду (контролю) не може здійснювати державний контроль (нагляд) у певній сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) та не визначає повноваження такого органу.

Дія цього закону не поширюється на відносини, які виникають під час:

- заходів валютного нагляду,

- податкового контролю
- митного контролю
- державного експортного контролю за дотриманням суб'єктами космічної діяльності, приватної форми власності
- контролю за дотриманням бюджетного законодавства
- державного нагляду (контролю) в галузі телебачення і радіомовлення
- державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, дотримання законодавства у сфері енергетики та комунальних послуг
- державного ринкового нагляду та контролю нехарчової продукції
- державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що проводять діяльність у сфері автомобільного транспорту, під час рейдових перевірок
- державного нагляду за дотриманням вимог безпеки використання ядерної енергії
- державного нагляду (контролю) у сфері безпеки торговельного мореплавства і судноплавства на внутрішніх водних шляхах [37].

Дія цього закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення податковими органами податкового контролю за дотриманням законодавства щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін, що здійснюється ними у період дії воєнного, надзвичайного стану.

Остання редакція Постанови Кабміну від 23 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану», яка набула чинності 10 грудня 2022 року, передбачила мораторій на проведення планових та позапланових заходів контролю на період воєнного стану лише по окремих сферах господарської діяльності, до яких не відносить ні податковий контроль, ні контроль за дотриманням бюджетного законодавства.

Тобто інші відносини, які виокремлено у цій статті як такі, що не пов'язані зі здійсненням саме державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності згідно ЗУ № 877, можуть контролюватися з боку інших органів. Так, у 2023 році в Україні можна проводити податкові перевірки, які регулюються Податковим кодексом України. План-графік планових податкових перевірок був опублікований 23 грудня 2022 року відповідно до п. 77.1 ПКУ (в частині оприлюднення на офіційному вебсайті ДПСУ до 25 грудня року, що передує перевіркам).

Що стосується діяльності органів державного фінансового контролю і аудиту під час воєнного стану відносно місцевих бюджетів Рахункової палати України, Державної аудиторської служби, їхні повноваження кардинально не змінилися і виконуються з урахуванням змін, прийнятих у воєнний час. В умовах війни діяльність ДАСУ відбувається з урахуванням особливостей, визначений Постановою Кабміну від 7 травня 2022 р. № 561 «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану». П.2 Постанови Кабміну від 11.03.2022 №252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», що передбачав тимчасове припинення перевірок ДАСУ щодо виконання місцевих бюджетів до припинення чи скасування воєнного стану, виключено Постановою Кабміну від 4.11.2022 р. №1239.

Плани проведення заходів державного фінансового контролю (Наказ ДАСУ від 16.12.2022 №299) щодо місцевих бюджетів на 1 квартал 2023 р. можна знайти на таких ресурсах:

- центрального апарату ДАСУ: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/863>;
- територіальних органів

ДАСУ: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1868>.

Повноваження РПУ під час воєнного стану не змінювалися і не припинялися. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про рахункову палату» від 2 липня 2015 р. №5676, одним із об'єктів РПУ є ОМС. Ст. 15 визначає, що РПУ може здійснювати заходи державного контролю в ОМС щодо: 1) повноти

надходжень до місцевих бюджетів закріплених за ними податків і зборів; 2) законності використання місцевими бюджетами отриманих трансфертів; 3) законності та ефективності здійснених видатків бюджетів [39].

Рахункова палата здійснює фінансовий контроль (аудит) відносно місцевих органів на підставі своїх планів роботи або окремих рішень про позапланові заходи, підписаному членом РПУ у відповідному доручення.

На 2023 р. план заходів державного зовнішнього фінансового контролю затверджено Рішенням Рахункової палати від 29 грудня 2022 р. № 29-1 (із змінами). ОМС можуть заздалегідь зробити самооцінку своїх управлінських рішень, підтвердних і первинних документів по відповідних господарських операціях, бюджетних програмах та інших напрямках роботи для впевненості у їх законності та ефективності. Слід наголосити, що ДАСУ І РПУ мають право вносити зміни до першочергово затверджених планів, тому ОМС мають здійснювати моніторинг цих змін для подальшої співпраці.

Варто наголосити також на певному обтяженні відповідальності в умовах воєнного стану. П. 11 ч. 1 ст. 67 КК України передбачає, що за вчинення злочину з використанням умов воєнного стану є обставиною, що обтяжує покарання. Тому за привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, передбачено не тільки позбавлення волі від 5 до 8 років, а й ще й позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років (ст. 191 КК України).

КК України було доповнено ст. 201-2 «Незаконне використання з метою отримання прибутку гуманітарної допомоги, благодійних пожертв або безоплатної допомоги», яка встановлює кримінальну відповідальність:

- штраф від 2 до 3 тисяч неоподатковуваних мінімум доходів громадян;
- виправні роботи до 2-х років;
- обмеження волі до 4-х років;

• ув'язнення від 3-х до 7-ми років з конфіскацією майна або без такої (за нецільове використання гуманітарної допомоги в особливо великому розмірі) [43].

Щодо відповідальності посадових осіб ОМС в умовах воєнного стану, то слід наголосити, що новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 5.01.2023 містить Розділ VIII, який детально регулює особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб ОМС. Так, відповідно до ст. 58 до службовця місцевого самоврядування може бути застосовано один з таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) звільнення з посади. Статті 67-69 прийнятого парламентом закону унормовують порядок здійснення матеріальної відповідальності службовця ОМС [25].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії режиму воєнного стану» від 15 березня 2022 р. Цей документ розширив можливості представників влади і цивільних осіб для спротиву російській агресії. У розділі VIII КК України передбачена стаття 43-1 «Виконання обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України». Цим документом передбачено новий вид звільнення від кримінальної відповідальності через внесення до Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. – бойовий імунітет. Це та обставина, що виключає кримінальну протиправність діяння – «в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії, чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про паровий режим воєнного стану») [45].

Таким чином, ми бачимо, що принципи транспарентності, підконтрольності та відповідальності в умовах пандемії коронавірусу і воєнного стану зазнали певних змін. Пандемія погіршила відкритість в

діяльності ОМС. Воєнний час спростив прийняття нормативних актів МС. Це сприяє корупційності окремих рішень та погіршення контролю з боку громадськості. Щодо підзвітності, то можна констатувати, що попри відсутність планових перевірок, основних об'єм звітності господарської та фінансової залишився для належного функціонування державного фінансового механізму. Бачимо й сталість інститут відповідальності й певні зміни щодо кримінальної в умовах воєнного часу, які видаються цілком закономірними.

### **Висновки до II розділу**

Можна констатувати, що принцип транспарентності знайшов достатнє нормативне закріплення. Він базується на конституційному праві на інформацію, яке підкріплюється ще рядом законів, серед яких «Про доступ до публічної інформації» та інші. Презумпція доступності та відкритості інформації є основою принципу прозорості діяльності. Відкритість як елемент широкого розуміння принципу прозорості передбачає безпосередню можливість особи у визначений спосіб отримати інформацію про діяльність органу публічної влади.

Гласність забезпечує певний рівень публічності щодо функціонування органу державної влади чи місцевого самоврядування. Однак законодавчого механізму забезпечення прозорості замало. Це має стати щоденною практикою у роботі всієї адміністративної вертикалі.

ОМС є підконтрольними. Контроль за їхньою діяльністю може бути державним і громадським. Органи державної влади здійснюють контроль за діяльністю ОМС у межах виконання делегованих їм повноважень. Наразі актуальним є прийняття Закону України «Про державний контроль», який би уніфікував розкидані по різних актах норми в єдиний інститут. Громадський контроль за діяльністю ОМС здійснюється територіальною громадою та заінтересованими фізичними особами та громадськими організаціями. Громадський контроль та його рішення є рекомендаційними.

Важливим у діяльності ОМС є принцип підзвітності. Однак на практиці норми законодавства щодо підзвітності дотримуються частково. Здебільшого проводяться формальні звіти про роботу виконавчих органів або міських/сільських голів и депутатів місцевих рад. Інколи їхні тексти публікуються у місцевих ЗМІ та на вебсайтах відповідних рад або такі звіти не відбуваються.

ОМС можуть нести конституційно-правову відповідальність. Депутати і службовці ОМС, сільські, селищні і міські голови несуть в межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову і кримінальну відповідальність. Інститут муніципальної відповідальності потребує вдосконалення, особливо щодо механізмів реалізації конституційно-правової відповідальності.

Правовий режим воєнного стану вніс певні корективи у досліджувані нами принципи діяльності ОМС. У всьому має бути забезпечений належний баланс: між інтересами громади та інтересами національної безпеки і оборони з метою забезпечення належної відсічі збройній агресії РФ.

## РОЗДІЛ 3

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

#### **3.1. Зарубіжний досвід забезпечення в діяльності органів місцевого самоврядування та перспективи його адаптації**

Повноцінне впровадження принципу прозорості у діяльність органів публічної влади в Україні є одним із пріоритетних завдань сучасного етапу розвитку держави. Цей принцип глибоко укорінений у розвинених країнах світу. Принцип прозорості можна розглядати у двох аспектах, активному і пасивному. Питання доступу до інформації на запит чи звернення до державних органів становлять пасивну сторону, то важливою для аналізу є і активна складова, тобто наскільки прозоро діють органи влади, наскільки вони за власним бажанням оприлюднюють свої результати діяльності і чи дають змогу громадянськості долучатись до прийнятих рішень.

В. Пилаєва вказує на висновки Європейського проекту «Правова ініціатива відкритості суспільства», де експерти зазначають, що рівень запитів на інформацію високий у менш розвинених країнах. У той час як у таких країнах, як Нідерланди, Австрія, Норвегія, Данія, Фінляндія, Франція, Італія громадяни не відчують гострої потреби робити запити на інформацію у органах влади. Службовці вчасно і систематично розміщують на вебсайтах публічну інформацію, надають доступ до довідників, звітів, вісників. Принцип ініціативної позиції попереднього інформування – це рецепт успіху та дотримання принципу прозорості [59].

Згідно із Кодексом рекомендованої практики громадської участі у прийнятті рішень, що був затверджений Конференцією МНПО Ради Європи, закріплено 4 поступових рівня участі – від найменшого до найбільшого залучення (рис. 3.1.):





Рис. 3.1 – Рівні участі громадськості у прийнятті рішень

Таким чином, можна констатувати два підходи до концепції втілення принципу прозорості у життя. Перший підхід полягає у тому, що органи влади докладають максимум зусиль щодо висвітлення важливої суспільної чи персональної інформації та можливості доступу до неї громадян. Другий підхід має місце тоді, коли цей базовий компонент також забезпечується, але ще й активно втілюється у життя право на участь через загальну прозору діяльність державних органів. Тому Г. Терещук визначає їх як пасивну (базову) прозорість і активну (належну) прозорість, припускаючи, що може бути ще проактивна (парсіпативна) прозорість. Тут можна шукати аналогії із поколіннями прав і свобод людини і громадянина [92].

У Фінляндії нормою є те, що всі органи публічної влади мають свої вебсайти, громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та взаємодіяти із посадовими особами [4]. Тому, на думку О. Григоряна, забезпечення принципу відкритості та можливість електронного доступу до інформації є запорукою низької корупції у Фінляндії. Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду» використовуються на всіх рівнях організації державної влади. У них зафіксовано право кожного громадянина на доступ до всіх державних документів як одне із фундаментальних прав. Органи державної влади водночас зобов'язані зобов'язуються превентивно здійснювати забезпечення забезпечувати громадськості актуальною інформацією [16, с.4].

Найбільш цікавий проактивний рівень розвитку транспарентності. Цей рівень дає змогу запобігти розвитку корупції, причини якої ховаються у закритості влади. Інтернет-мережа дає можливість долучати громадськість до дискусійних платформ, створення спільних робочих груп, проведення фокус-

груп за необхідності аналізу можливих рішень. Наприклад, у рамках програми «Приязна адміністрація» у Польщі з 2000-ого року у Польщі втілено у життя ряд заходів, як от:

- 1) створено інформаційні кіоски про спектр інформаційних послуг для населення та вакантні місця в адміністрації;
- 2) зорганізовано інформаційний центр цивільної служби, який зайнявся доступністю інформації про діяльність адміністрації, послуги та повноваження адміністрації, можливості розвитку цивільної служби;
- 3) в академічному середовищі запроваджено дискусію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, зорганізовано конференції, презентації тощо;
- 4) укладено практичний довідник про проблемні питання діяльності адміністрації, набору, навчання, кадрів, розвитку комунікацій.

У Швейцарії консультації для громадськості – це важлива ознака консультаційної системи. У Нідерландах функціонує Інтернет-платформа WeEvaluate, на якій можна висловити свою думку про якість і соціальне значення державних послуг. Також громадяни можуть брати участь в управлінні країною завдяки таким платформам, як «eCitizen», «Citizenlink» та «Voting Assistant» [60, с. 27].

Важливим свідченням високого рівня транспарентності є право на участь мешканців громад у місцевій політиці та можливість отримати державне фінансування для реалізації власних ініціатив. Це так званий «відкритий бюджет». Світова практика демонструє, що за рівнем відкритості бюджету лише деякі країни досягли значних успіхів у цьому руслі. Із 85 досліджуваних країн це Франція, Південна Африка, Нова Зеландія, США та Велика Британія.

США зробили бюджетну інформацію доступною для всіх. Дванадцять країн надають інформацію та створюють можливості для залучення громадськості. Решта 68 країн дуже низко були оцінені експертами за критерієм відкритості бюджету. 25 країн практично не надали жодної інформації, скоріше всього приховують бюджетну інформацію від широкого розголосу. Це

Камбоджа, Нікарагуа, Конго, Киргизія. Однак у цьому ряді є і країни із середнім рівнем розвитку (Саудівська Аравія, Китай, Нігерія) [100].

У 2017 році дослідження «OpenBudgetIndex» порівняло можливості двох африканських країн (Кенія і ПАР). Південна Республіка отримала 89 балів із 100 балів та друге місце у світовому рейтингу, Кенія отримала 46 балів. Тобто Південна Африка побудували протилежний рівень прозорості та надала громадам можливості впливати на власні локальні бюджети, Кенія ж на час проведення дослідження лише оприлюднювала результати бюджетних процесів [91].

Досить оригінальним є досвід американського округу Джефферсон та діяльність його вебсайту для Персональної ради штату Алабама ([www.pbjcal.org](http://www.pbjcal.org)) [89]. Він дає можливість подати заявку на роботу у 23 юрисдикціях округу; здійснювати організацію навчальних програм для працівників цієї територіальної одиниці, комунікувати з іншими членами системи. Набір вебсайтів дає можливість знайти роботу у державному секторі округу, ознайомитися із вакансіями, заповнити заявку в онлайн-режимі та відстежувати її статус. Цей ресурс дозволяє також отримати доступ до комп'ютерів публічних бібліотек, шкіл, торговельних центрів. Форма заявки єдина для всіх завдань. Вона залишається у базі та її можна оновлювати.

Попри певні зрушення українських міст у руслі прозорості, представницькі органи місцевого самоврядування повинні здійснити невідкладні заходи назустріч своїй громаді, зробити прозорою свою діяльність, залучитися підтримкою своїх громадян. Реалізація принципу транспарентності дасть початок стрімкому розвитку територіальних громад, сприятиме зменшенню корупції [91, с. 143].

Європейська практика свідчить про посилення відцентрових тенденцій, зростання автономії ОМС. Ці процеси можна пояснити зростанням потреби у демократії на місцях, а також розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Державний контроль місцевого самоврядування забезпечується різними гілками державної влади. Громадський контроль за кордоном здійснюється

через громадські об'єднання – добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Основні закони гарантують свободу об'єднання в політичні партії, культурні, спортивні, профспілкові та інші громадські організації. Шляхом участі у таких громадсько-політичних рухах, політичних партіях широкі верстви населення залучаються до вироблення муніципальної політики, захищаються та реалізуються інтереси тієї чи іншої частини суспільства [27].

У зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю ОМС детермінується формою державного правління (монархія, республіка); формою державного устрою (унітарна та федеративна), формою політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделлю місцевого самоврядування (муніципальна, біполярна, іберійська, змішана, радянська).

Існує 5 моделей місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, іберійська, змішана та радянська.

Англосаксонська система (Великобританія, Ірландія, Канада, США та ін.) уряд прямо не контролює ОМС. Місцеві колективи виступають як подекуди рівноправні з державою суб'єкти. Все ж діяльність МС контролюється непрямим шляхом через ревізії, міністерський інспекційних перевірок, судовий контроль, призначення керівників муніципального управління у департаментах відповідних міністерств. Громадський контроль розвивається активніше.

У континентальній моделі (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Польща та ін.) державний контроль розвивається активніше порівняно із англосаксонською моделлю. Представники державної влади (комісари, префекти, директори) здійснюють контроль за діяльністю ОМС. Урядовий контроль має місце щодо ухвалених МС рішень, за необхідності вони можуть бути скасовані в порядку адміністративного судочинства. До того ж є внутрішня підпорядкованість ОМС різних рівнів.

В іберійській моделі (Бразилія, Аргентина, Мексика, Португалія) є виборні представницькі органи та виборні посадові особи МС. Ради є місцевим

нормотворчим органом, алькад є виконавчим органом, який є також виборним, але затверджується центром як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці. Вони виконують і функції МС і органу державного управління, що наділений правом контролювати владу. Вони виконують функції адміністративної опіки (зупиняють рішення ради, звертаються до центральних органів з вимогою її розпуску тощо).

За радянської моделі (Китай, В'єтнам, КНДР, Куба) місцеві представницькі органи вважаються органами державної влади, а їхні виконавчі органи – місцевими органами державного управління. Державний контроль має пріоритет, а громадський не застосовується.

Змішані системи МС діють у Німеччині, Австрії, Японії. МС автономне від державного, але держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію на місцях. Необхідність удосконалення вітчизняної моделі МС не викликає сумнівів, насамперед через запозичення ефективних практик контролю за діяльністю ОМС [30].

У багатьох країнах діють громадсько-консультативні структури при органах державної влади. Оригінальним є досвід роботи інститутів місцевих уповноважених з прав людини. У Великобританії дуже впливовим суб'єктом є омбудсмени – спеціально уповноважені відносно незалежні контролери. У Ісландії, наприклад, у кожній справі, де на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями чи бездіяльністю ОМС, надає поради і рекомендації місцевому самоврядуванню щодо управління та удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також у Португалії (Provedor de Justia Португалії, Республіки).

Регіональні, загальнодержавні, місцеві омбудсмени – такі назви трапляються у назві цього правового інституту. У більшості держав є характерним існування цілої мережі омбудсменів, серед яких загальнодержавний, регіональні місцеві. Регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Республіці Франції, ФРН, США, Швейцарії, РФ, Італійській Республіці.

Вони відрізняються правовим статусом, враховуючи правові традиції, менталітет тощо. У Великобританії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландію, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т. ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу.

Інші види організації громадського контролю:

- 1) громадський моніторинг з боку громадських організацій (Королівство Швеції);
- 2) відеоспостереження можливих контактів службових осіб ОМС із приватними особами під час виконання повноважень (Польща) (додаток Д);
- 3) максимальне висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (Угорщина);
- 4) фіксування помилок службовців відповідних органів, умисних чи випадкових порушень правил, заохочування позитивних дій (Нідерланди);
- 5) онлайн-система контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (досвід упровадження програми «OPEN» у Північній Кореї) [49].

Досить дієвим інструментом щодо активізації громадськості в контролі ОМС є адміністративне оскарження дій та актів цих органів та їхніх посадових осіб. Він пройшов тривалу апробацію за кордоном. У Нідерландах створюють спеціальні дорадчі комісії для розгляду скарг на дії та рішення місцевого самоврядування. До складу комісії входить 20-25 осіб. До неї входять жителі міста, які обираються муніципальним парламентом (радою) на строк повноважень останнього. Комісії працюють профільно по підгрупах (наприклад, соціальні справи, будівельні тощо). Скарги розглядаються колегіями в складі 2-3 членів комісії один-два рази на місяць. Цікаво, що рішення цих комісій мають рекомендаційний характер (тим більше, що далеко не всі члени комісій мають юридичну освіту). Але влада дослухається до таких рішень. Комісія переглядає рішення не стільки на предмет законності, скільки у контексті їхньої соціальної справедливості, розсудливості. Тобто якраз і йдеться про реалізацію принципу верховенства права у діяльності адміністрації.

Своєрідним є адміністративне оскарження у Польщі. У Кодексі адміністративного провадження зафіксовано, що такі відносини (щодо оскарження дій та рішень ОМС – авт.) родаються в апеляційній колегії самоврядування (ст.17), Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам (ст. 18) й врегульовано порядок подання скарг [37].

У таких країнах, як Андорра, Бельгія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія в законодавстві передбачено з метою запобігання можливих порушень проведення слухань, обговорень та інших форм консультацій із громадськістю.

У Законі Фінляндії Про адміністративну процедуру передбачено обов'язок ОМС звертатися осіб, щодо яких застосовується певний захід для отримання від них коментарів до моменту вирішення питання. Схожими є норми законодавства Норвегії (закон 1967 р. Про публічну адміністрацію), Республіки Польща (Закон 1990 року Про місцеве самоврядування).

Надзвичайно актуальним для розбудови європейської моделі місцевого самоврядування в Україні є досвід Словацької республіки (додаток Е) та Грузії (додаток Ж). У Грузії було прийнято спеціальний документ – Кодекс місцевого самоврядування Грузії, який було підготовлено у тісній співпраці з неурядовими організаціями. Його підготовкою займалося Міністерство Регіонального розвитку та інфраструктури з одночасним створенням при міністрі Громадської Ради. Ще жоден документ не приймався з такою безпосередньою участю представників від суспільства. Було залучено близько 60 неурядових організацій. Відбулося більше тисячі зустрічей з населенням. 5 лютого 2014 року парламент Грузії ухвалив довгоочікуваний документ. У ході дискусій з представниками громадського сектору було підготовлено ще один документ «Про додаткові форми участі населення у місцевому самоврядуванні», де було запропоновано вдосконалення процедур обов'язкового інформування громадськості про проекти рішень муніципальних органів, участі громадян у засіданні колегіальних органів, подачі цивільних петицій. Мери міст зобов'язані консультуватися з громадськими радами

муніципалітету, а села і селища для поліпшення комунікації з місцевою владою зможуть обирати своїх громадських лідерів.

Міжнародними стандартами у сфері контрольно-наглядової діяльності за ОМС є такі (рис. 3.2).

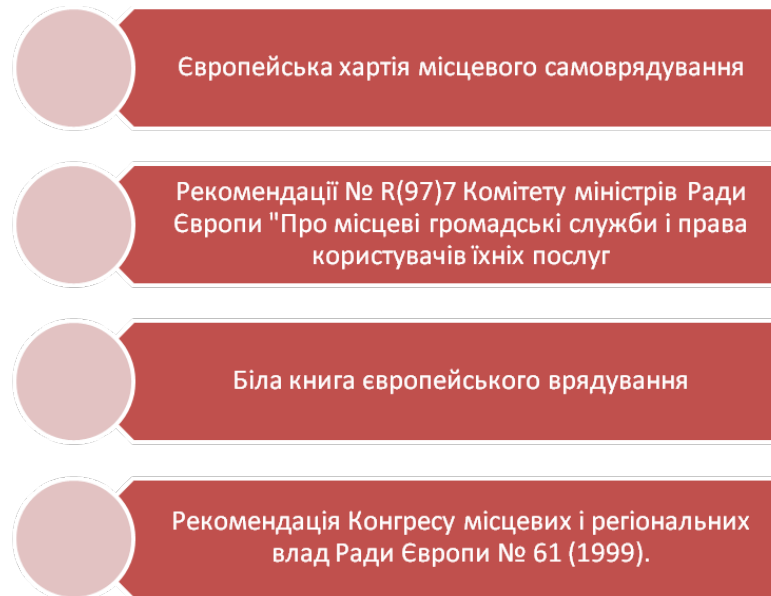


Рис. 3.2 – Міжнародні стандарти у сфері контролю за ОМС

Дійсно, загальні орієнтири тут подає Європейська хартія місцевого самоврядування. Її було ратифіковано у липні 1997 року Україною. Документ передбачив, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із фундаментальних демократичних принципів, які поділяються усіма державами Ради Європи. Адміністративний нагляд може здійснюватися таким у випадках, передбачених конституцією чи статутом. Адміністративний нагляд місцевих органів влади повинен проходити так, щоб втручання контролюючого органу було пропорційним важливості інтересів, які такий орган має захистити.

Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» вказують, що всі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, мають бути періодично оцінюватися з точки зору задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання.



«Біла книга європейського врядування» визначає основні напрямки поліпшення роботи європейській інституції шляхом залучення громадськості до контролю їхньої роботи. Європейські інституції державного та локального рівнів спираються на такі принципи доброго демократичного врядування як участь, відкритість, підзвітність, ефективність, узгодженість.

Досвіду виконання незалежного контролю присвячена Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи №61 (1999). Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів. Фактором, який сприяв ухваленню цього документу стала надмірна завантаженість адміністративних судів. Досвід вказує на те, що така практика допомагає уникнути тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їх кількість та відстань між громадянами та органами влади, сприяє кращому захисту прав людей та врахуванню потреб громадян, прозорості та ефективності державного управління. Конгрес рекомендує урядам, де вже створено інститут національного омбудсмена, запровадити інститути регіональні та місцеві і належним чином інформувати громадян про їх існування.

Таким чином, міжнародний досвід організації контролю за діяльністю ОМС з боку громадськості свідчить про варіативність форм і механізмів публічного контролю. Це зумовлено різними факторами (формою держави та моделлю місцевого самоврядування) [82].

Аналіз зарубіжного законодавства свідчить про схожість підходів нормативного регулювання транспарентності. Це пов'язано із міжнародним регулюванням у сфері належного управління, визначаються універсальні стандарти, головна мета – забезпечення належного управління. Західноєвропейська та північноамериканська доктрина ґрунтуються на теорії природного права. Країни пройшли шлях від ліберального максималізму до зрілої демократії. Основним інструментом публічного управління є адміністративний акт. Порівняльно-правовий аналіз вітчизняного закону «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону Німеччини. Актуальним

та прийнятним є положення про чинність адміністративного акту з моменту його оголошення відповідній особі.

Особливістю французької доктрини публічного адміністрування є широке розуміння адміністративних актів, що включають нормативні акти, індивідуальні рішення та адміністративні договори [1].

Відповідно до Закону від 11 липня 1979 р. «Про обґрунтування» адміністративних актів та поліпшення відносин між органами управління та громадськістю» перелік актів, які підлягають обов'язковому обґрунтуванню, був значно розширений. Фізичні та юридичні особи мають право бути негайно поінформовані про мотиви прийняття індивідуальних адміністративних рішень, що тягнуть несприятливі наслідки [102].

Досвід Франції цікавий у частині дотримання процедури прийняття адміністративних актів, обґрунтування необхідності їх прийняття.

28 вересня 1977 р. було прийнято Резолюцію Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів». Документ визначив певні принципи [77](табл. 3.1).

Таблиця 3.1

## Принципи захисту громадянина від адміністративних органів

	Зміст принципу
1)	право бути вислуханими (щодо акта, який може мати несприятливі наслідки);
2)	доступ до інформації (за запитом людина отримує всю інформацію про всі факти);
3)	допомога та представництво;
4)	виклад мотивів (у письмовій формі протягом розумного строку, якщо акт несприятливо впливає на особу);
5)	зазначення способів правового захисту

Проблемним питанням у контексті можливості оскарження рішень органів публічного адміністрування є наявність дискреційних повноважень.

Під ними можна розуміти це сукупність прав та обов'язків органів державної влади тамісцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта[71].

Заслужують на увагу Рекомендації від 11 березня 1980 р. № R (80) 2 «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень». Серед них документ наводить принципи контролю:

1) акт, прийнятий в ході дискреційних повноважень, підлягає контролю про його законність з боку суду або іншого незалежного органу. Це не виключає можливість попереднього контролю з боку адміністративного органу;

2) якщо законом не встановлено часові межі для прийняття рішення в ході здійснення дискреційного повноваження і адміністративний орган не приймає рішення протягом розумного строку, неприйняття такого рішення може бути піддане контролю з боку органу, уповноваженого на це;

3) суд або інший незалежний орган, який контролює виконання дискреційного повноваження, має такі повноваження щодо отримання інформації, які необхідні для виконання відповідної функції [78].

Упровадження зазначених принципів у національній правозастосовній практиці є доцільним, оскільки на сьогодні відсутні чіткі критерії реалізації дискреційних повноважень органами публічного адміністрування. Тому з метою недопущення свавілля з боку органів влади та з для ефективної реалізації прав і свобод громадян, цілком можливим є впровадження до національного законодавства розглянутих вимог до адміністративних актів, що приймаються суб'єктами дискреційних повноважень. Умови та порядок такого механізму має бути детально регламентовано на нормативному рівні. Це можливо шляхом прийняття Адміністративно-процесуального кодексу.

Активне впровадження в Україні електронного урядування актуалізувало питання забезпечення транспарентності у цій сфері. Франція однією з перших врегулювала правові режими інформації Законом про інформатику, картотеку та свободи 1978 року. Розвиток інформаційного суспільства стало одним із пріоритетних завдань держави. У 2014 році Франція стала першою у Європі за рівнем цифрової адміністрації. У державі однак немає спеціального закону про електронну (цифрову) адміністрацію. Фахівці упевнені, що краще не створювати спеціальне ІТ-право, а поєднати державне регулювання із саморегуляцією.

Забезпечення відкритості влади у роботі з адміністративною інформацією здійснюється за наступними напрямками: створення, збір, обробка, зберігання, розповсюдження адміністративної інформації. Французька електронна адміністрація базується на 3 принципах (демократизація доступу до права та адміністративних документів, адміністративний інтернет, телепроцедури (електронні процедури)). Юридично значима інформація має розповсюджувати вільно, оскільки державні документи - це публічне майно. Окрім доступності документів, діє принцип мінімальної інтервенції держави (ініціатива держави обмежена його основною місією та забезпечує справедливу оцінку приватних ініціатив опублікування текстів). Політика вільного розповсюдження включає чотири елементи: ліберальна політика репродукції державної юридичної документації, електронний формат текстів, безкоштовний доступ до текстів, незначна вартість реалізації [50].

Державна Рада включила право на доступ до адміністративних документів до фундаментальних гарантій, передбачених ст. 34 Конституції. Електронний етап адміністративної відкритості пов'язаний із електронним доступом до законодавства. Акцент адміністративних відносин змінюється, адже не тільки громадянин запитує документ, але й адміністрація демонструє власну волю до відкритості інформації.

З 2001 року Франція впровадила 20 видів електронних процедур для приватних осіб та підприємств, асоціацій. Електронні процедури та

розповсюдження інформації пов'язані із розвитком адміністративного Інтернету. Можна виокремити 5 ключових задач інтернет-сайту (рис. 3.4):

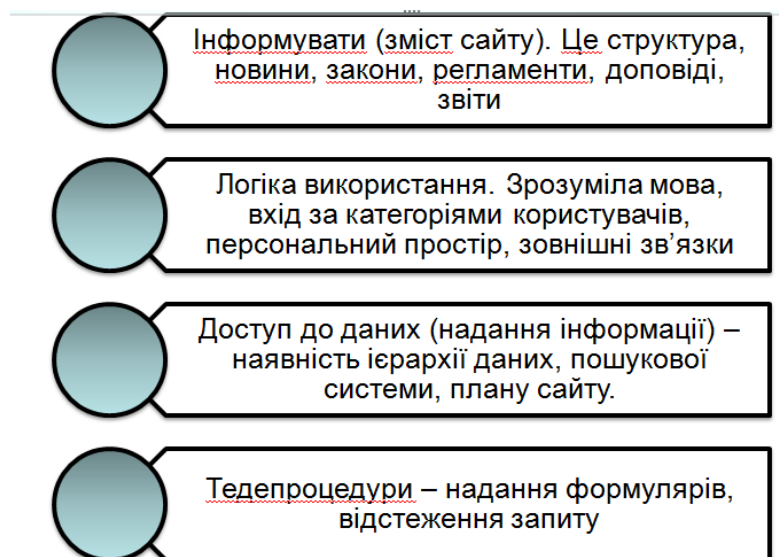


Рис. 3.4 – Ключові завдання адміністративного інтернет-сайту

7 жовтня 1999 року про інтернет-сайти публічних служб визначено принцип змістовного наповнення: надійність, доступність, інтерактивність, зв'язок з основними сайтами публічної адміністрації, розміщення адміністративних формулярів, електронна бібліотека доповідей. Лібералізм та цифровізація перетворили адміністрацію на відкриту та інтерактивну. Варто відмітити, що паперова та електронна адміністрація співіснують. Головним завданням реформ є зручність та доступність публічного управління для людини. Електронна адміністрація Франції працює на громадянина, а не на бізнес-структури.

Для України конструктивним є те, що надання електронної послуги не завжди передбачає застосування електронного цифрового підпису. То ж доцільно у національній правозастосовній практиці вирішити питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису.

У Конституціях деяких країн є положення, що ОМС повинні діяти у межах закону і «під власну відповідальність». Така формула передбачена і у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985) і Європейській хартії місцевого самоврядування (1985). Є ще Європейська рамкова конвенція про

транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21.05.1980), до якої Україна долучилася 14 липня 1993 р. У документі йдеться про те, що договірна сторона може визначати органи для контролю за внутрішнім законодавством і щодо відповідних територіальних общин і властей. Загальні основи муніципальної відповідальності містяться у Європейській декларації прав міст 1992 р. та Європейській хартії міст II (Маніфест нової урбаністики) 2008 р. У останньому документі є положення про перерозподіл повноважень і відповідальності між державою і територіальними органами.

Створюючи власну модель удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності, варто звернути увагу на функціонування цього правового інституту за кордоном. Світовий досвід демонструє багато схожих рис у діяльності ОМС за кордоном.

У різних моделях влади (наприклад, президентські республіки, такі як США, Франція, парламентські республіки Італія, Австралія, конституційні монархії Нідерланди та Норвегія) сформувалися певні принципи діяльності ОМС, у тому числі й муніципальної відповідальності. До них можна віднести такі:

- найширше самоврядування притаманне населеним пунктам. Найбільшого розповсюдження тут набула муніципально-правова відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед місцевим населенням. Муніципальна відповідальність перед органами державної влади та їх посадовими і службовими особами знаходиться на другому місці;

- ОМС самостійні в межах компетенції, визначеної законом;

- координація роботи ОМС та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується через представників держави, голів місцевих рад;

- суд виступає арбітром у суперечках між громадянами та ОМС;

- діє принцип максимальної відкритості та доступності для громадянина ОМС.

Для всіх країн є традиційним і державний, і громадський контроль за ОМС, що гарантує утвердження конституціоналізму.

Склалися дві моделі взаємовідносин центральної та місцевої влади – «модель партнерства» та «агентська модель». Це впливає на особливості муніципально-правової відповідальності ОМС та їх посадових осіб. Перша представлена США, Швейцарією, Голландією, політична система яких формувалася «знизу вгору» шляхом поступового об'єднання різних місцевих спільнот.

Модель партнерства розглядає відносини місцевої і центральної влади як відносини партнерів, що досягають спільних цілей на надають відповідні послуги населенню. Ця концепція розглядає місцеве управління як елемент самовираження відповідного місцевого співтовариства, компетентне розглядати питання муніципально-правової відповідальності ОМС. Завдяки цьому інституту місцеві жителі мають можливість повноцінно забезпечувати свої інтереси в діяльності муніципальної влади. Ця концепція передбачає невеликі і компактні муніципальні одиниці, наділені значною автономією у різних сферах.

Агентська модель будує відносини між центральними і місцевими властями як відносини агента і начальника, тобто ключовою є функція центру. Місцеві органи – своєрідний інструмент, за допомогою якого уряд реалізує свою політику на місцях. Місцеве управління за таких умов лише адміністративний засіб здійснення управлінських функцій на місцях. Держава – гарант ефективності соціально-економічного та суспільного життя, покликана забезпечувати розумні стандарти послуг населенню. Вона керує ОМС і за необхідності, притягує до відповідальності.

У жодній державі світу немає втілення у життя якоїсь однієї концепції. Британський учений Т. Бірн вказує на те, що місцеві органи зараз ні агенти уряду, ні його рівноправні партнери. Уряд через парламент приймає закони, які регулюють діяльність МС. Місцеві ради мають власний мандат від виборців з власними фінансами, компетенцією. Тому не тільки ОМС залежні від центру, але й уряд потрапляє в залежність до муніципальної влади під час реалізації

політичного та економічного курсу. Тому науковці пропонують нову модель – концепцію взаємозалежності. В її основі особливий статус центральних і місцевих органів, який характеризується і їхньою незалежністю і водночас взаємозалежністю. Сторони мають владний потенціал, ресурси (особливо фінансові), засоби тиску, у тому числі можливість органів і посадових осіб державної влади притягувати суб'єктів місцевого самоврядування до муніципально-правової відповідальності.

У переважній більшості демократичних країн уряд не здатний і не уповноважений чинним законодавством контролювати ОМС, останнє буде відносини з ним на паритетних засадах на підґрунті взаємодії, обміну інформацією та пошуку компромісу. На думку німецького вченого Ф. Кнемайера, державний контроль повинен гарантувати такий розвиток МС, при якому б воно не стало державною в державі [84].

### **3.2. Напрями удосконалення забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування**

Здійснений за темою дослідження аналіз дозволяє сформулювати певні висновки та пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства щодо забезпечення обраних принципів діяльності ОМС.

Щодо відкритості та прозорості, варто наголосити, що загальною проблемою є відсутність нормативно-правових актів, які б визначили інструменти транспарентності, процедуру прийняття адміністративних актів та порядок їх застосування. Прийняття закону «Про адміністративну процедуру» зняло не усі проблеми у цій сфері. Він враховує не всі види адміністративних процедур. Спроби частково вирішити ці проблеми були у проектах законів «Про нормативно-правові акти» (1.12.2010), «Про нормативно-правові акти» (17.10.2012) тощо.

По-перше, вказані акти містять ряд недоліків у тому числі й щодо понятійно-категоріального апарату. Вживаний термін адміністративний орган є вужчим за необхідний «публічна адміністрація».



По-друге, не досить вдалим є і визначені поняття «адміністративний акт», «нормативно-правовий акт». Так, у проекті 2008 р. нормативно-правовий акт визначено як «офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначений законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування». Таке визначення більше схоже на акт публічної адміністрації.

По-третє, вузька сфера впливу цих законопроектів. Позам межами цих законопроектів залишилися адміністративні договори, акти-плани, плани-дії, які також є інструментами діяльності публічної адміністрації. Прийнятий закон «Про адміністративну процедуру» встановлює особливості прийняття і застосування тільки адміністративних актів. Не подавався на розгляд ВР України окремі проекти закону «Про адміністративні договори», «Про акти-плани». Тобто законодавець не планував унормування інших інструментів.

Проект закону «Про нормативно-правові акти» не ставить за мету регламентацію особливостей застосування нормативних актів як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Поза увагою залишилися особливості видання нормативно-правових актів як інструментів діяльності публічної адміністрації.

Європейська практика переконливо свідчить про можливість та необхідність врегулювання у такому законі питань, пов'язаних як із виданням адміністративних актів, так і з застосуванням інших інструментів (актів-дій, актів-планів, нормативних актів). Наприклад, Федеральний закон про адміністративні послуги Німеччини. У ньому є окремі розділи про адміністративні акти (ч. III), адміністративні договори (ч. IV), акти-плани (р. 2 ч. V).

У Законі «Про адміністративну процедуру» не врегульовано принципи реалізації дискреційних повноважень ОМС. Це обов'язкова умова адаптації національного права до права ЄС. Вже йшлося про Рекомендацію № R (80) Комітету Ради Європи державам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11.03.1980 р.

Жодним із проектів законів не вирішується питання ознак та різновидів інструментів діяльності публічної адміністрації. Важливість нормативного регулювання цього питання обумовлюється такими чинниками, зазначеними у таблиці 3.2:

Таблиця 3.2

## Чинники нормативного регулювання адмінпроцедури

№	Зміст чиннику
1.	За допомогою ознак можна розмежувати внутрішні та зовнішні інструменти діяльності публічної адміністрації.
2.	Перелік різновидів інструментів дозволить вирішити питання про те, які акти можна віднести до адміністративно-правових (наприклад, який договір можна вважати адміністративним).
3.	Ознаки й види інструментів сприятимуть розмежуванню їхньому та допоможуть вирішити питання, за якою процедурою мають прийматися відповідні акти управління (нормативні акти, адміністративні акти, акти-плани).
4.	Конкретні види інструментів опосередковують дотримання загальних і спеціальних вимог при вирішенні того чи іншого питання.

Таким чином, для вдосконалення нормативного регулювання інструментів діяльності публічної адміністрації потрібно:

- 1) замінити термін «адміністративний орган» на «суб'єкт публічної адміністрації»;
- 2) закріпити поняття, ознаки, види, призначення сферу застосування і адміністративних актів, так і таких інструментів як адміністративні договори, акти-плани, акти-дії;
- 3) визначити процедурні моменти прийняття ат застосування вище згаданих інструментів;
- 4) унормувати недоліки у дефініціях адміністративних актів та нормативно-правових договорів;
- 5) закріпити принципи прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень;
- 6) встановити перелік суб'єктів нормотворчих повноважень.

У руслі перспектив вдосконалення транспарентності у діяльності ОМС не можемо оминати увагою «е-урядування». З 2001 р. ООН готує звіт про розвиток цього явища. Концепція е-урядування передбачає створення електронної управлінської системи на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. Зусилля цієї концепції спрямовано на розбудови відносин «держава-громадяни», «держава-бізнес». Запровадження цієї технології дозволить:

- 1) громадянам мати доступ до публічної інформації та одержувати адмінпослуги через мережу; брати участь у творенні і реалізації державної політики;
- 2) для бізнесу мати спрощений доступ до органів влади, налагоджувати співпрацю з ними;
- 3) для органів влади підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, залучити громадян до прийняття державних рішень.

Серед значного масиву нормативно-правових актів вагомим є Закон «Про адміністративні послуги» від 6.09.2012 р., у якому передбачено, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Він забезпечує:

- 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів їх надання;
- 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів;
- 3) можливість подання заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;
- 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду;
- 5) можливість отримання суб'єктами за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

б) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адмінпослуги дистанційно, в електронній формі [65].

Серед результатів впровадження е-урядування слід виокремити реалізацію принципу «єдиного вікна» - Єдиного державного порталу адміністративних послуг, поліпшено контенти офіційних вебпорталів органів публічної влади, здійснено реєстрацію їхніх акаунтів у соціальних мережах. На черзі створення власних каналів на Youtube, зокрема з онлайн-трансляціями їх діяльності. Було започатковано систему електронного декларування статки публічних осіб на сайті Національного агента з питань запобігання корупції ([nazk.gov.ua](http://nazk.gov.ua)).

Розпочато роботу у сфері «електронної медицини» ([ehealth-ukraine.org](http://ehealth-ukraine.org)). Розвивається «електронне судочинство». Запроваджено систему електронних звернень з використання Інтернету відповідно до Закону «Про звернення громадян», зокрема поширеними стали петиції до ВР України ([itd.rada.gov.ua/services/petitions/](http://itd.rada.gov.ua/services/petitions/)) та Президента України ([petition.president.gov.ua](http://petition.president.gov.ua)), місцевих органів влади.

Уведено в експлуатацію вебпортал використання публічних коштів ([e-data.gov.ua](http://e-data.gov.ua)). Покращено можливості та розширено сферу застосування електронної звітності до органів Державної фіскальної служби, органів державної статистики та Пенсійного фонду України. Відкрито доступ до електронного реєстру відшкодування ПДВ. Реформовано систему державних і публічних закупівель. Публічні закупівлі проводяться в електронній формі в системі «ProZorro» ([prozorro.gov.ua](http://prozorro.gov.ua)). Банками («ПриватБанк» і «Ощадбанк») розроблено безпечну систему BankID, яка дозволяє підтвердити особистість користувача на офіційних сайтах через його акаунт в інтернет-банкінгу [35, с. 232].

Важливо впроваджувати е-урядування саме на місцевому рівні. Тому запроваджено терміни «старт-сіті» (розумне місто), «електронне місто» та «електронний регіон». Електронне місто – це форма організації функціонування міста з використанням сучасних ІКТ, що включає в себе такі основні складові: електронну адміністрацію, електронну участь та електронні послуги [96, с. 92].

«Електронний регіон» - єдина інфраструктура автоматизованої системи міжвідомчої взаємодії органів державної влади та ОМС з громадянами, суб'єктами господарювання на основі активного використання ІКТ технологій для досягнення європейських стандартів якості надання електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади.

Інститут громадянського суспільства запропонував методикку оцінювання вебсайтів ОМС. Перша вимога – якісне інформаційне наповнення вебсайті. Важливим є його функціональність, тобто зворотній зв'язок з громадськістю.

Аналіз сайтів ОМС показує, що попри значний розвиток е-урядування, деякі сайти мають складну структуру, неможливо подекуди побачити всі тематичні підрозділи, місцезнаходження певної інформації, найбільш широко представлено інформацію про прізвища і контакти посадових осіб, однак відсутня вичерпна база щодо діяльності ОМС. Недостатньо висвітлено інформацію про відомості, що стосуються місцевого бюджету, тарифів, пільг, комунального майна, земельні аукціони та конкурси, звітну документацію, розклад засідань, земельних питань. На місцевому рівні для прискорення впровадження системи е-урядування потрібно здійснити певні кроки (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

№	Напрямки вдосконалення е-урядування
1.	впровадити належне функціонування та наповнення офіційних вебсайтів міста, органів місцевої влади;
2.	використовувати соціальні мережі та інші способи комунікації з громадськістю;
3.	забезпечити реальну можливість участі громадян у вироблені та прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні;
4.	забезпечити доступ до відкритих даних;
5.	оприлюднювати інформацію про запланований бюджет, звітувати про його виконання;
6.	розробити програми інформатизації області, районів та міст;
7.	у місцевих бюджетах передбачити фінансування даних програм та заходів із впровадження е-урядування;
8.	покращити функціонування Центрів надання адміністративних послуг, в тому числі надання електронних послуг;
9.	забезпечити поступову відмову від паперового документообігу та повністю перейти на електронний документообіг;
10.	запровадити систему додаткових стимулів для працівників, зайнятих у сфері обслуговування державних інформаційних ресурсів, з метою збереження існуючих та залучення нових спеціалістів з ІКТ;
11.	покращити інформатизацією міських галузей та розвитком галузевого е-урядування (е-медицина, еосвіта, е-торгівля, е-транспорт, е-туризм тощо).

Е-урядування дасть змогу змінити підходи до сутності органів публічної влади, зробити їх діяльність більш прозорою та підконтрольною громадськості, знизити залежність особи від чиновника [5].

Україна впроваджує ідею «держава у смартфоні». У вересні 2019 було створено Міністерство цифрової трансформації. Його найбільшим здобутком є створення застосунку «Дія» («Держава і Я»). У 2020 р. Україна зайняла 69 місце у рейтингу за розвитком е-урядування, це на 18 позицій вище за 2018. Дія є найвідомішою та найпопулярнішою платформою серед населення для отримання різного роду державних послуг. Україна стала першою у світі, яка запустила цифрові паспорти та законодавчо прирівняла їх до звичайних документів.

Електронні паспорти громадян України в додатку «Дія» на законодавчому рівні з 23 серпня 2021 року прирівнюються до їх фізичних аналогів. В умовах війни його актуальність ще більше зросла. Зараз як ніколи важливо підтримувати зв'язок із державою [62].

Щодо забезпечення прозорості та відкритості ОМС в умовах війни, можна звернутися за принципами пошуку компромісів до такого інструменту для оцінки балансу права на інформацію як Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію (так звані Цванські принципи). Це документ, що дає тлумачення кращим міжнародним стандартам у цій сфері для інституцій та установ, які розробляють, переглядають та імплементують законодавство. Цей документ потребує глибокого вивчення та застосування у випадку війни в Україні. У принципі 8 визначено, що у надзвичайних ситуаціях держава може відступити від своїх зобов'язань щодо права шукати, отримувати та розповсюджувати інформацію лише в тому обсязі, якого суворо вимагають невідкладні обставини та лише на необмежений час. Можна погодитися з думкою, що обмеження доступу до публічної інформації ніяк не сприяє обороноздатності раїни, а в деяких випадках може зменшувати здатність суспільства до опору російській агресії. Під час воєнного стану треба з обережністю ставитися до прагнення обмежити право на інформацію.

Звичайно, це не про розпорядників інформації, які опинилися з перших днів війни на окупованій території. Однак не було розроблено алгоритмів дій на такі випадки. Незаперечним залишається той факт, що довіра між суспільством та урядом є критично важливою під час війни, така довіра ґрунтується на відкритості, прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень[56].

### **3.3. Шляхи покращення принципів підконтрольності та відповідальності ОМС**

Щодо удосконалення громадського контролю в Україні, то адміністративне законодавство у цій сфері є досить недосконалим. Фахівці пропонують кілька варіантів: 1) розробити та прийняти окремий закон, який би регулював питання здійснення громадського контролю; 2) більш оперативний шлях – внести зміни та доповнення до чинних нормативно-правових актів.

Чинний рівень правового регулювання проведення громадського контролю складається із правових норм, розкиданих по різних документах, що ускладнює для представників громадськості зрозуміти свої важелі впливу на діяльність органів публічної влади. Складність механізмів здійснення громадського контролю приводить до того, що громадяни відмовляються від них. У Законі України «Про звернення громадян» одним із видів звернень вказано заяву, яка може вказувати на повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в роботі підприємств чи посадових осіб. Однак ці положення не поширюються на повідомлення про вчинення злочинів. У Законі «Про запобігання корупції» передбачено можливість подання анонімних звернень про порушення вимог цього закону, але це суперечить нормам ст. 8 Закону «Про звернення громадян».

Очевидно, що необхідно прийняти новий окремий закон, який врегулював зміст та форми громадського контролю за органами публічної влади та їх посадовими особами. Назва може бути або «Про громадський контроль» або Кодекс законів України про громадський контроль. Розділ I. «Загальні положення». Тут потрібно дати визначення основним поняттям (табл. 3.4).

Основні поняття законопроекту «Про громадський контроль»  
(укладено за [20])

<b>Поняття</b>	<b>Варіант визначення</b>
Громадський контроль	Спостереження суб'єктами громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет її відповідності чинному законодавству з метою недопущення порушень стандартів та підвищення показників її ефективності шляхом реалізації відповідним чином встановлених правовими нормами прав.
Об'єкт громадського контролю	Діяльність, яка втілена у юридично-значимих діях посадових (службових) осіб органів державної влади та МС відповідно до покладених на них завдань.
Предмет контролю	Норми, правила, законодавчі положення, процедури, обов'язкові до виконання посадовими (службовими) особами органів державної влади та місцевого самоврядування.
Контрольний об'єкт	Органи державної влади та місцевого самоврядування.
Громадський моніторинг	Комплекс заходів, що здійснюються громадськими об'єднаннями з метою визначення проблемних питань в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.
Принципи громадського контролю	Верховенство права, законність, прозорість, ефективність та результативність, справедливість, об'єктивність, неупередженість, повнота, всебічність, систематичність, деполітизація, деідеологізація, невтручання у приватне життя працівників державної влади та МС тощо.

Також потрібно правову норму, яка б визначила необхідні завдання громадського контролю (табл. 3.5).

Розділ II. «Суб'єкти громадського контролю». До них варто віднести фізичних осіб, їх об'єднання, юридичних осіб, спеціально створені органи громадського контролю, що функціонують при органах державної влади. Потрібно чітко визначити права та обов'язки цих суб'єктів, особливості формування та функціонування. До таких суб'єктів не можна відносити політичні партії, релігійні організації, асоціації ОМС, непідприємницькі товариства.

Розділ III. «Проведення заходів громадського контролю та його наслідки». Цей розділ має уніфікувати розрізнені по нормативно-правовим актам форми громадського контролю, серед яких звернення фізичних та юридичних осіб,



повідомлення про вчинення правопорушень посадовими особами, запит на отримання публічної інформації, громадська експертиза проектів та інших нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, громадський моніторинг. Потрібно розкрити процедурні аспекти їх реалізації.

Таблиця 3.5

Основні завдання громадського контролю в законопроекті «Про громадський контроль»

№	Завдання
1)	здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення виконання органами державної влади та місцевого самоврядування, покладених на них завдань;
2)	сприяння недопущенню відхилень від дотримання законності та дисципліни у діяльності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування і усуненню раніше допущених ними порушень Конституції України, законів України, інших правових актів; здійснення взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства;
3)	сприяння реалізації державної політики щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
4)	сприяння демократизації та профілактичній спрямованості механізму протидії кримінальним та іншим правопорушенням;
5)	пробудження індивідуальної і суспільної самосвідомості у сфері публічної суспільно корисної діяльності;
6)	розвиток у громадян почуття відповідальності за стан справ щодо протидії суспільно-небезпечним явищам; підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;
7)	забезпечення стабільності соціальних зв'язків усередині країни та побудова позитивного іміджу держави за кордоном.

Має бути також врегульовано порядок реагування на недоліки (порушення закону чи приписів) та врахування думки громадськості у сфері організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Розділ IV. «Гарантії реалізації громадського контролю». Тут має бути висвітлено юридичну відповідальність за порушення прав суб'єктів громадського контролю, забезпечення особистої безпеки таких суб'єктів, матеріально-фінансове забезпечення громадського контролю[20].

Удосконалення державного контролю цілком можливо здійснити шляхом певних організаційно-правових змін. Наразі є зареєстрований законопроект №

4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні». Він ще у 2020 р. був зареєстрований у парламенті. Повномасштабне вторгнення росії в Україну відтермінувало розгляд цього законопроекту. Він готує державу та суспільство до запровадження інституту префектів. О. Шуляк, голова комітету ВР України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, вважає, що це логічний крок для забезпечення нагляду за законністю рішень ОМС [94].

Ми бачили, що європейські країни мають врегульовану систему адміністративного нагляду. Кожна країна будує її залежно від моделі МС, форми правління, політичного устрою, спроможності громад. Від цього залежить кількість наглядових інституцій, їхня підпорядкованість центральному чи регіональному органу, повноваження (звертатися до суду, скасовувати рішення, накладати санкції, рекомендувати змінити рішення тощо). Україна це єдина європейська країна, яка не створила належну систему нагляду за діяльністю ОМС. До 2016 р. ці функції виконувала прокуратура. Стейкхолдери вказують, що це позитивний момент, оскільки такий нагляд здійснювався хаотично та несистемно, були й маніпуляції. З 2016 року існує правовий вакуум у вирішенні цього питання. Як наслідок, зростання ризиків надмірного втручання в діяльність ОМС з боку органів державної влади та ймовірність прийняття незаконних рішень з боку ОМС.

Існуюча система нагляду дозволяє моніторити рішення ОМС і реагувати на незаконні, наприклад порушення територіальної цілісності, мовні питання, співпраця з агресором. Але це не стосується контролю за ОМС та доцільністю прийняття рішень. Тобто громада самостійно вирішує питання місцевого значення. Ще з 2015 року пропонується уведення інституту префекта. Він мав представляти державу на місцях. Тоді були суспільні протести і навіть жертви. У 2019 році законопроект розкритикували через широкі повноваження

префектів. Упродовж останніх років законопроект значно доопрацювали, міжнародні партнери дали позитивний відгук на проект.

Законопроект № 4298 передбачає закріплення префектурних повноважень за місцевими державними адміністраціями, які є органами виконавчої влади на місцях. МДА наділяються двома префектурними повноваженнями щодо забезпечення законності рішень: 1) вимога про усунення порушення; 2) звернення до суду з позовом про визнання акту ОМС незаконним. Обласна державна адміністрація має нагляди за законністю рішень обласних рад, а районні – відповідно за рішеннями сільських, селищних, міських рад. МДА також надаватиме консультації ОМС. Тобто працюватиме превентивний механізм.

Експерти переконані, що фіксування чіткої системи нагляду матиме позитивні наслідки і може вирішити такі проблеми: 1) зловживання повноваженнями та прийняття незаконних рішень на місцевому рівні; 2) нерівномірний розподіл функцій на різних владних рівнях (дублювання функцій РДА та ОДА); втручання держадміністрацій у роботу МС (щодо розподілу коштів). Система нагляду буде працювати, коли базуватиметься на певних принципах. Найперше, це прозорий судовий порядок. Рішення щодо незаконності правового акту ОМС має бути конституційним. Структури, які реагуватимуть на порушення, мають право на оперативний розгляд свого звернення та скасування такого акту. Система нагляду має бути прозорою для всіх суб'єктів. Скасовувати рішення мають виключно судові органи, а не голови МДА, які можуть бути прихильними до окремих територіальних громад. Нагляд має залишитися на рівні обласних адміністрацій, адже навчити голову швидше та простіше, ніж створювати цілий орган. Водночас є певні ризики, адже деякі РДА є філіями ОДА, може відновитися практика, яка була до об'єднання громад. Повинен бути механізм консультацій та скасування рішення ОМС, коли вони не були враховані. Деякі рішення мають бути скасовані в день їх прийняття (сепаратизм, колабораціонізм, питання державного кордону, державної мови). Перевірка має здійснюватися за

певними напрямками (екологічний, податковий, бюджетний). Необхідно забезпечити належний рівень експертності префектів. При них має діяти науково-консультаційна рада. Мають бути визначені чіткі підстави для нагляду та моніторингу рішень. Є ризики, що «неугодні» громади будуть перевіряти й за минулі роки з метою притягнення до відповідальності [47].

Щодо відповідальності ОМС, то варто вказати, що це питання у муніципальному праві не знайшло належного висвітлення. Належним чином не розроблені підстави відповідальності, коло її суб'єктів, види та форми, процедура притягнення до відповідальності суб'єктів муніципальних відносин. Підставами відповідальності органу місцевого самоврядування є порушення Конституції або законів. Єдиною формою відповідальності органу – є припинення повноважень його діяльності. Посадові особи можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної.

Не врегульованим залишається питання щодо відповідальності ОМС за виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади. Зі змісту ч. 3 ст. 143 Основного закону випливає, що вони несуть відповідальність лише такою мірою, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріальними та фінансовими засобами. Однак держава не завжди виділяє матеріальні та фінансові ресурси в належному обсязі.

Сьогодні варто констатувати, що муніципальна відповідальність має особливий політичний характер, але й по сьогодні відсутня належна наукова та нормативна дефініція муніципально-правового делікту. Тому є лише фрагментарне нормативно-правове закріплення правових, процесуальних підстав притягнення до муніципально-правової відповідальності, що негативно позначається на ефективності функціонування цього інституту муніципального права.

Особливою є мета муніципально-правової відповідальності – це захист прав, свобод та законних інтересів територіальної громади загалом, так і окремого її члена зокрема. Вона є своєрідним засобом реалізації принципу народовладдя. Адже дострокове припинення повноважень місцевої ради чи

голови можливе через волевиявлення територіальної громади. Вчені наголошують на особливому суб'єктному складі муніципальної відповідальності (органи державної влади, ОМС, їх посадові і службові особи)ю Однак остаточне рішення щодо реалізації цього виду відповідальності має ВР України, Президент та судові органи.

Варто наголосити на правовому регулюванні муніципально-правової відповідальності міського голови. Він може бути притягнений до муніципальної, конституційної, адміністративної, кримінальної відповідальності. Але цей правовий інститут має ряд недоліків. Так, відповідно до ч. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження міського голови можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму. Однак сьогодні не прийнято закон, який би детально регулював його проведення. Тому реалізація цього механізму видається неможливою.

На думку В. Волкова перелік підстав дострокового повноваження міського голови потребує суттєвого доповнення. До них варто віднести також невиконання міським головою своїх обов'язків, грубе порушення норм моралі, належне здійснення повноважень, багаторазове порушення положень чинного законодавства тощо [11, с. 5].

Важливою формою забезпечення відповідальності міських голів є їх звітування. Сьогодні спостерігаються певні труднощі, пов'язані із його здійсненням. Зокрема, звітування, розуміється часто як інформування про стан і напрямки розвитку територіальної громади без надання інформації про виконання головою своїх завдань. Однак, зважаючи на відсутність чітких законодавчих вимог до змісту, таке інформування не можна вважати не звітуванням. Тому постає вимога у деталізації механізму звіту міського голови як на законодавчому рівні, так і в статуті територіальної громади, детальніше потрібно розкрити вимоги до звіту, поширення його матеріалів, порядку проведення зустрічей із громадянами. Тому актуальними є вдосконалення правових інститутів у такому контексті:

1) доповнити ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новими підставами, серед яких невиконання обов'язків, фактичне припинення здійснення повноважень протягом тривалого часу;

2) розробити законопроект «Про місцевий референдум», в якому детально розкрити порядок проведення місцевих референдумів щодо дострокового припинення повноважень міського голови;

3) чітко регламентувати процедуру звітування голови в статутах територіальних громад і в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином інститут муніципальної відповідальності є важливим засобом гарантування прав місцевого самоврядування, захисту його можливих порушень. А міський голова має бути «двигуном» розвитку територій [64].

Функціонування ОМС та їхніх посадових осіб передбачає існування дієвих форм забезпечення їх відповідальності, остання уможливорює суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з наслідками, стимулює до пошуку нового, прогресивного, породжує ініціативу.

Доцільним є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальної громади про можливість дострокового припинення її повноважень. Це дасть можливість переглянути та змінити напрями своєї діяльності, привівши її у відповідність до очікувань громади. Ця санкція б носила профілактичний характер. Це б реалізувало важливий принцип відповідальності: не покарати, а запобігти. Цю процедуру варто б прописати в законі про місцеве самоврядування, у якому варто вказати такі положення:

1) пропозицію щодо винесення ОМС попередження про дострокове припинення повноважень можуть мати громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право ініціювати референдум та голосувати;

2) встановити, що попередження про дострокове припинення повноважень буде офіційним, якщо за його підтримку зібрано не менше 10%

голосів громадян України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідній громаді та мають право голосу.

3) передбачити норму, згідно з якою рада зобов'язана була б надати виборцям у місячний термін інформацію про заходи, які вживаються з метою усунення порушень, що стали підставою для винесення попередження про дострокове припинення її повноважень

Інший аспект – це відповідальність публічних службовців як суб'єктів управлінської і політичної діяльності, яка тісно пов'язана з реалізацією моральної відповідальності. Діяльність ради, окрім доцільності та законності, має відповідати моральним принципам. Тому в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні потрібно передбачити можливість» саморозпуску. Якщо рада за певних обставин не може ефективно працювати, вирішувати покладені на неї завдання, виконувати законні повноваження, захищати інтереси громади, шкодить її розвитку, її повноваження повинні бути припинені або через референдум, або через саморозпуск. Право на саморозпуск дало б змогу зберегти депутатам репутацію, а громаді уникнути громіздкою і затратної процедури, спрямованої на дострокове припинення повноважень місцевої ради. Важливо було б врахувати такий момент. На відміну від депутатів ради, припинення яких відбулося примусово внаслідок референдуму, а тому вони не можуть брати участь в оголошених дострокових виборах, депутати ради, яка прийняла рішення про саморозпуск, мають право брати участь у дострокових виборах.

Депутат місцевої ради несе персональну відповідальність перед виборцями, котрі, як передбачено в законі його можуть відкликати. Для України цей інститут є доцільним. Головним завданням інституту відкликання є спонукання до ефективної діяльності та взаємозв'язку депутат місцевої ради та його виборців. Завдяки інституту відкликання відбувається узгодженість між правом громадян обирати депутат (давати мандат довіри на представлення інтересів) і правом притягувати до відповідальності за неякісне виконання покладеного на нього обов'язку.

Для цього необхідно на законодавчому рівні закріпити відповідальність ОМС перед територіальними громадами як політичну, визначити її підстави настання та санкції. Політична відповідальність полягає в якісному управлінні власністю громади, наданні якісних управлінських і соціальних послуг, виконання взятих на себе зобов'язань, відстоюванні інтересів громади перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів настають негативні наслідки.

Тому потрібно внести зміни у виборче законодавство України та у Закон України «Про статус депутатів місцевих рад», які б встановлювали дієву та реальну процедуру відкликання депутат місцевої ради.

Варто удосконалити норму про підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад як обов'язкову до виконання, оскільки під час роботи він має демонструвати високу професійність. Усе це сприятиме посиленню відповідальності ОМС перед територіальними громадами, буде підносити та зміцнювати престиж представницького органу, зростатиме й довіра до нього.

Таким чином, у напрямі вдосконалення нормативного регулювання питання відповідальності ОМС доцільним є прийняття Закону «Про засади відповідальності органів місцевого самоврядування», у якому варто:

- 1) розмежувати відповідальність за виконання власних функцій і делегованих державою;
- 2) визначити підстави відповідальності районних і обласних рад;
- 3) уточнити процесуальні норми, які регулюють відповідальність ОМС;
- 4) обмежити розсуд в діяльності суб'єктів, уповноважених вирішувати питання відповідальності ОМС шляхом чіткого закріплення їхніх прав та обов'язків під час реалізації цього повноваження.

На рівні підзаконного регулювання потрібно варто виокремити у проекті Типового статуту територіальної громади окремий розділ «Відповідальність місцевого самоврядування», у якому чітко визначити різні аспекти (рис. 3.5).



Реалії сьогодення свідчать про випадки безвідповідального ставлення ОМС до покладених на них завдань. Йдеться про зловживання своїм становищем, невиконання чи неналежне виконання своїх функцій. Безвідповідальне ставлення може об'єктивно виявитися у різних проявах: порушення трудової дисципліни, зловживання владою, корупційні правопорушення, заподіяння шкоди державі, громади, особам приватного чи публічного права. Безвідповідальне ставлення ОМС може мати різний прояв: від порушення трудової дисципліни до зловживання владою, вчинення корупційних правопорушень, заподіяння шкоди державі, територіальній громаді, фізичним чи юридичним особам. Це може мати своїм наслідком порушення законодавства, погіршення економічного чи екологічного стану, загроза для життя та здоров'я мешканців, дестабілізація суспільно-політичної ситуації [32].

Водночас механізм притягнення до відповідальності ОМС недосконалий через неврегульованість питань проведення місцевих референдумів та статутів територіальних громад. Необхідний зміст розділу «Відповідальність місцевого самоврядування» наведено на рисунку 3.5

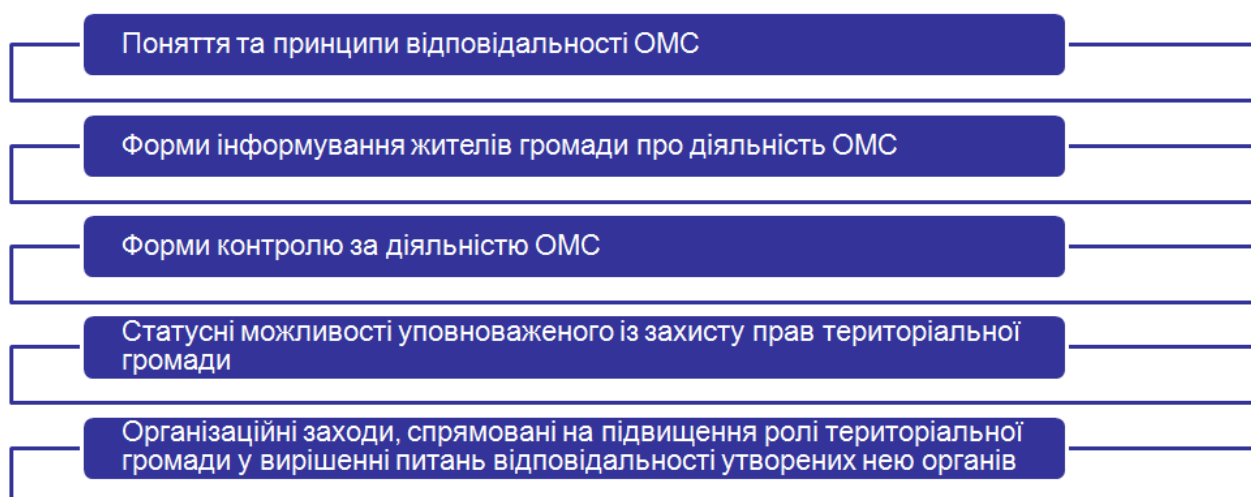


Рис. 3.5 – Необхідний зміст розділу «Відповідальність місцевого самоврядування»

Про відсутність законодавства щодо місцевого референдуму вже йшлося. Проблема законодавчої неврегульованості існує й щодо інших механізмів притягнення до відповідальності ОМС та участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Так, відповідно до ст. 8, 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади;

- порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та порядок обнародування рішення ради з цього приводу, визначаються представницьким органом МС або статутом громади;

- порядок проведення громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Тобто ці положення потребують подальшої деталізації в статуті територіальної громади. Але з аналізу ст. 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зрозуміло, що затвердження статуту відповідної територіальної громади не є обов'язковою процедурою. Це лише можливість представницького органу МС.

Тому необхідно законодавчо передбачити обов'язковість статутів територіальних громад.

Вітчизняне законодавство є непослідовним щодо вимог кандидатів на посади сільських, селищних міських голів, депутатів місцевих рад. Адже ними можуть бути обрані навіть особи, які не належать до цих територіальних громад. Це ставить під сумнів дієве представлення інтересів територіальної громади. Доцільно закріпити цей територіальний ценз у виборчому законодавстві. До речі, європейське законодавство передбачає такі вимоги до кандидатів у муніципальні органи. Замість проживання європейське законодавство встановлює альтернативні вимоги. У Франції кандидат може бути зареєстрованим як платник податку. У Великобританії можна володіти нерухомістю в цій територіальній одиниці або займатися професійною діяльністю не менше 1 року.

ОМС мають нести відповідальність не тільки за протиправну діяльність, але і за бездіяльність. Бездіяльність може виражатися, наприклад, у відсутності звітування сільського, селищного, міського голови, а також депутатів місцевих рад перед громадою, пропуск депутатами місцевих рад пленарних засідань ради або засідань постійних комісій.

Процедуру звітування сільського, селищного, міського голови визначає ч. 7 ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», з якою він має не рідше за раз на рік звітувати перед громадою. Чинним законодавством не регламентовано процедуру звіту голови ОМС перед громадою та не встановлено перелік питань, які необхідно висвітлити під час звіту. Тому посадові особи неправильно трактують поняття звітування та ототожнюють його з інформуванням громадян під час зустрічей.

Депутати місцевих рад часто не звітують перед виборцями про свою діяльність, обґрунтовуючи це відсутністю встановлених місцевою радою строків їхнього звітування. Систематична відсутність депутата це і є не конання депутатських обов'язків. Однак процедура притягнення до відповідальності дуже складна. Відповідно до п. 2. ч.1 ст. 37 ЗУ «Про статус місцевих рад» пропуск депутатом місцевої ради протягом 1 року більше половини пленарних засідань є підставою для відкликання виборцями.

### **Висновки до розділу III**

Принцип транспарентності глибоко укорінений у практику будівництва органів публічної влади за кордоном. У розвинених країнах громадяни не відчують гострої потреби в інформаційних запитах до органів влади, тому що службовці вчасно і систематично розміщують на вебсайтах всю необхідну інформацію. У Фінляндії право на інформацію є одним із фундаментальних, це є запорукою низького рівня корупції в країні.

Щодо контролю за ОМС, у зарубіжних країнах більш поширеним є громадський контроль, при органах публічної влади діють громадсько-консультативні структури. Оригінальним є досвід роботи інститутів місцевих

уповноважених з прав людини. Досить дієвим інструментом щодо активізації громадськості в контролі ОМС є адміністративне оскарження дій та актів цих органів та їхніх посадових осіб. Законодавство про адміністративні процедури є серйозним інструментом обмеження свавілля чиновників.

Створюючи власну модель удосконалення інституту муніципально-правової відповідальності, варто звернути увагу на функціонування цього правового інституту за кордоном. У переважній більшості демократичних країн уряд не здатний і не уповноважений чинним законодавством контролювати ОМС, а будує відносини на паритетних засадах на підґрунті взаємодії, обміну інформацією та пошуку компромісу.

Щодо напрямів удосконалення досліджуваних принципів, відзначимо необхідність подальшої реалізації відкритості та прозорості, розвитку е-урядування. Громадський і державний контроль має бути унормовано на законодавчому рівні, є готові законопроекти, які схвалено міжнародними партнерами. Відповідальність ОМС потребує ґрунтового законодавчого оновлення та прийняття Закону України «Про засади відповідальності органів місцевого самоврядування». Вдосконалення потребують процедури притягнення до конституційно-правової відповідальності голови місцевої ради, відкликання депутата. Законодавчо потрібно передбачити обов'язковість статутів територіальних громад.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Дослідивши проблему «Забезпечення прозорості, підконтрольності та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування», урахувавши визначені об'єкт, предмет, мету та завдання магістерської роботи, варто прийти до таких висновків.

1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження складають фундаментальні правові категорії. Серед них принцип прозорості, який так і не знайшов однозначного висвітлення в законодавстві, адже в нормативно-правових актах вживаються схожі за змістом поняття «відкритість», «прозорість», «гласність». Прозорість – властивість державного управління, що характеризується мірою обізнаності громадян щодо проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів публічної влади. Відкритість - це ознака управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів публічної влади. За кордоном вживаним є термін «відкрите урядування». Цілком універсальним був би термін транспарентність, але він в законодавстві не використовується. Важливим і невід'ємним від досліджуваних в роботі є принцип підзвітності. Підзвітність - стан відносин між ОМС та громадянами, за якого у останніх є реальна можливість впливати на процеси вироблення політик, контролювати й перевіряти діяльність ОМС, це важливий складник верховенства права, звіти посадових осіб МС – це підстава для притягнення до муніципальної відповідальності.

Контроль за діяльністю ОМС може бути державним і громадським. Прийнятним для нас є визначення терміну державний контроль, запропоноване О. Наливайком. Це комплекс заходів, що здійснюють органи державної влади, що регламентують і консолідують діяльність ОМС, стабілізують функціонування й розвиток всієї системи місцевого самоврядування, здійснюють оцінку ефективності реальної діяльності та подальшого приведення її до нормативно визначених стандартів. Суголосні з Є. Захаровим, який вважає, що громадський контроль – це публічна перевірка громадянським

суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів та посадових осіб інтересам суспільства, нагляд громадянського суспільства за органами публічної влади, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них.

Муніципально-правовою відповідальністю розуміти сукупність закріплених нормами права несприятливих правових наслідків, які можуть наставати до вказаних суб'єктів за протиправні рішення, нормативно-правові акти або правові акти індивідуальної дії, незаконні дії чи бездіяльність або неналежне здійснення ними повноважень із вирішення питань місцевого значення та реалізації делегованих повноважень.

2. Розглянувши нормативно-правове регулювання забезпечення принципів прозорості, підконтрольності та відповідальності ОМС, було встановлено, що вони регулюються на міжнародному та національному рівні. Найперше вони знайшли закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) та додаткових протоколах до неї. На рівні національного законодавства вони містяться в Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» (чинному та новому) та іншому конституційному та муніципальному законодавстві, а також в підзаконних актах. Однак рівень нормативного забезпечення вказаних принципів є недостатнім та частково задовільним. Уточнення та однозначності потребують визначення та регулювання транспарентності, державного контролю та його меж, звітності посадових осіб МС, механізмів реалізації муніципальної відповідальності. Актуальним є прийняття законів України «Про громадський контроль», «Про засади муніципальної відповідальності».

3. Проаналізувавши забезпечення транспарентності в діяльності ОМС, відзначимо, що важливу роль відіграє Закон України «Про доступ до публічної інформації». Новий проект Закону «Про службу в органах місцевого

самоврядування» також не оминув увагою ці принципи, як прозорість - системне інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування доступу кожного в обсягах та порядку, визначених законом, до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування». Відкритість як про «залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів ОМС». Однак законодавчого механізму забезпечення прозорості замало. Це має стати щоденною практикою у роботі всієї адміністративної вертикалі. Попри певні зрушення українських міст у руслі прозорості, представницькі органами місцевого самоврядування повинні здійснити невідкладні заходи назустріч своїй громаді, зробити прозорою свою діяльність, залучитися підтримкою своїх громадян. Реалізація принципу транспарентності дасть початок стрімкому розвитку територіальних громад, сприятиме зменшенню корупції.

4. Простеживши реалізацію принципів підконтрольності, підзвітності та відповідальності ОМС, було виявлено, що під час здійснення державного контролю органи державної влади мають дотримуватися певного формалізованого порядку. Відповідно до законодавства він має проводитися на підставі та в межах повноважень у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, не повинен приводити до втручання органів державної влади у здійснення ОМС своїх повноважень. Формами державного контролю є перевірка, спостереження, аналіз, експертиза, аудит, огляд, ревізія.

Підзвітність ОМС можна розглядати у внутрішньому та зовнішньому аспектах. Місцеві ради підзвітні та відповідальні безпосередньо перед територіальною громадою, відповідальними перед радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – органам виконавчої влади. Виконавчі органи відповідних рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним органам

виконавчої влади. Староста відповідальний та підзвітний місцевій раді та підконтрольний голові. Сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед відповідною громадою. Він зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Однак на практиці діяльності ОМС та їхніх посадових осіб норми законодавства щодо підзвітності дотримуються частково. Здебільшого проводяться формальні звіти про роботу виконавчих органів або міських/сільських голів и депутатів місцевих рад. Інколи їхні тексти публікуються у місцевих ЗМІ та на вебсайтах відповідних рад або такі звіти не відбуваються. Підзвітність може бути фінансовою (моніторинг та оприлюднення інформації про розподіл, розміщення та використання фінансових ресурсів); за результатами (про досягнення на шляху до раніше встановлених цілей); демократичною (про виконання передвиборчих обіцянок).

У законодавстві України знайшли своє унормування різні види муніципальної відповідальності: за суб'єктом (відповідальність органу і відповідальність посадової особи); за змістом (конституційно-правова, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, цивільна) Конституційно-правова відповідальність – це застосування до органів та посадових осіб МС заходів конституційно-правового характеру. До основних санкцій конституційно-правової відповідальності можна віднести: 1) дострокове припинення повноважень ОМС та їхніх посадових осіб; 2) визнання неконституційними прийнятих актів чи їх окремих положень, призупинення їхньої дії; 3) відкликання депутата місцевої ради виборцями; 4) дострокове припинення депутата за рішенням представницького органу (найвища форма). Отож для повноцінної реалізації конституційно-правової відповідальності ОМС та їхніх посадових осіб необхідний інститут місцевого референдуму. Але закон про нього до цього часу не проголосовано. Таким чином територіальна громада позбавлена права здійснювати належний контроль за діяльністю місцевої влади та оперативно застосовувати необхідні заходи впливу у разі неналежного



виконання своїх повноважень. Тому видається це одним із пріоритетних завдань.

5. Дослідивши зарубіжну практику втілення досліджуваних нами принципів діяльності ОМС та перспектив їхнього впровадження у вітчизняне державотворення, наголосимо на тому, що країни зробили значні напрацювання у цьому руслі, які корисно використати Україні. Так, якщо взяти за основу підхід до рівнів прозорості органів публічної влади, за яким розрізняють базову, належну та проактивну прозорість, то європейські країни знаходяться на вищих етапах її розвитку. Органи влади вчасно і належно розміщують на інформаційних ресурсах всю необхідну для громадськості інформацію. Важливими у цих країнах є консультації для громадськості та можливість отримати кошти від держави для реалізації власних ініціатив. У зарубіжних країнах контроль за діяльністю ОМС залежить від форми держави. У багатьох країнах діють громадсько-консультативні ради та спеціально уповноважені волонтери. Досить дієвим інструментом щодо активізації громадськості в контролі ОМС є адміністративне оскарження дій та актів цих органів та їхніх посадових осіб. У переважній більшості демократичних країн уряд не здатний і не уповноважений чинним законодавством контролювати ОМС, останнє буде відносини з ним на паритетних засадах на підґрунті взаємодії, обміну інформацією та пошуку компромісу. Найбільшого розповсюдження за кордоном набула муніципально-правова відповідальність ОМС та їх посадових осіб перед місцевим населенням. Муніципальна відповідальність перед органами державної влади та їх посадовими і службовими особами знаходиться на другому місці.

6. Отож для удосконалення законодавства та практики щодо забезпечення принципів транспарентності, підконтрольності та відповідальності ОМС необхідно зробити наступні кроки

*Транспарентність.* Невирішеною належним чином проблемою є відсутність нормативно-правових актів, які б визначили інструменти транспарентності, процедуру прийняття адміністративних актів та порядок їх

застосування. Ухвалення закону «Про адміністративну процедуру» вирішило не усі проблеми у цій сфері. Потрібно удосконалювати е-урядування шляхом належного функціонування та наповнення офіційних вебсайтів ОМС, використання соцмереж для комунікації з громадськістю, забезпечити реальну можливість громадян брати участь у вирішенні питань місцевого значення, інформування про виконання бюджету, впровадження програм інформатизації населених пунктів, переходу на електронний документообіг тощо.

*Підконтрольність.* І громадський, і державний контроль в Україні потребує суттєвого оновлення та осучаснення. З 2015 року пропонується до системи державного нагляду за ОМС увести префектів. Законопроект 4298, який схвалено міжнародними партнерами, покладає повноваження префектів на місцеві державні адміністрації. Передбачається покласти ці обов'язки на голів відповідних державних адміністрацій, а не створювати спеціальні експертні органи. Нам така позиція видається дуже ризиковою. Адже ще недавно виконавча вертикаль на місцях була єдиною системою, успадкованою з радянської минувшини. Громадський контроль буде унормовано шляхом прийняття Закону України «Про громадський контроль», який уніфікує розміщені по різних нормативно-правовим актам норми про громадський контроль.

*Відповідальність.* Необхідно прийняти Закон України «Про місцевий референдум». До підстав дострокового припинення повноважень міського голови додати невиконання своїх обов'язків, грубе порушення норм моралі, неналежне здійснення повноважень, багаторазове порушення положень чинного законодавства тощо. Тому постає вимога у деталізації механізму звіту міського голови як на законодавчому рівні, так і в статуті територіальної громади, детальніше потрібно розкрити вимоги до звіту, поширення його матеріалів, порядку проведення зустрічей із громадянами. Доцільним є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальної громади про можливість дострокового припинення її повноважень. Діяльність ради, окрім доцільності та законності, має відповідати моральним принципам.

Тому в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні потрібно передбачити можливість» саморозпуску. Тому потрібно внести зміни у виборче законодавство України та у Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», які б встановлювали дієву та реальну процедуру відкликання депутат місцевої ради.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. 592 с.
2. Алексеєва К. А., Грищенко І. М. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. № 3 (5) С. 9–21.
3. Афонін Е. А. Суший О. В. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України: конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. К. : НАДУ, 2010.
4. Банісар Д. «Privacy International». Свобода информации в мире. 2006. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/survey> (дата звернення: 1.08.2023).
5. Барегамян С. Х., Карпі Ю. В. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1522> (дата звернення: 11.06.2023).
6. Батан Ю. Д. Підзвітність - складова верховенства права та запобіжник порушень прав людини. Верховенство права очима правників-початківців : матер. Всеукр. наук. конфер. студентів та аспірантів (м. Одеса, 18 лист. 2017 р.) / за ред. Г. О. Ульянової ; уклад. Ю. Д. Батан, М. В. Сиротко. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 24-28.
7. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Міжнародний науковий журнал. 2016. № 5(1). С. 14–18.
8. Варшавська декларація Ради Європи від 17.05.2005. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_716](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_716) (дата звернення 28.06.2023).

9. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. Наукові записки НаУКМА. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 79-84.
10. Внески програми “U-LEAD з Європою” у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян України (станом на серпень 2020 р.) / Децентралізація. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead> (дата звернення 20.07.2023).
11. Волков В. Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід. Вісник Донецького університету економіки та права. 2012. № 2. С. 3-8.
12. Вплив закону для протидії коронавірусу на бюджети органів місцевого самоврядування - інформаційна довідка. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12359> (дата звернення 5.11.2023).
13. Воєнний стан і прозорість громад: як не зашкодити і поінформувати? Поради експерта. URL: [http://probudget.org.ua/news/voyenniy-stan-i-prozorst-gromad-yak-ne-zashkoditi-i-poinformuvati-poradi-eksperta\\_943/](http://probudget.org.ua/news/voyenniy-stan-i-prozorst-gromad-yak-ne-zashkoditi-i-poinformuvati-poradi-eksperta_943/) (дата звернення 5.11.2023)
14. Вступають в дію законодавчі норми про відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». <https://auc.org.ua/novyna/vstupayut-v-diyu-zakonodavchi-normy-pro-vidpovidalnist-posadovyh-osib-miscevogo>.
15. Голик Ю. Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». С. 17-22.
16. Григорян О. О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект). URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12GOOPIA.pdf> (дата звернення: 3.08.2019).
17. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 332 с.

18. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правові засади. Соціологія права. 2015. № 3-4. С. 138-144. URL: <http://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/3704> (дата звернення 25.06.2023).

19. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16.11.2009. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946/paran2#n2](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/paran2#n2) (дата звернення 27.06.2023).

20. Дорошенко В.А. Деякі аспекти удосконалення чинного законодавства у сфері здійснення громадського контролю в Україні. Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття. Харків, 2019. С. 88-94.

21. Дубняк М. Прозорість, відкритість та підзвітність як принципи інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/6b23b9e9-84ae-4a9e-9e3c-cdc805b4b94f/content> (дата звернення 1.06.2023).

22. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення 1.07.2023).

23. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом. Посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 72 с.

24. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022 року). URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230516-zakonoprojekt-%E2%84%966504-shho-peredbachaye-ta-koly-nabere-chynnosti/> (дата звернення 1.07.2023).

25. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022 року). URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230516-zakonoprojekt-%E2%84%966504-shho-peredbachaye-ta-koly-nabere-chynnosti/> (дата звернення 1.07.2023).

26. Законопроект № 6504: що передбачає та коли набере чинності. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230516-zakonoprojekt%E2%84%966504-shho-peredbachaye-ta-koly-nabere-chynnosti/> (дата звернення 21.06.2023).
27. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. 2009. 262 с. URL: [http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya\\_book\\_fin.pdf](http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf) (дата звернення 21.06.2023).
28. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. Бюлетень «Права людини». 2010. №1. URL: <https://goo.gl/yRae0a>(дата звернення 25.06.2023).
29. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні: дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 186 с.
30. Касяненко Євгенія. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. Національний юридичний журнал. Грудень 2019. С. 16-19.
31. [Касяненко Є. В.](#) Теоретико-правова характеристика форм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. [Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ](#). 2017. № 4. С. 71-79. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2017\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_4_10) (дата звернення 6.06.2023).
32. Качан Я. В. Удосконалення системи відповідальності публічних службовців як чинник професійного розвитку. Публічне управління та митне адміністрування. № 3 (22). 2019. С. 9-14.
33. Кирильчук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2007. 232 с.
34. Кириченко Ю. М. Юридична відповідальність органів місцевого самоврядування: багатоаспектність визначення. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 4.

35. Кислюк К. В. Розвиток електронного урядування в Україні як фактор соціокультурної динаміки. Культурологія. Випуск 60. 2018. С. 228-236.
36. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 12.06.2022).
37. Коломоєць 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-yektivadministrativnogo-prava-ta-osnovni-napryamki-jogo-zapozichennya-vukra%D1%97ni.html> (дата звернення 13.07.2023).
38. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
39. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. 13 с.
40. Корж І.Ф. Право на відкриті дані – як право приватного характеру. Інформація і право. 2019. № 1. С. 19–28.
41. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: аналіз окремих положень нормативно-правових актів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16241> (дата звернення 1.07.2023).
42. Коронавірус і робота місцевих рад: які українські міста заборонили громадянам приходити на сесії. Інтент. 27 листопада 2020. URL: <https://intent.press/news/attestation/2020/koronavirus-i-robota-miscevih-rad-yaki-ukrayinski-mista-zaboronili-gromadyanam-prihoditi-na-sesiyi/>
43. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 23.06.2023).



44. Крушельницька О. В. Методологія та організація наукових досліджень. Київ: Кондор, 2006. С. 63-64.
45. Кузнецов В. В., Кузнецова Л. А. Умови виключення відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування Умови виключення за вчинення діяння в умовах воєнного стану. Нове українське право. 2023. Вип. 4. С. 175-84.
46. Липа М. В. Принцип транспарентності в діяльності публічної адміністрації України. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-3838/> (дата звернення 21.06.2023).
47. Лукеря Тетяна. Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? URL: <https://parlament.org.ua/2023/02/22/navishho-ukrayini-administratsiyi-prefekturnogo-tipu/> (дата звернення 7.10.2023).
48. Любченко П. М. Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Випуск 25. С. 88-100.
49. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. 2015. 20 с.
50. Мартиненко Д. Р. Правове забезпечення транспарентності у сфері електронного урядування на прикладі Франції. Держава та регіони. Серія: Право. № 1 (75). 2022. С. 163–167.
51. Мінакова Є. В. Правове регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади та євроінтеграції. Нове українське право. Випуск 6. Том 2. 2022. С. 64-72.
52. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Х. : Право, 2009. 600 с.
53. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. Право і суспільство. 2015. № 3 (2). С. 22-28.

54. Нестеренко К. В. Розвиток е-урядування в Україні: Дія. Матеріали 77-ї студентської науково-технічної конференції «Тиждень студентської науки».
55. Новий тлумачний словник української мови / укладачі : В. Яременко, О. Сліпушко: у 3 т. К. : Аконіт, 2008. Т 1. 928 с.
56. Олексіюк Т. Доступ до публічної інформації: не допустити втрат у зв'язку з війною. Доступ до правди. 23 червня 2022 р. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/blogs/publications/dostup-do-publichnoi-informatsii-ne-dopustyty-vtrat-u-zv'язku-z-viinoiu> (дата звернення 5.11.2023).
57. Офіційний сайт неурядової організації «Transparency International Ukraine». <https://ti-ukraine.org/>.
58. Панченко Л.О. Поняття публічної адміністрації. URL: <http://nkkep.com/wp-content/uploads/2020/10/Admin.pr.-Lek.-6-P-23-Panchenko-22.10.2020.pdf> (дата звернення 11.10.2023).
59. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський нац. ун-т імені В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.
60. Пилаєва В. М. Реалізація принципу транспарентності діяльності органів виконавчої влади: європейський досвід. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. № 6–1. Т. 3. С. 23–29.
61. Попадинець Г. В. Конституційно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування: проблемні питання та шляхи вирішення. Держава та регіони. Серія Право. 2019. №4 (66). С. 28-33.
62. Посібник користувача з оцінки дотримання верховенства права в публічному адмініструванні [Академія Фольке Бернадотта; Програма розвитку ООН]. Київ, 2016. 78 с. URL: [goo.gl/9LrZB3](https://goo.gl/9LrZB3).
63. Приліпко С. Нормативно-правові засади інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Науковий вісник: Державне управління. 2020. № 4(6).

64. Прієшкіна О. В. Деякі проблемні питання вдосконалення муніципальної відповідальності. Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство. 2019. Т. 24. Вип. 2(35).

65. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

66. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення 10.06.2023.)

67. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 05.06.2023).

68. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р. № 2259. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення 5.11.2023).

69. Про внесення зміни до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань»: Закон України № 842-VIII від 26 листопада 2015 р.

70. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 22.06.2023).

71. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення 5.10.2023).

72. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 10.07.2023)

73. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 9.06.2023).
74. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 20.06.2023).
75. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення 20.06.2023).
76. Публічне управління : термін. словн. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
77. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів. URL: <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41> (дата звернення: 15.06.2023).
78. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята 11 березня 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів. URL: <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=42> (дата звернення: 15.06.2023).
79. Рижук І. В. Парламентарії як суб'єкти конституційно-правової відповідальності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Випуск 21. С. 159–161.
80. Серьогін В. О. Конституційний принцип гласності в діяльності органів державної влади України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. 179 с.
81. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. К., 2010. 186 с.

82. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. URL: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/znpnadu\\_2010\\_1\\_20%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/znpnadu_2010_1_20%20(1).pdf) (дата звернення 1.07.2023).

83. Скубак Е. О. Співвідношення понять «державний службовець», «посадова особа» та «службова особа» в сфері трудових відносин. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2014. № 29. С. 116–122.

84. Слободяник Т. М. Муніципально-правова відповідальність місцевих рад та сільських, селищних, міських голів в Україні. Дисер. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. К, 2016.

85. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. № 26. С. 239–249.

86. Стратегічне планування розвитку об'єднаних територіальних громад / Швейцарсько-український проект підтримки децентралізації DESPRO. URL: <https://despro.org.ua/socialprojects/mistsevi-strategiyi-rozvytku-sela/> (дата звернення 20.07.2023).

87. Стретович В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування. Аспекти самоврядування. 2005. № 2. С. 13–17.

88. Стрілець Ю. П. Види і форми контролю в місцевому самоврядуванні. Теорія та практика державного управління. 2011. № 3 (34). С. 1-7.

89. Сухінін Д. В. Громадський контроль у системі надання послуг населенню: основні напрями, складові та завдання. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 238–243.

90. Таран В. Принцип 12. Підзвітність. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Principle-12.-AccountabilityV.Taran.pdf>. (дата звернення 10.06.2023).

91. Терещук Г. Реалізація принципу прозорості в роботі органів місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 141-145.

92. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів публічної адміністрації України: дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.07. Тернопіль : ЗУНУ, 2021. 406 с.

93. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". 2016. № 12 (1). С. 25-32. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2016\\_12%281%29\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_12%281%29_6) (дата звернення 23.06.2023).

94. Ухвалення законопроекту про реформування територіальної організації виконавчої влади підготує Україну до запровадження префектів – депутати. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3718612-dialnist-oms-udoskonalenna-zakonodavstva-pro-miscevi-derzavni-administracii.html> (дата звернення 1.09.2023).

95. Челомбітько Л. В. Реалізація принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні. Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ.конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. Х. : Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2004. С. 94 – 96.

96. Чукут С. А. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89–93.

97. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 792 с.

98. Як громаді адаптуватись до війни? Посібник із самофасилітації / Глобал Ком'юнітіз (Global Communities) та громадської організації «Український кризовий медіа-центр», 2022.

99. Brinkerhoff D. Accountability and Health Systems: Overview, Framework, and Strategies. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc., 2003. 31 p.

100. Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008. Washington: The Center on Budget and Policy Priorities, 2009. 60 p. URL: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf> (дата звернення: 4.08.2023).

101. Personnel Board of Jefferson County. URL: <http://www.pbjcal.org>.

102. Relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public: Loi n 79-587 du 11 juillet 1979. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000518372> (дата звернення 21.07.2023).

103. Козлова Ю.В. Принципи прозорості, підконтрольності та відповідальності в діяльності органів місцевого самоврядування: матеріали Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 15 червня 2023 р. – Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2023. С. 67-69.



Новели Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування в  
Україні»

## КОНКУРСНІ ЗАСАДИ



Порядок конкурсу затверджується місцевою радою з урахуванням Типового порядку

Рішення про оголошення конкурсу приймає керівник служби

### Оголошення про вакансію

- на Єдиному порталі вакансій публічної служби
- на офіційному вебсайті місцевої ради

Конкурсна комісія утворюється керівником служби

## КОНКУРС

- перевірка документів
- тестування
- співбесіда та/або інші види оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу

Другий за результатами конкурсу кандидат має право на призначення на посаду без конкурсу протягом року, якщо:

- посада стане вакантною
- переможцю відмовлено у призначенні за результатами спеціальної перевірки
- переможець конкурсу відмовився від посади





## КАР'ЄРНЕ ПРОСУВАННЯ

Зайняття вищої посади - за результатами конкурсу

**Переведення** на вищу посаду

- за умови відмінної оцінки за результатами оцінювання
- у межах займаної категорії з урахуванням функціональної спрямованості
- з урахуванням професійної підготовки та компетентності службовця МС
- за його згодою



## ФОРМУВАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ



### Схема посадових окладів

складається з мінімального посадового окладу службовця місцевого самоврядування категорії III та міжпосадових співвідношень такого посадового окладу з іншими посадовими окладами (у коефіцієнтах)

### Мінімальний розмір окладу

службовця категорії III не може бути меншим мінімальної заробітної плати на 1 січня відповідного року

Рішення про встановлення премії, доплати за додаткове навантаження, інших грошових виплат з їх обґрунтуванням **оприлюднюються** на офіційному вебсайті відповідної ради, але не регулюються центральною владою

## ПАТРОНАТНА СЛУЖБА



**РАДНИК  
КОНСУЛЬТАНТ  
ПОМІЧНИК  
КЕРІВНИК ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ**

**Призначає/звільняє: голова**

### Оплата праці:

посадові оклади встановлюються в межах посадових окладів службовців МС, які займають посади категорії III, керівника патронатної служби - службовців МС, які займають посади категорії II

- Організаційне, інформаційне та експертно-аналітичне забезпечення повноважень голови
- Дискреція утворення служби
- Формується в апараті ради на строк повноважень голови
- У межах загальної чисельності посадових осіб МС та інших працівників ОМС, витрат на їх утримання
- Забороняється покладати функції апарату (секретаріату, виконавчого апарату) ради, повноваження виконавчих органів ради, виборних посадових осіб та службовців МС



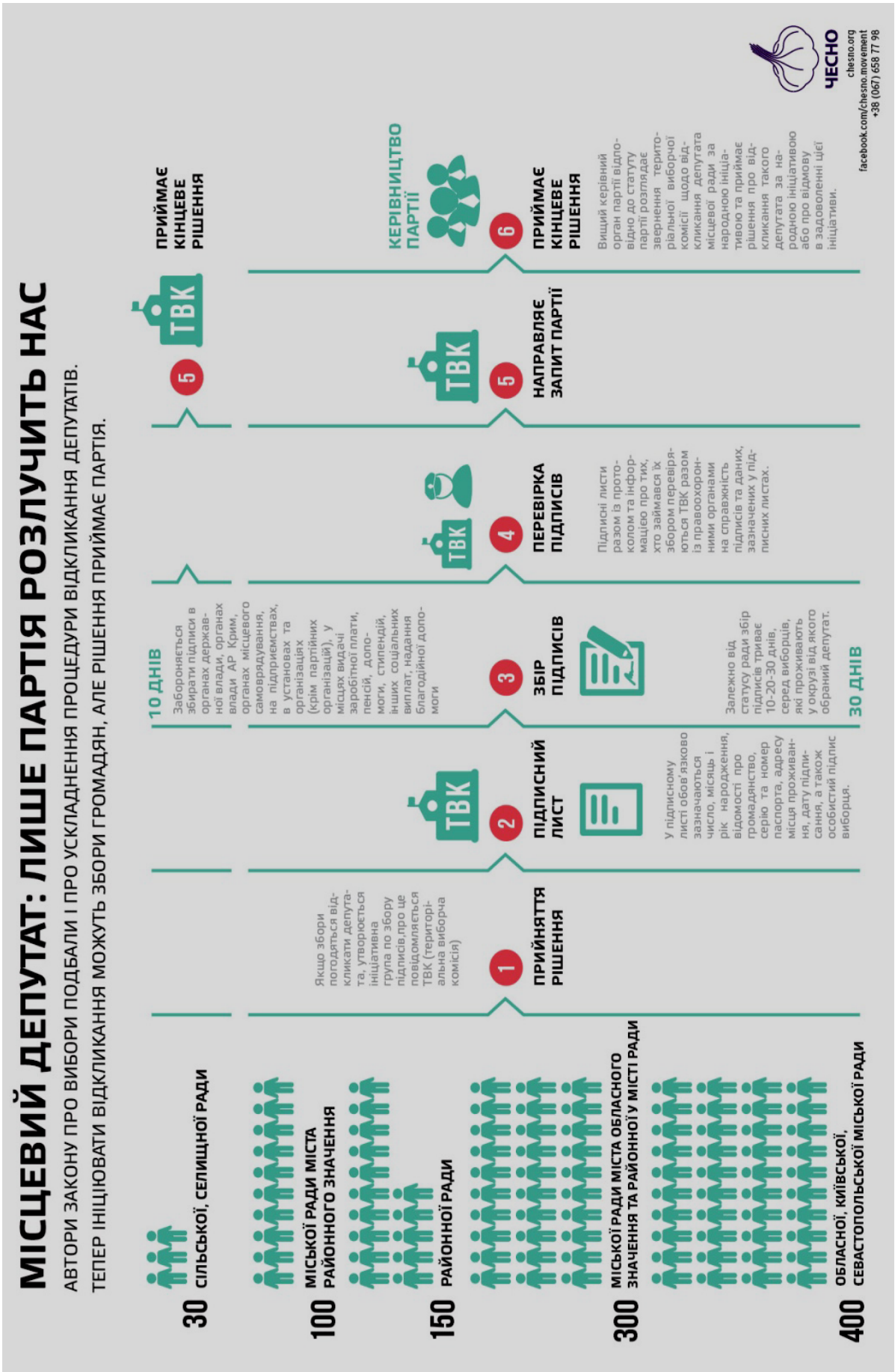
**Працівникам патронатної служби забороняється давати доручення службовцям МС**

## ГАРАНТІЇ



- Справедлива оплата праці
- Компенсація за додаткове навантаження
- Заохочення
- Захист трудових прав
- Може надаватися службове житло
- Матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань

Процедура усунення місцевого депутата, обраного за пропорційною системою



## Механізм усунення голови місцевої ради від виконання повноважень





## Сесія місцевих рад в умовах карантину

## Київська міська рада



## Полтавська міська рада



## Досвід Польщі в організації громадського контролю за ОМС

Країна	Розглянуте законодавство	Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, підприємств та установ комунальної форми власності
Республіка Польща		<p>Окремого закону, що встановлює правові та організаційні засади реалізації права членів територіальних громад на участь у публічному контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування, підприємств та установ комунальної форми власності та їх посадових осіб, <b>не знайдено</b>.</p> <p>Громадський моніторинг діяльності влади, в тому числі місцевого самоврядування, здійснюється наглядовими організаціями (Громадська Мережа <u>Watchdog Polska</u>) різними методами та за рахунок використання громадських прав, що впливають з Конституції та Закону Про доступ до публічної інформації. Конституція гарантує свободу створення та функціонування громадських об'єднань.</p>
	Закон Про доступ до публічної інформації <sup>25</sup>	<p><b>Стаття 2.1.</b> Кожна особа має право доступу до інформації.</p> <p><b>Стаття 3.1.</b> Право до публічної інформації включає доступ до: офіційних документів; доступ до засідань колегіальних органів публічної влади, утворених загальними виборами.</p> <p><b>Стаття 4.1.</b> Надавати публічну інформацію зобов'язані публічна влада та інші суб'єкти, що виконують публічні завдання (органи місцевого самоврядування і т. ін.).</p>
	Закон Про місцеве самоврядування <sup>26</sup>	<p><b>Стаття 4а</b> передбачає консультування з мешканцями самоврядування з питань зміни кордонів міста, про зміни в межах муніципальних або міських меж.</p> <p><b>Стаття 5а</b> передбачає консультування з місцевими жителями з питань, що мають важливе значення для муніципалітету. Правила і процедура проведення консультацій з жителями муніципалітету визначається рішенням муніципальної ради.</p>

## Продовження додатку Д

		<p><b>Стаття 11b.</b> Діяльність муніципальних органів влади є публічною. Відкритість діяльності органів місцевого самоврядування включає в себе, зокрема, право громадян на отримання інформації, доступ до муніципальних засідань ради та засідань його комітетів, а також доступ до документів, в тому числі протоколів засідань муніципальних органів і комітетів муніципалітету. Правила щодо доступу до документів та їх використання зазначені в статуті муніципалітету. <b>Розділ 5. Комунальна власність.</b></p> <p><b>Стаття 48.</b> Муніципальна рада не може обмежити існуючі права сільських рад в користуванні майном без згоди <b>сільських зборів.</b> <b>Стаття 50.</b> Обов'язком осіб, що беруть участь в управлінні комунальним майном, є його охорона.</p> <p>Мер інформує мешканців <u>гміни</u> про проект бюджету, напрямки суспільної і економічної політики та використання бюджетних коштів.</p> <p><b>Розділ 10. Нагляд за діяльністю <u>гміни</u>.</b></p> <p><b>Стаття 86.</b> Органами нагляду є прем'єр-міністр та воевода, а в фінансових питаннях – <b>Регіональна Рахункова Палата.</b></p>
--	--	---



## Досвід Словацької республіки в організації громадського контролю за ОМС

Країна	Розглянуте законодавство	Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, підприємств та установ комунальної форми власності
Словацька Республіка	Окремого закону, що встановлює правові та організаційні засади реалізації права членів територіальних громад на участь у публічному контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування, підприємств та установ комунальної форми власності та їх посадових осіб, <b>не знайдено.</b>	
	Закон Про вільний доступ до інформації.	Громадяни країни мають право доступу до інформації, якщо законодавство не забороняє розголошення запитуваної інформації. Державні органи влади, муніципалітети, вищі територіальні одиниці, юридичні особи, створені відповідно до закону державними органами, зобов'язані надавати запитувану інформацію.
	Закон Про муніципальну власність	-
	Закон Про муніципалітети	§ 3. Жителі територіальної одиниці мають право брати участь у засіданнях місцевої ради, звертатись із скаргами (включаючи скарги на муніципальну владу).
		<p>§ 18. Головний контролер/аудитор. Головний контролер обирається і звільняється муніципальною радою та контролює діяльність (законність, ефективність, доцільність) органів місцевого самоврядування. Здійснює контроль за розглядом скарг і петицій.</p> <p>Головний контролер здійснює контроль за діяльністю муніципальних установ та закладів (за муніципальною власністю).</p> <p>Головний контролер може розглядати скарги, якщо це передбачено спеціальним законом. Головний контролер може брати участь в засіданнях місцевої ради, комітету, перевіряти документи та надає результати перевірок меру та місцевим депутатам.</p>



## Досвід Грузії в організації громадського контролю за ОМС

Країна	Розглянуте законодавство	Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, підприємств та установ комунальної форми власності
Грузія	Кодекс місцевого самоврядування Грузії. <sup>20</sup>	<p><b>Стаття 10, 11.</b> Передбачає проведення консультацій з населенням з приводу створення, ліквідації муніципалітету, зміни кордонів муніципалітету. Консультація проводиться у формі громадського обговорення.</p> <p><b>Стаття 16.</b> До повноважень муніципалітету належить управління та розпорядження майном, що належить муніципалітету.</p> <p><b>Розділ IV. Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Стаття 85. Гарантії та форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.</b> 2. Будь-яка особа може, у межах та у спосіб, визначених законами та іншими законодавчими та підзаконними актами Грузії, брати участь у здійсненні місцевого самоврядування за допомогою, без обмежень, форм участі громадян.</p> <p>4. Формами участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>а) Загальні збори населення/ Генеральна Асамблея;</b></li> <li><b>б) петиції</b> (петиція може бути подана: а) щонайменше 1% виборців, зареєстрованих на території муніципалітету; б) Генеральною Асамблеєю);</li> <li><b>в) Рада громадянських радників, дорадчий орган муніципалітету, що складається з представників підприємницьких юридичних осіб, неурядових організацій та місцевого населення; Місцева Рада/мер муніципалітету зобов'язані подати на обговорення Раді цивільних радників затверджений проект муніципального бюджету,</b></li> </ul>

	<p>документи, що стосуються територіального планування муніципалітету, пропозиції щодо надання імен географічним об'єктам муніципалітету, а також інші важливі проекти адміністративно-правових актів, інфраструктурні та соціальні проекти;</p> <p><b>d) участь у засіданнях муніципалітету Сакребуло та сесій її комісії;</b></p> <p><b>е) слухання звітів про роботу, проведену Гамгелі/мером муніципалітету та членом муніципалітету Сакребуло.</b> Не пізніше 1 листопада кожного року місцева рада/голова повинні провести публічні збори/зустріч з виборцями муніципалітету та представити і обговорити звіт про діяльність.</p> <p>Муніципалітет за відповідним адміністративно-правовим актом може визначати інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, які не суперечать законодавству Грузії.</p> <p><b>Стаття 85. Доступ до інформації.</b> Муніципальні органи влади зобов'язані вжити заходів щодо інформування населення муніципалітету про свою діяльність та можливості громадян брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. Муніципалітети зобов'язані публікувати прийняті адміністративно-правові акти, їх проекти та іншу публічну інформацію у випадках та в порядку, визначених законодавством Грузії.</p> <p><b>Стаття 85<sup>2</sup>. Загальні Збори населення,</b> форма участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, що забезпечують активне залучення виборців, зареєстрованих у відповідному населеному пункті, в обговоренні та вирішенні тих питань, які є важливими для цього населеного пункту, муніципалітету (наприклад, за рекомендацією відповідного муніципального органу обговорити питання щодо включення майна, розташованого на території населеного пункту, у перелік комунальних об'єктів, що підлягають приватизації, та подати свої зауваження до відповідного муніципального органу).</p> <p><b>Глава XIII - Комунальне майно.</b> Виконавчі органи муніципалітету приймають рішення щодо створення, реорганізації та ліквідації юридичної особи.</p> <p>Муніципальні органи розпоряджаються комунальним майном з урахуванням інтересів населення.</p> <p><b>Чітко визначених положень щодо громадського контролю за діяльністю підприємств та установ комунальної форми власності в законі не виявлено.</b></p>
--	---

Міністерство освіти і науки України  
 Навчально-науковий інститут фінансів, економіки управління та права  
 Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
 (Україна)  
 «1 грудня 1918 р.» Університет Альба Юлія (Румунія)  
 Білостоцький технологічний університет (Польща)  
 Інститут транспорту та телекомунікацій (Латвія)  
 Університет Гренландії (Данія)  
 Університет Південної Богемії в Чеських Будейовіцах (Чехія)  
 Державна установа «Інститут економіки та прогнозування  
 НАН України» (Україна)  
 Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого  
 розвитку НАН України» (Україна)  
 Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)  
 Київський національний університет будівництва та архітектури (Україна)  
 Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (Україна)  
 Сумський державний університет (Україна)  
 Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна (Україна)



## ЗБІРНИК

### Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «СТАЛИЙ РОЗВИТОК: ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕАЛІЙ»

(в рамках освітнього модуля Проєкту Жан Моне Ерасмус+ «Реформування екологічної, енергетичної, економічної та фінансової сфер України в умовах євроінтеграції (Проєкт 101085182-REEEFSUEIC))

15 червня 2023 року



With the support of the  
 Erasmus+ Programme  
 of the European Union

ПОЛТАВА  
 2023

УДК 340

Козлова Ю.В.

*Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
(м. Полтава, Україна)*

### **ПРИНЦИПИ ПРОЗОРОСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На сьогодні, можна сказати, що органи місцевого самоврядування України перебувають в активній фазі реформування у контексті євроінтеграції. Тому тема дослідження принципів діяльності органів місцевого самоврядування, на які відповідно до реформи децентралізації покладено вирішення всіх питань місцевого значення, є надзвичайно актуальною. Ефективне існування місцевого самоврядування неможливе без дотримання основних принципів – прозорості, підконтрольності та відповідальності. Вони покликані втілити у життя гуманістичну природу національної державності, демократичні ідеали та загальнолюдські цінності.

Так, прозорість передбачає наявність громадського контролю, підвищує відповідальність органів публічної влади, забезпечує зворотний зв'язок у напрямках «влада-громада», «громада-влада», спонукає до підвищення довіри до останньої. Тому прозорість – це важливий елемент у діяльності органів місцевого самоврядування [1, с. 15]

Реалізація принципу прозорості діяльності органів публічної влади базується на конституційному праві людини на свободу інформації. Стаття 34 Основного закону гарантує право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, поширювати інформацію усно, письмово а бо в інший спосіб.

«Відкритість», «гласність», «публічність» вживаються як синоніми прозорості та розкривають суть цього поняття. Розвитку принципів гласності слугував Закон України «Про доступ до публічної інформації». Він визначив порядок здійснення та забезпечення права кожної особи на доступ до інформації, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Щодо принципу підконтрольності, то згідно із ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» одним із принципів місцевого самоврядування є підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

Стаття 75 передбачає, що органи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як 2 рази на рік повідомляють населенню про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

З питань здійснення ними делегованих повноважень вони підконтрольні органам виконавчої влади.

Говорячи про державний контроль за діяльністю місцевого самоврядування, можна сказати, як право територіальної громади, воно не може бути об'єктом державного контролю. Об'єктом державного контролю є власне діяльність органів місцевого самоврядування. Різні державні контролюючі органи в межах своїх повноважень, контролюють серед іншого і діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Однак, органу, який би на постійній основі контролював законність діяльності муніципальних органів, в Україні немає. Так, у розвинених країнах самоврядуванню надано широкі повноваження, але запроваджено чітку систему державного контролю і здійснюють його. Ключовим завданням для досягнення ефективного, демократичного та результативного контролю є визначення його меж та підстав.

Щодо принципу відповідальності, то в першу чергу орган місцевого самоврядування відповідальний перед територіальною громадою - первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що формує їх та в інтересах якого вони функціонують



обумовлено рівнем правової та політичної культури у суспільстві.

Як бачимо, в чинному національному законодавстві закладено принципи прозорості, підконтрольності та відповідальності діяльності органів місцевого самоврядування, однак все ж механізми їх реалізації потребують доопрацювання.

#### Список використаних джерел

1. Стретович, В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування. Аспекти самоврядування. 2005. № 2. С. 13–17

2. Рижок І.В. Парламентарії як суб'єкти конституційно-правової відповідальності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Випуск 21. С. 159–161.

3. Конституція України. - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1039>

УДК 005.02:004

Кудінов О.М., аспірант

*Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
(м. Полтава, Україна)*

### ІНСТРУМЕНТИ ДІДЖІТАЛІЗАЦІЇ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дають можливість створювати глобальне інформаційне середовище, що дозволяє координувати та супроводжувати технологічні процеси і управлінську діяльність в режимі реального часу. У період активної Євроінтеграції України на основі підсумкового документу саміту ООН «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» затвердила власний документ «Стратегія сталого розвитку «Україна –2020», де визначено 17 стратегічних цілей розвитку регіонів. Однією із цілей є «Промисловість, інновації та інфраструктура» саме тому на сьогоднішній день особливо актуально при стратегічному плануванні звернути увагу на інноваційний розвиток підприємства.

Відповідно до показників світової організації інтелектуальної власності (ВОІВ) за глобальним інноваційним індексом 2022 року (Global Innovation Index 2022) Україна займає 57 місце із 132 країн світу, у 2021 році позиція була 49, а у 2020 – 45 місце. Тобто з 2020 року даний індекс країни погіршується, саме тому необхідно проводити ребрендинг інноваційного розвитку країни. Найінноваційнішими країнами є Швейцарія, США, Швеція, Велика Британія, Нідерланди.

Одним із важливих інноваційних напрямків розвитку регіону є впровадження сучасних технологій управління підприємницькою діяльністю. На основі інноваційних технологій управлінець отримує оперативну і головне достовірну, повну та корисну інформацію щодо реального стану на підприємстві. Виходячи з отриманої інформації керівник може за допомогою управлінських інформаційно-комунікаційних технологій скоригувати виробничий процес компанії. Серед передових європейських компаній популярним є системи планування використання ресурсів, аналіз виробничої діяльності MRP (Material Resource Planning). В Україні дана практика застосовується в одиничних випадках. Логотипи передових інноваційних компаній України відображені на рисунку 1, причому деякі підприємства серед них використовують ІТ-системи власного виробництва (Kernel, ALFA Smart Agro та ін).