

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

*Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису*

ІБРАГІМЗАДЕ ЕЛЬШАД РАФІГ ОГЛИ

УДК 342.95:342.25(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 081 «Право»

Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

_____ Е. Р. Ібрагімзаде (підпис)

Науковий керівник: Максименцева Надія Олександрівна, доктор юридичних наук,
доцент

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Ібрагімзаде Ельшад Рафіг огли. Адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, МОН України. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Дисертаційне дослідження спрямоване на розкриття адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) та окреслення можливих шляхів оптимізації їх правового регулювання.

В роботі дістали подальшого розвитку теоретичні напрацювання щодо змісту законності в діяльності ОМС та удосконалено наукове розуміння особливостей і видів адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС. За змістом законність в діяльності ОМС визначено як субрежим адміністративного права, в результаті чого доведено, що законодавчі положення, якими передбачається забезпечення законності в діяльності ОМС в Україні, потребують вдосконалення, оскільки неналежним чином врегульовують усі аспекти такого забезпечення, а в деяких випадках навіть спрямовані на централізацію публічної влади. Запропоновано внести зміни до чинного Закону № 280: визначити поняття «забезпечення законності в діяльності ОМС»; доповнити розділом «забезпечення законності в діяльності ОМС» (уточнити принципи, сутність, мету, завдання та засади внутрішнього організаційного контролю, громадського контролю, адміністративного нагляду і судового контролю за законністю діяльності ОМС; окреслити специфіку ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб ОМС у період дії режимів воєнного та надзвичайного стану). Встановлено, що адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності ОМС за змістом виступають гарантіями, серед особливостей визначено їх мету та завдання, коло

адресатів, форми вираження. Систему основних видів досліджуваних засобів складають: (1) контроль: внутрішній, внутрішній організаційний, судовий; 2) адміністративний нагляд: загальний, спеціальний, особливий; 3) субсидіарна діяльність прокурора; 4) юридична відповідальність посадових осіб МС.

Вперше розглянуто внутрішній контроль в ОМС з точки зору визначення його організаційної структури та форми діяльності суб'єктів, які його забезпечують. В результаті, виявлено цілий ряд проблем щодо повноважень окремих суб'єктів (дублювання, невизначеність; відсутність права звільняти чи виносити на розгляд пропозиції щодо звільнення порушників вимог законності), щодо правового регулювання процесу звітування перед громадою (практична відсутність положень, якими б були забезпечені чіткість, гласність та прозорість звітування), скасування актів ОМС. Запропоновано конкретні зміни до чинного законодавства щодо їх усунення. Окремо наголошено на необхідності розроблення Мін'юстом Рекомендації про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости.

Вперше в результаті осмислення наукових положень щодо сутності адміністративного нагляду в діяльності ОМС доведено, що сучасна модель адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні спрямована на централізацію влади, яка здійснюється РНБО України та тимчасовими держорганами (ВЦА та військовими адміністраціями). Обґрунтовано доцільність законодавчого уточнення суб'єктів і об'єктів контролю та порядку контролю за виконанням ОМС і їх посадовими особами делегованих повноважень (доповнити Закон № 586); уточнення можливості ВЦА звертатись до суду з позовом про визнання незаконним акту ОМС, їх посадових осіб, якщо такі акти загрожують безпеці та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ (змінити Закон № 141 у відп. част.); встановлення права військової адміністрації звертатись до суду з позовом про визнання незаконними актів ОМС, їх посадових осіб, якщо ними унеможлиблюється належне забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідній території (змінити Закон № 389 у відп. част.).

В результаті теоретичного удосконалення положень щодо судового контролю за діяльністю ОМС обґрунтовано необхідність законодавчо покласти обов'язок на ОМС здійснювати заходи повороту виконання їх акту, визнаного в судовому рішенні протиправним; а також визначати а) заходи повороту виконання протиправного акту ОМС, очікувані результати їх здійснення; б) обставини, які засвідчують факт повного виконання відповідного судового рішення (доповнити Закон № 280).

Дістали подальшого розвитку пропозиції щодо удосконалення правового регулювання громадського контролю за діяльністю ОМС, серед яких забезпечення можливості здійснення територіальною громадою повноцінного моніторингу діяльності ОМС, а також забезпечення юридичної визначеності організації та проведення загальних зборів громадян (наприклад, закріпленням заборони відмови сільським, селищним, міським головою в проведенні загальних зборів громадян з підстав відсутності статуту територіальної громади), організації та проведення місцевих ініціатив, громадських слухань, публічних консультацій, звернення громадян, громадської оцінки (експертизи), набуття і реалізації зборами виборців права на народну ініціативу, участі в діяльності консультативно-дорадчого органу при ОМС та їх посадових особах (викладено пропозиції щодо відповідних змін до законодавства).

Охарактеризовано практику забезпечення законності в діяльності ОМС в окремих державах-членах ЄС та встановлено можливості її використання в українських реаліях. Зокрема, були чітко сформульовані принципи такої забезпечувальної діяльності, доцільні для законодавчого закріплення (такі пропозиції вже вносилися окремими законопроєктами, проте окреслені в них принципи є абстрактними, що на практиці дозволить їх довільно тлумачити), а також обґрунтовано доцільність розробки Кодексу місцевого самоврядування за прикладом Франції та створення конгресу ОМС України за прикладом Латвійського союзу самоврядування.

Окреслено можливості удосконалення підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб ОМС як одного із важливих елементів

забезпечення законності в діяльності ОМС. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб ОМС шляхом юридичної визначеності дисциплінарної та матеріальної відповідальності таких осіб, зокрема, матеріальна відповідальність має застосовуватися із врахуванням майнового стану посадової особи ОМС й не може застосовуватись до посадових осіб, які завдали шкоду в процесі вчинення корупційного злочину чи правопорушення, пов'язаного із корупцією – в цьому випадку має наставати цивільно-правова відповідальність посадової особи.

Практичне значення одержаних результатів зумовлено тим, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані для подальшого дослідження проблем правового регулювання і застосування адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС; в процесі вдосконалення законодавства та підготовки нових проектів законодавчих актів у сфері забезпечення законності в ОМС, упорядкування відносин з приводу децентралізованої організації держави; під час викладання відповідних навчальних дисциплін та при підготовці робочих програм і планів, проведенні освітніх занять; а також вони можуть сприяти підвищенню якісного рівня забезпечення законності в діяльності ОМС на практиці у разі їх запровадження.

Ключові слова: місцеве самоврядування, законність, адміністративно-правові засоби, контроль, нагляд, відповідальність, публічний інтерес, адміністративні процедури, публічна адміністрація, адміністративне оскарження, законодавче регулювання.

ABSTRACT

Ibrahimzade Elshad Rafiq The administrative and legal means of ensuring legality in the activities of local self-government bodies.

Dissertation submitted for obtaining PhD in the field of study 08 "Law" on the specialty 081 "Law". – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of

Education and Science of Ukraine. – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

The dissertation thesis targets the disclosure of administrative and legal means of ensuring legality in the activities of local self-government bodies (LSGB) and outlining possible ways to optimize their legal regulation.

Theoretical provisions about the content of legality in the activities of LSGB are received further development in the thesis. Also, the scientific understanding of the features and types of administrative and legal means ensuring legality in the activities of LSGB is improved. The legality of the activities of LSGB is defined as a sub-regime of administrative law by its content, therefore it is proven that corresponding legislative provisions need to be improved because they do regulate not enough all aspects of this ensuring and moreover in some cases are even aimed at the centralization of public power. The amend the current Law 280 is suggested: to define a definition of “ensuring of legality in the activities of LSGB”; to supplement the Chapter “The ensuring of legality in the activities of LSGB” (to clarify the principles, the essence, purpose, tasks, and fundamentals of internal organizational control, public control, administrative supervision, the control by the court on legality in activities of LSGB; defining specific of ensuring of legality these activities during the period of military regimes and emergency regimes in the country). It has been established that administrative and legal means of ensuring legality in the activities of LSGB by their content are the guarantees which have features in their purpose and tasks, subjects of addressing, and forms of expression. The system of the main types of researched means is composed: 1) control: internal, internal organizational, judicial by the court; 2) administrative supervision: general, special, specific; 3) subsidiary activities of the prosecutor; 4) legal liability of officials of the local self-government.

For the first time, internal control in the local government was considered from the point of view of determining its organizational structure and the form of activity of the entities that provide it. As a result, a number of problems were identified regarding the powers of individual subjects (duplication, uncertainty; lack of the right to dismiss or submit

for consideration a proposal for the dismissal of violators of the requirements of legality), regarding the legal regulation of the process of reporting to the community (the practical absence of provisions that would ensure clarity, publicity, and transparency of reporting), cancellation of local government acts. Specific changes to the current legislation regarding their elimination are proposed. The need for the Ministry of Justice to develop a Recommendation on the regulation of the reporting procedure of the headman in the Regulations on the headman was separately emphasized.

Also for the first time, as a result of the analysis of scientific provisions regarding the essence of administrative supervision in the activities of local government organizations, it has been proven that the modern model of administrative supervision over the activities of local government organizations in Ukraine is aimed at the centralization of public power, which is carried out by the National Security and Defense Council of Ukraine and temporary state bodies (ACA and military administrations). The expediency of the legislative clarification of subjects and objects of control and the procedure for control over the performance of delegated powers by local government organizations and their officials has been substantiated (to supplement Law No. 586); clarifying the possibility of the Military Civil Administration to apply to the court with a claim to declare an act of local government, their officials, as illegal, if such acts threaten the safety and normalization of the life of the population in the area of repelling armed aggression of the Russian Federation (amend Law No. 141 in corresponding part); establishment of the right of the military administration to apply to the court with a claim to declare illegal acts of the local government, their officials, if they make it impossible to properly ensure defense, public safety and order in the relevant territory (amend Law No. 389 in corresponding part).

As a result of the theoretical improvement of the provisions on judicial control over the activities of local government organizations, the need to legally impose an obligation on local self-government bodies to implement measures to reverse the implementation of their acts, which were recognized in a court decision as illegal; and also to determine a) measures to reverse the implementation of an illegal act of local government, the expected results of

their implementation; b) circumstances that prove the fact of full implementation of the corresponding court decision (to supplement Law No. 280).

Proposals to improve the legal regulation of public control over the activities of self-governing municipalities have received further development, including the provision of the possibility for the territorial community to fully monitor the activities of self-governing organizations, as well as ensuring legal certainty of the organization and holding of general meetings of citizens (for example, establishing the prohibition of refusal by village, township, and city mayors to holding general meetings of citizens due to the lack of a charter of a territorial community), organization and implementation of local initiatives, public hearings, public consultations, appeals from citizens, public evaluation (expertise), acquisition and implementation by the assembly of voters of the right to people's initiative, participation in the activities of a consultative and advisory body at LGUs and their officials (proposals for relevant changes to the legislation are set out).

The practice of ensuring legality in the activities of local government in certain EU member states is characterized. The possibilities of its use in Ukrainian realities are established. In particular, the principles of such security activities were clearly formulated, and expedient for legislative consolidation (such proposals have already been introduced by separate draft laws, but the principles outlined in them are abstract, which in practice will allow them to be interpreted arbitrarily). In addition, the feasibility of developing the Local Self-Government Code based on the example of France and the creation of the Congress of Local Government Organizations of Ukraine following the example of the Latvian Union of Self-Government was also substantiated.

Possibilities for improving the grounds and procedure for applying the liability of local government officials as one of the important elements of ensuring legality in local government activities are outlined. Proposals have been formulated to improve the legal regulation of the legal liability of local government officials through the legal certainty of disciplinary and material liability of such persons. Material liability must be applied with the deduction of the property status of the local government official and cannot be applied to

officials who caused damage in the process of committing a corruption crime or an offense related to corruption - in this case, the civil liability of the official should arise.

The practical significance of the obtained results is determined by the fact that the conclusions and proposals presented in the dissertation can be used for further research into the problems of legal regulation and the application of administrative and legal means of ensuring legality in the activities of local government; in the process of improving the legislation and preparing new projects of legislative acts in the field of ensuring legality in the local government, streamlining relations regarding the decentralized organization of the state; during the teaching of relevant academic disciplines and when preparing work programs and plans, conducting educational classes; and also they can contribute to increasing the quality level of legality in the activities of local government in practice in case of their introduction.

Keywords: local self-government, legality, administrative and legal means, control, supervision, liability, public interest, administrative procedure, public administration, administrative appeal, legislative regulation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Ібрагімзаде Е. Європейський досвід організації адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Збірник наукових праць. 2020, № 3. С. 270–276.
2. Ібрагімзаде Е. Адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2020. Вип. 88. С. 51–62.
3. Ібрагімзаде Е. Иностранный опыт контроля местного омбудсмана за деятельностью органов местного самоуправления и возможность его применения в

Україне. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: «Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2021. № 1 (58). С. 81-84.

4. Ібрагімзаде Е. Сутність та підходи до поняття законності у діяльності органів місцевого самоврядування у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 25-29.

Стаття у іноземних періодичних наукових виданнях:

5. Ібрагімзаде Е. Забезпечення законності та дисципліни у діяльності старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2021. Vol. 8 (2). P. 104–111.

6. Ібрагімзаде Е. Іноземний досвід контролю місцевого омбудсмена за діяльністю органів місцевого самоврядування та можливість його застосування в Україні. *Polis Akademiyasının elmi xəbərləri. (Науковий вісник Академії Поліції МВС Азербайджану)*. 2020. № 2 (26). С. 93–97.

Тези, опубліковані за матеріалами наукових конференцій:

7. Ібрагімзаде Е. Р. Вимоги принципу пропорційності у системі нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнародною участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених (Київ, 22 лист. 2019 р.) / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ. 2019. С. 103 – 105.*

8. Ібрагімзаде Е. Р. Поняття законності у діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридична осінь 2019 року : збірник тез, доповідей та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (м. Харків, 29 листоп. 2019 р.) / за заг. ред. А.П. Гетьмана. Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2019. С. 79–82.*

9. Ібрагімзаде Е. Р. Актуальні питання адміністративного нагляду як засобу забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку* : Матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.) : у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ. 2020. Т. 3. С. 125 – 127.

LIST OF PUBLISHED WORKS ON THE THEME OF THE DISSERTATION

Articles in scientific and professional publications of Ukraine:

1. Ibrahimzadeh E. European experience of organizing administrative supervision over the activities of local self-government bodies. *Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*. Collection of scientific works. 2020. №. 3. P. 270 - 276.

2. Ibrahimzade E. Administrative appeal of decisions, actions or inaction of local self-government bodies. *State and law*. Issue 88 / V. M. Koretsky Institute of State and Law, National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv: Legal Opinion Publishing House. 2020. P. 51-62.

3. Ibrahimzade E. Foreign experience of local ombudsman control over the activities of local self-government bodies and the possibility of its application in Ukraine. *Legal Bulletin*. № 1 (58). 2021. P. 81-84.

4. Ibrahimzade E. The essence and approaches to the concept of legality in the activities of local self-government bodies in the activities of local self-government bodies in Ukraine. *Legal scientific electronic journal*. 2023. № 5. С. 25-29.

An article in a periodical scientific publication of another country:

3. Ibrahimzadeh E. Ensuring legality and discipline in the activities of the headman as an official of local self-government in Ukraine. *Evropský politický a právní diskurz*. 2021. Vol. 8 (2). P. 104–111.

4. Ibrahimzade E. Foreign experience of local ombudsman control over the activities of local self-government bodies and the possibility of its application in Ukraine. *Scientific Bulletin of the Police Academy of the Ministry of Internal Affairs of Azerbaijan.*, 2020, № 2(26). P. 93-97.

Theses published based on the materials of scientific conferences:

5. Ibrahimzade E. R. Requirements of the principle of proportionality in the system of supervision over the activities of local self-government bodies. *Theory and practice of public management and administration in the 21st century: Materials II Vseukr. science and practice conf. with the international participation of students of higher education and young scientists (Kyiv, November 22, 2019) / for general ed. M. M. Bilynska, O. M. Petroye, I. O. Degtyareva. Kyiv: NADU. 2019. P. 103 – 105.*

6. Ibrahimzade E.R. The concept of legality in the activities of local self-government bodies. *Legal autumn 2019: Coll. theses of reports and sciences. reported participants of the international science and practice conf. of young scientists (Kharkiv, November 29, 2019) / by general ed. A.P. Hetman H.: Nat. law Yaroslav the Wise University: Madrid, 2019. P. 79–82.*

7. Ibrahimzade E. R. Current issues of administrative supervision as a means of ensuring legality in the activities of local self-government bodies. *Ukraine 2030: public administration for sustainable development: Materials every year. international science and practice conf. (Kyiv, 2020) : in 3 volumes / for general ed. A. P. Savkova, M. M. Bilynska, O. M. Petroye. Kyiv: NAD. 2020. Vol. 3. P. 125 – 127.*

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	14
ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	26
1.1. Законність у діяльності органів місцевого самоврядування.....	26
1.2. Поняття, особливості та види адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.....	40
Висновки до розділу 1	61
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	64
2.1. Організаційна структура внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування.....	64
2.2. Громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування.....	82
2.3. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.....	113
2.4. Судовий контроль як засіб забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	143
Висновки до розділу 2	156
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	162
3.1. Досвід правового регулювання забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в державах-членах ЄС.....	162
3.2. Шляхи оптимізації правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування.....	178
3.3. Удосконалення підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.....	193
Висновки до розділу 3.....	205
ВИСНОВКИ.....	208
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	220

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

<i>АР</i>	Автономна Республіка
<i>БК</i>	Бюджетний кодекс
<i>ВКР</i>	виконавчий комітет ради
<i>ВОР</i>	виконавчий орган ради
<i>ВР</i>	Верховна Рада
<i>ВС</i>	Верховний Суд
<i>ВЦА</i>	військово-цивільні адміністрації
<i>ГНЕУ</i>	Головне науково-експертне управління
<i>ГО(Е)</i>	громадська оцінка (експертиза)
<i>Держаудитслужба</i>	Державна аудиторська служба
<i>ЄС</i>	Європейський Союз
<i>ЄСМП</i>	Єдина система місцевих петицій
<i>ЄСПЛ</i>	Європейський Суд з прав людини
<i>ЖСО</i>	жителі старостинського округу
<i>ЗКТОВ</i>	Загальний кодекс територіальних органів влади
<i>ЗМІ</i>	засоби масової інформації
<i>ЗСУ</i>	Збройні Сили України
<i>ЗУ</i>	Закон України
<i>ІР</i>	Італійська Республіка
<i>КАС</i>	Кодекс адміністративного судочинства
<i>КДО</i>	консультативно-дорадчий орган
<i>КЗпП</i>	Кодекс законів про працю
<i>КК</i>	Кримінальний кодекс
<i>КМ</i>	Кабінет Міністрів
<i>КМР</i>	Київська міська рада
<i>КУпАП</i>	Кодекс України про адміністративні правопорушення
<i>КС</i>	Конституційний Суд
<i>ЛМР</i>	Львівська міська рада
<i>ЛР</i>	Латвійська Республіка
<i>ЛСС</i>	Латвійський союз самоврядування
<i>Мінрегіон</i>	Міністерство розвитку громад та територій
<i>НАЗК</i>	Національне агентство з питань запобігання корупції
<i>ОБСЄ</i>	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
<i>ОВА</i>	обласна військова адміністрація
<i>ОВВ</i>	органи виконавчої влади
<i>ОДА</i>	обласна державна адміністрація
<i>ОМС</i>	органи місцевого самоврядування
<i>ОТГ</i>	об'єднана територіальна громада

<i>ПК</i>	публічні консультації
<i>ПКР</i>	постійна комісія ради
<i>ПМЗ</i>	питання місцевого значення
<i>ППС</i>	професійний публічний службовець
<i>РДА</i>	районна державна адміністрація
<i>РЄ</i>	Рада Європи
<i>РНБО</i>	Ради національної безпеки і оборони
<i>РП</i>	Республіка Польща
<i>СРСР</i>	Союз Радянських Соціалістичних Республік
<i>США</i>	Сполучені Штати Америки
<i>ТБК</i>	територіальна виборча комісія
<i>ТГ</i>	територіальна громада
<i>ТОВ</i>	товариство з обмеженою відповідальністю
<i>ТКРР</i>	тимчасова контрольна комісія ради
<i>ФР</i>	Французька Республіка
<i>ЦОВВ</i>	центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми. Розбудова України в якості сучасної європейської правової та демократичної держави обумовила запровадження і здійснення реформи децентралізації публічної влади, утвердження ідеї децентралізованої організації держави, як вияву доктрини невід’ємного права на місцеве самоврядування. Децентралізація публічної влади в Україні сприяє демократизації і трансформації суспільства, формує базис для його сталого розвитку, а разом із тим – збільшує широту публічної влади органів місцевого самоврядування (*далі* – в ОМС). При цьому збільшення публічної влади будь-якого суб’єкта владних повноважень повинно супроводжуватись формуванням належної нормативної основи для його діяльності та закріпленням в законодавстві дієвих адміністративно-правових засобів забезпечення законності діяльності такого суб’єкта. Особливо актуальним це питання постає для України, в якій реформа децентралізації публічної влади здійснюється на фоні: 1) безпекових кризових явищ, обумовлених тимчасовою окупацією окремих територій, поширенням сепаратистських ідей з цих територій, а також значним поширенням корупції в державі; 2) відсутності в Україні практичного досвіду дійсно децентралізованої організації держави, а також відсутності універсальної загальноєвропейської моделі децентралізації влади, котра могла би бути використана в Україні в якості взірця; 3) фрагментарністю правового регулювання статусу ОМС, процедур і відносин з приводу забезпечення законності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Все викладене вказує на актуальну необхідність дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС та можливостей удосконалення їх правового регулювання в Україні.

Зокрема проблематику забезпечення законності органів публічної адміністрації досліджували українські вчені-адміністративісти, фахівці з муніципального права серед яких: В. Б. Авер’янов, О. М. Алтуніна, О. М. Бандурка, А. В. Баско, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, М. В. Борець, В. М. Гаращук, В. В. Галуцько,

К. О. Голікова, І. П. Голосніченко, О. Ю. Дрозд, О. П. Завадяк, П. О. Комірчий, В. І. Курило, О. Ю. Лялюк, Н. О. Максименцева, О. А. Марушій, Я. І. Маслова, В. І. Мельник, Р. С. Мельник, Н. В. Мішина, О. М. Музичук, О. Ю. Муравенко, Т. О. Ольхова, М. О. Пухтинський, О. Р. Радишевська, І. Я. Рушак, О. Ю. Салманова, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, І. О. Сквірський, Р. Л. Сопільник, В. В. Терещук, О. Г. Циганов, Ю. С. Шемшученко та інші вчені.

Крім того, окремим аспектам забезпечення законності в діяльності ОМС присвячували наукові праці як українські вчені-юристи (О. І. Бедний, Ю. Ю. Бисага, М. П. Гурковський, О. І. Донченко, С. С. Єсімов, Я. В. Журавель, Н. Ю. Задирака, М. В. Ковалів, О. А. Марушій, П. Д. Матвієнко, Я. М. Сандул, Т. М. Слободяник, О. А. Смоляр, Р. Л. Сопільник, М. О. Петришина, Ю. А. Чаплинська, А. С. Ярошенко та ін.), так і представники галузей державного управління, політичних наук (наприклад, А. Л. Аведян, В. П. Беглиця, М. М. Білинська, В. А. Гошовська, С. В. Загороднюк, Ю. Г. Кальниш, Ю. В. Ковбасюк, В. С. Колтун, К. І. Ровинська, С. М. Павленко, М. І. Пірен, Л. В. Прудивус, О. Д. Скопич, В. І. Старков, Д. В. Сухінін, А. М. Штефанюк, В. М. Ярошенко та ін.).

Разом із тим, слід констатувати, що у вказаних наукових працях не достатньо висвітлені, зокрема: 1) зміни правового регулювання діяльності ОМС, засад забезпечення законності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, включно зі змінами законодавства, обумовленими оптимізацією спротиву широкомасштабній агресії РФ (з 24.02.2022 р.); 2) останні проекти законів України, що стосуються забезпечення законності діяльності ОМС та які насправді сприяють централізації публічної влади. Таким чином, потребується комплексне викладення (враховуючи наукові напрацювання зазначених та інших вчених) актуальної концепції адміністративно-правових засобів забезпечення законності діяльності ОМС, враховуючи доктрину невід'ємного права на місцеве самоврядування та принцип народного суверенітету, а також формування актуальних пропозицій щодо удосконалення правового регулювання забезпечення законності діяльності ОМС.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася в рамках науково-дослідних робіт кафедри права Національної академії державного управління при Президентові України за науково-дослідним науковим проектом «Державне управління та місцеве ссамоврядування» (номер державної реєстрації 0199U002827) та науково-дослідної роботи «Удосконалення організаційного та правового механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами організаціями» 0119U101448. А також досліджень кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету ім. Т. Шевченка.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб розкрити зміст та особливості адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування та визначити шляхи удосконалення їх правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- розкрити зміст поняття законності в діяльності ОМС, проаналізувати стан розвитку законодавства у цій сфері та запропонувати шляхи його вдосконалення;
- охарактеризувати поняття, особливості та види адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС;
- дослідити організаційну структуру внутрішнього контролю в ОМС та прогалини його нормативно-правового регулювання;
- визначити шляхи підвищення ефективності громадського контролю діяльності ОМС;
- виокремити моделі адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні, проаналізувати їх ефективність та зазначити особливості реалізації в період воєнного стану;

- визначити форми судового контролю як засобу забезпечення законності в діяльності ОМС на міжнародном, регіональному і національному рівні;
- проаналізувати європейський досвід щодо забезпечення законності діяльності ОМС та можливості його використання в українських реаліях;
- визначити шляхи оптимізації правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування;
- окреслити можливості вдосконалення чинного законодавства щодо підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб ОМС.

Об'єктом дослідження виступає діяльність ОМС.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження постає сукупність сучасних загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, практичне застосування яких надало змогу забезпечити комплексне і достовірне виконання поставлених задач, отримати науково-обґрунтовані висновки та внести конкретні пропозиції щодо вирішення досліджуваного питання, вдосконалення законодавства в сфері забезпечення законності в діяльності ОМС. Використання *історико-правового методу* сприяло аналізу еволюції становлення доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, а також теорії забезпечення законності в діяльності суб'єкта владних повноважень (підрозділи 1.1, 1.2). *Діалектичний та структурно-логічний методи* були застосовані під час дослідження сучасного стану правового регулювання забезпечення законності в діяльності ОМС в Україні (підрозділ 1.2) та зарубіжних держав (підрозділ 3.1). *Формально-логічний метод* спрямовувався на дослідження основних понять у роботі (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2). *Порівняльно-правовий метод* було використано для окреслення засад забезпечення законності в діяльності ОМС у державах-членах ЄС, можливостей їх використання в Україні (підрозділ 3.1), а також

порівняння норм чинного законодавства та проєктів законів України (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Використання *структурно-логічного методу, методів моделювання і прогнозування* дозволило виявити основні проблеми правового регулювання забезпечення законності в діяльності ОМС, сформулювати конкретні пропозиції з удосконалення законодавства та практики його застосування (підрозділи 2.4, 3.1, 3.2, 3.3).

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про звернення громадян», «Про основи національного супротиву», «Про адміністративну процедуру» (відтермінований щодо набуття чинності), законодавчі акти зарубіжних держав, інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, присвячені різним аспектам забезпечення законності в діяльності ОМС.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичного застосування норм закону, рекомендації та звіти суб'єктів владних повноважень, судова практика (рішення ЄСПЛ, рішення КС України, судові рішення), акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, рішення НАЗК, проєкти нормативних актів, політико-правова публіцистика, довідкові видання, матеріали, підсумки наукових конференцій, а також інша вітчизняна та зарубіжна спеціальна література, в якій досліджується проблематика забезпечення законності в діяльності ОМС.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше на дисертаційному рівні сформульовано теоретично-обґрунтовані наукові положення щодо адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, що дозволило комплексно визначити проблеми відповідного правового регулювання та, як наслідок, запропонувати шляхи їх вирішення в контексті реформи децентралізації влади. За результатами дослідження

сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. До найбільш значущих належать:

уперше:

- системно визначено організаційну структуру внутрішнього контролю в ОМС та форми діяльності суб'єктів, які забезпечують такий контроль, в результаті чого виявлено цілий ряд проблем щодо повноважень окремих суб'єктів (дублювання, невизначеність; відсутність права звільняти чи виносити на розгляд пропозиції щодо звільнення порушників вимог законності), щодо правового регулювання процесу звітування перед громадою (практична відсутність положень, якими б були забезпечені чіткість, гласність та прозорість звітування), скасування актів ОМС. Запропоновано конкретні зміни до чинного законодавства щодо їх усунення, зокрема в частині здійснення кадрового контролю та скасування актів ОМС, їх посадових осіб. Наголошено на необхідності розроблення Мін'юстом Рекомендації про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости;

- в результаті розробки наукових положень щодо сутності та видів адміністративного нагляду в діяльності ОМС та порівняння теоретичної моделі адміністративного нагляду за діяльністю ОМС із чинними правовими нормами встановлено, що такий нагляд по суті сьогодні є державним контролем за діяльністю ОМС, їх посадових осіб, що спотворює доктрину невід'ємного права на МС. Доведено, що сучасна модель адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні спрямована на централізацію влади, яка здійснюється РНБО України та тимчасовими держорганами (ВЦА та військовими адміністраціями);

- обґрунтовано доцільність законодавчого уточнення суб'єктів і об'єктів контролю та порядку контролю за виконанням ОМС і їх посадовими особами делегованих повноважень (ст. 35 ЗУ 1999 р. № 586 доповнити частиною 4-1); уточнення можливості ВЦА звертатись до суду з позовом про визнання незаконним акту ОМС, їх посадових осіб, якщо такі акти загрожують безпеці та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ (змінити п. 6 ч. 3 ст. 6

ЗУ 2015 р. № 141); встановлення права військової адміністрації звертатись до суду з позовом про визнання незаконними актів ОМС, їх посадових осіб, якщо ними унеможлиблюється належне забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідній території (змінити п. 6 ч. 4 ст. 15 ЗУ 2015 р. № 389);

удосконалено:

- наукові напрацювання щодо змісту та особливостей адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС (за змістом вони виступають гарантіями, серед особливостей визначено їх мету та завдання, коло адресатів, форми вираження), а також положення щодо системи основних видів досліджуваних засобів (1) контроль: внутрішній, внутрішній організаційний, судовий; 2) адміністративний нагляд: загальний, спеціальний, особливий; 3) субсидіарна діяльність прокурора; 4) юридична відповідальність посадових осіб МС);

- положення щодо судового контролю за діяльністю ОМС, в результаті чого обґрунтовано необхідність законодавчо покласти обов'язок на ОМС здійснювати заходи повороту виконання їх акту, визнаного в судовому рішенні протиправним; а також визначати а) заходи повороту виконання протиправного акту ОМС, очікувані результати їх здійснення; б) обставини, які засвідчують факт повного виконання відповідного судового рішення (ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 доповнити ч.13);

- пропозиції щодо удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб ОМС шляхом юридичної визначеності дисциплінарної та матеріальної відповідальності таких осіб (зокрема, матеріальна відповідальність має застосовуватися із вирахуванням майнового стану посадової особи МС й не може застосовуватись до посадових осіб, які завдали шкоду в процесі вчинення корупційного злочину чи правопорушення, пов'язаного із корупцією – в цьому випадку має наставати цивільно-правова відповідальність посадової особи).

дістали подальшого розвитку:

- розкриття змісту та сутності законності в діяльності ОМС як субрежиму адміністративного права, в результаті чого доведено, що законодавчі положення,

якими передбачається забезпечення законності в діяльності ОМС в Україні, потребують вдосконалення, оскільки неналежним чином врегульовують усі аспекти такого забезпечення, а в деяких випадках навіть спрямовані на централізацію публічної влади. Запропоновано прийняти проєкт ЗУ «Про внесення змін до законів України щодо ЗЗ під час здійснення МС», яким внести зміни до ЗУ 1997 р. № 280: 1) в ч. 1 ст. 1 визначати поняття «ЗЗ в діяльності ОМС»; 2) доповнити розділом IV-1 «ЗЗ в діяльності ОМС» (уточнити принципи, сутність, мету, завдання та засади ВОК, ГК, АН і СК за законністю діяльності ОМС; окреслити специфіку ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб МС у період дії режимів воєнного та надзвичайного стану);

- пропозиції щодо удосконалення правового регулювання громадського контролю за діяльністю ОМС, серед яких забезпечення можливості здійснення територіальною громадою повноцінного моніторингу діяльності ОМС, а також забезпечення юридичної визначеності організації та проведення загальних зборів громадян (наприклад, закріпленням заборони відмови сільським, селищним, міським головою в проведенні загальних зборів громадян з підстав відсутності статуту територіальної громади), організації та проведення місцевих ініціатив, громадських слухань, публічних консультацій, звернення громадян, громадської оцінки (експертизи), набуття і реалізації зборами виборців права на народну ініціативу, участі в діяльності консультативно-дорадчого органу при ОМС та їх посадових особах (викладено пропозиції щодо відповідних змін до законодавства);

- наукові розробки щодо досвіду держав-членів ЄС в частині забезпечення законності в діяльності ОМС, як наслідок були чітко сформульовані принципи такої забезпечувальної діяльності, доцільні для законодавчого закріплення (такі пропозиції вже вносилися окремими законопроєктами, проте окреслені в них принципи є абстрактними, що на практиці дозволить їх довільно тлумачити), а також обґрунтовано доцільність розробки Кодексу місцевого самоврядування за прикладом Франції та створення конгресу ОМС України за прикладом Латвійського союзу самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів зумовлено тим, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій роботі – для подальших наукових досліджень сутності та проблем правового регулювання і застосування адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування;

– у правотворчості – в процесі вдосконалення законодавства та підготовки нових проєктів законодавчих актів у сфері забезпечення законності в ОМС, упорядкування відносин з приводу децентралізованої організації держави;

– у правозастосуванні – результати дослідження можуть сприяти підвищенню якісного рівня реалізації органами та посадовими особами місцевого самоврядування заходів із забезпечення законності в діяльності ОМС;

– у навчальному процесі – у вищих юридичних навчальних закладах під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Муніципальне право», при підготовці робочих програм і планів, написанні підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, проведенні семінарських занять із зазначених дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки доповідалися дисертантом на наступних наукових конференціях: «Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі» (Київ, 22 лист. 2019 р.), «Юридична осінь 2019 р.» (Харків, 29 лист. 2019 р.), «Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку» (Київ, 2020 р.).

Результати дослідження знайшли впровадження у діяльності наступних навчально-наукових та державних установ: Акт про впровадження у навчальний процес Київського інституту бізнесу та технологій результатів наукового дослідження Ібрагімзаде Ельшада Рафіг огли № 12/22 від 24.01.2022; довідка про впровадження результатів наукового дослідження Ібрагімзаде Ельшада Рафіг огли Інституту законодавства Верховної Ради України від 12.01.2022 № 22/-1-15 ; довідка про впровадження у практичну діяльність Київської міської державної адміністрації

результатів наукового дослідження Ібрагімзаде Ельшада Рафіг огли від 15.02.2022 № 08/234-22.

Публікації. Основні результати дисертації, висновки та пропозиції знайшли відображення загалом у шести статтях: в чотирьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, та двох статтях – у наукових виданнях інших держав, а також у трьох тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить ___ сторінок, обсяг основного тексту – ___ сторінок. Список використаних джерел складається із ___ найменувань і займає 66 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Законність у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Доктрина невід'ємного права на місцеве самоврядування, що була сформульована в сучасному вигляді у США [501, с. 441; 522, с. 190], в Україні у такій формі почала поступово впроваджуватись лише з початком відновлення незалежності (в 1991 р.), наслідком чого стало те, що відповідна цивілізаційна ідея в 1996 р. вже була закріплена на конституційному рівні, а саме в ч. 2 ст. 5 і ст. 7 Основного ЗУ [147], а в 1997 р. та 2001 р. – деталізована в нормах законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [341] (далі – ЗУ 1997 р. № 280), «Про службу в ОМС» (далі – ЗУ 2001 р. № 2493). При цьому в дійсності вказана доктрина може бути належним чином об'єктивована лише в тому разі, коли вона втілюватиметься: 1) в державі, що є правовою та демократичною, а відтак – здійснює заходи щодо комплексної децентралізації публічної влади (не допускає необґрунтованої централізації публічної влади); 2) в системі місцевого самоврядування, в якому органи та посадові особи місцевого самоврядування будуть відповідальним чином виконувати свої повноваження, не зашкоджуючи правам, законним інтересам людини та територіальної громади, виконуючи таким чином вимоги законності, що є феноменом, який в сучасних державах пронизується ідеями людиноцентризму, панування права та справедливості.

Розглядаючи законність у діяльності органів місцевого самоврядування слід відмітити громадсько-державну теорію (теорія муніципального дуадізму) виходить з того, що органи місцевого самоврядування є незалежними від держави, коли виконують свої власні повноваження. Коли ж органи місцевого самоврядування виконують функції держави (делеговані повноваження), то вони розглядаються як державні органи. Відповідно, природа їхньої влади є змішаною: при виконанні

функцій держави публічною державною, в інших випадках публічною муніципальною [182, с. 29].

Важливість безумовного дотримання вимог законності в діяльності ОМС, як основи для належної об'єктивації доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, підкреслена конституцієдавцем у ч. 2 ст. 19 Основного ЗУ та законодавцем у п. 2 ч. 1 ст. 4 ЗУ 1997 р. № 280. Також значимість дотримання комплексу вимог законності в діяльності цих органів публічної влади та їх посадових осіб наголошується й українськими науковцями [див., напр.: 15; 51, с. 8–9; 87; 131; 180, с. 49–72; 183, с. 48; 187; 195, с. 168; 387; 442; 445; 458]. Поряд із тим зазначимо, що наявність значного обсягу наукових напрацювань українських і зарубіжних вчених-юристів, фахівців у галузі державного управління, спрямованих на окреслення сутності законності в діяльності ОМС, на сьогоднішній день не може вважатись достатнім концептуальним підґрунтям для триваючої реформи децентралізації публічної влади в Україні, суттєвою частиною якої є створення дієвого адміністративно-правового режиму забезпечення законності діяльності цих органів публічної влади. Вказане обумовлено щонайменше наступним: 1) починаючи з 2015 р. наука адміністративного права України почала активно розвиватись у межах європейської концепції публічного адміністрування (*the concept of public administration*), пронизаною ідеєю людиноцентризму [див., напр.: 160, с. 89; 161; 164; 175; 176, с. 8–9; 203; 389, с. 160, 162, с. 212–213], що обумовлює потребу концептуального перегляду усталених підходів до розуміння інститутів адміністративного права, заснованих на концепції державного управління (*the concept of government controlled*), котра становить безпосередню загрозу для належної об'єктивації доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування (відповідні зміни обумовлені насамперед тим, що в Україні також відбувається переосмислення засад юридичної науки, що закономірно, адже, як зазначає провідна вчена Н. М. Корчак, юридична наука «завжди залишатиметься складовою частиною цивілізаційної культури, її духовною складовою» [148, с. 219]); 2) протягом 2015–

2022 рр. (особливо з початком широкомасштабної Російсько-Української війни, розпочатої 24.02.2022 р.) до адміністративного законодавства України було внесено низку змін, а в ВР України – зареєстровано множину проєктів законів України, зокрема й в частині, що стосується забезпечення законності в діяльності ОМС. З огляду на це, наукові напрацювання вчених, присвячені встановленню сутності законності, як різнопланової категорії [121, с. 80], та законності в діяльності ОМС, можуть становити теоретичний фундамент для формування актуальної наукової думки щодо сутності законності в діяльності ОМС та адміністративно-правових засобів її забезпечення, що враховуватиме концепцію публічного адміністрування, доктрини невід’ємного права на місцеве самоврядування, а також поточні зміни законодавства України про місцеве самоврядування та відповідні законопроєкти.

Досягаючи поставленої мети зазначимо, що в науковій літературі наразі наявне спільне бачення сутності ОМС [8; 83; 94; 490], котре починає характеризуватись несуттєвими відмінностями лише в процесі конкретизації рис цих органів публічної влади (тобто, окреслених в рамках формального інтерпретаційного підходу) у контексті: 1) певних соціально-правових явищ; 2) конкретних властивостей правового статусу ОМС, їх соціально-правової ролі в житті ТГ, суспільства і держави. При цьому можна виокремити відповідні *формальний* [24, с. 103] та *феноменологічний* [29, с. 137; 104, с. 56] інтерпретаційні підходи, осмислюючи які, можемо дійти висновку, що за допомогою них вчені розкривають два рівні осмислення ОМС. Однак, і формальний, і феноменологічний підходи в повній мірі пронизані базовими ідеями доктрини невід’ємного права на місцеве самоврядування: 1) безспірна автономія ТГ в контексті реалізації нею права на місцеве самоврядування (*недопустимість централізації публічної влади*); 2) унеможливлення узурпації влади ОМС (їх посадових осіб), в порушення засад законності, публічного інтересу ТГ (*недопустимість підміни безпосереднього джерела влади відповідальними перед ним суб’єктами*).

Розкриваючи сутність законності в діяльності ОМС необхідно уточнити сутність цієї діяльності. З приводу діяльності цих органів публічної влади, приймаючи до уваги

комплексний аналіз змісту частин 1 і 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. [93], наукові підходи до розуміння обсягу та сутності властивостей ОМС [див., напр.: 4, с. 79-80; 173, с. 33-34; 435, с. 20-21; 534, с. 377], властивостей місцевого самоврядування й особливих рис публічної владної діяльності [див., напр.: 11; 449; 491; 495; 504], зазначимо, що діяльність ОМС можна розуміти в якості: 1) багатофункціональної підсистеми системи публічного адміністрування в державі; 2) особливого виду суспільних відносин; 3) процесу прийняття представницьких рішень місцевого самоврядування та здійснення на їх виконання (і виконання законодавства) правових дій; 4) форми публічно-владного впливу на сфери суспільних відносин, обмежені рамками автономії ОМС, яка поширена не лише на органи, але й на посадових осіб місцевого самоврядування. Отже, *діяльність ОМС* – це багатогранне соціально-правове явище, котре в практичній дійсності об'єктивується в сукупності правовідносин, які виникають, тривають та припиняються в рамках регламентованого законодавством, цілеспрямованого публічно-владного впливу ОМС на певну сферу суспільних відносин, результатом чого є вирішення питань місцевого значення (*далі* – ПМЗ).

Особливі риси ОМС і сутність діяльності цих органів публічної влади показово підтверджують очевидну важливість забезпечення законності такої діяльності, а відтак – належне концептуальне та практичне розуміння сутності законності діяльності ОМС, меж законності цієї діяльності. Надзвичайно актуальним це питання постає також крізь призму безпекових ризиків, що пов'язані із діяльністю ОМС в умовах Російсько-Української війни. У зв'язку із цим, слід констатувати, що згідно вимог ст. 4 ЗУ 1997 р. № 280 одним із принципів місцевого самоврядування є законність, хоча в подальших нормах зміст і вимоги цієї засадничої ідеї відносно ОМС законодавцем у відповідному акті не розкриваються (при цьому відповідна проблема частково вирішується у ст. 6 відтермінованого щодо набуття чинності ЗУ «Про адміністративну процедуру», який було повторно прийнято (з пропозиціями Президента України) від 17.02.2022 р. [265]). Відсутнє єдине розуміння сутності цього

поняття також і серед науковців. Не викликає сумнівів, що невизначеність категорії законності у законодавстві (саме в контексті діяльності ОМС) та науці ускладнює вирішення нагальних завдань її гарантування й забезпечення законності в умовах дії правового режиму воєнного стану, а також проведення реформи децентралізації влади в Україні та може негативно позначитися на виконанні покладених на місцеве самоврядування завдань і функцій. Вирішуючи цю проблему з'ясуємо основні інтерпретаційні підходи українських вчених до розуміння поняття «законність», на основі чого окреслимо визначення поняття «законність в діяльності ОМС».

Критично аналізуючи наявну наукову літературу, присвячену розкриттю концептуальної сутності та проблематики законності, можемо помітити досить широке різноманіття підходів до визначення сутності законності: позитивістський, природно-правовий, антрополого-правовий підходи, розуміння в контексті феноменологічної і комунікативної теорії права тощо. При цьому найбільш повно законність українськими вченими тлумачиться переважно у формальному [33, с. 302] та феноменологічному [487, с. 215] контекстах, узагальнюючи які законність можна розкрити у таких аспектах:

1. *Законність – це загальноправовий принцип (засаднича ідея) безумовного дотримання та виконання законів, правових актів і судових рішень усіма органами держави, посадовими особами та громадянами.* На сьогоднішній день в Україні як матеріальне, так і процесуальне законодавство використовує термін законності переважно в сенсі принципу з чим погоджуються юристи-адміністративісти та фахівці у сфері державного управління [12, с. 345; 168, с. 31; 195, с. 168; 452, с. 106]. Між тим, в дійсності законність і принцип законності не тотожні, адже законність в загальноправовому сенсі є феноменом, який вимагає дотримуватись норм законодавства (при цьому слід мати на увазі, що ідея верховенства права також заперечує сваволію). У той же час принцип законності вимагає дотримуватись лише правових законів, а не законів (підзаконних актів) загалом (тобто, лише законів, адекватних праву), й ігнорувати норми законодавства, що зневажають необхідність

балансу публічних і приватних інтересів крізь призму людиноцентризму [56]. Враховуючи той факт, що Україна – це правова та демократична держава, доходимо висновку, що законність по відношенню до ОМС може розглядатися і як принцип – вимога дотримуватися законів та інших правових актів під час виконання обов’язків, а також як режим діяльності, що передбачає правомірну поведінку в системі правовідносин органів і посадових осіб ОМС з громадянами та організаціями. Окреслене розуміння поняття законності й принципу законності підтримано також практикою Європейського суду з прав людини (*далі* – ЄСПЛ), головним чином в контексті осмислення Судом балансу публічних і приватних інтересів крізь призму ідеї людиноцентризму. Відповідний висновок ґрунтується на критичному аналізі параграфів 56–58 рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» (*Shchokin v. Ukraine*) (заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14.10.2010 р. [413], а також параграфів 39–43 рішення ЄСПЛ у справі «Серков проти України» (*Serkov v. Ukraine*) (заява № 39766/05) від 7.07.2011 р. [503].

Враховуючи адміністративно-правовий контекст розглядуваного питання, а також останні зміни законодавства, зазначимо, що в 2021 р. законодавцем окреслено новітній підхід інтерпретації сутності законності, що розширює усталене розуміння цього явища (головним чином в контексті здійснення адміністративного провадження). Так в частинах 1–3 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» (на сьогодні відтермінований у часі набрання законної сили) вказується, що адміністративний орган (тобто, ОМС, його посадові особи) здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначених нормами законодавства (Конституцією України, іншими законами України, діючими на території держави міжнародних договорів), а також у разі наявності належних умов для здійснення дискреційних повноважень адміністративного органу. При цьому слід відзначити, що в сукупності таких умов (вони перелічені у пунктах 1–4 ч. 3 ст. 6 Закону) міститься вказівка на обов’язковість правомірності вибору суб’єктом здійснення дискреційного повноваження (тобто,

узгодженість із мірилом права), а також відповідності принципам адміністративної процедури (у п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону серед цих засадничих ідей законодавець називає «верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності») [265]. За таких обставин законність, як принцип, в адміністративно-правовій площині осмислення такої засади може розглядатись у двох контекстах: 1) *традиційний контекст* – дотримання вимог законодавства, яке є адекватним вимогам засад права; 2) *розширений контекст* – об'єктивація адміністративно-правового статусу адміністративного органу у відповідності до вимог законодавства, узгодженого із засадами права, а також за наявності комплексу умов здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження.

2. *Законність, як метод здійснення управлінської діяльності суб'єктами публічної влади.* Як метод законність в діяльності ОМС постає у вигляді вимоги до підпорядкування (для об'єктивації мети та виконання завдань місцевого самоврядування) вимогам ч. 2 ст. 19 Конституції України усіх дій (бездіяльності), процесів прийняття рішень ОМС, спрямованих на впорядкування: 1) суспільних відносин організаційного характеру та позаорганізаційного характеру; 2) процесів установчого, забезпечувального (кадровими, інформаційними, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами) характеру тощо.

3. *Законність, як адміністративно-правовий режим правомірності та впорядкованості діяльності суб'єктів публічної влади та невлadних суб'єктів адміністративного права.* Зазначимо, що в контексті «режиму» законність осмислюють провідні українські правники [388, с. 139; 439, с. 490], з огляду на що можемо дійти думки, що відповідний феномен може розкриватись у контексті сучасних поглядів на концептуальну сутність адміністративно-правового режиму [див., напр.: 152, с. 73]. Таким чином, законність цілком органічно може розглядатися в якості особливого, урегульованого адміністративним законодавством режиму суспільних відносин, за якого продукуються управлінські рішення, вчиняються

управлінські діяння, дотримуються публічні інтереси, права та інтереси фізичних і юридичних осіб.

Зважаючи на багатогранну сутність законності, сучасну доктрину невід'ємного права на місцеве самоврядування, діяльності ОМС, доходимо думки, що під поняттям «законність в діяльності ОМС» слід розуміти адміністративно-правовий режим, крізь призму якого: 1) ОМС (його посадова особа) зобов'язана вчиняти управлінські дії (бездіяльність) або приймати рішення, ґрунтуючись на принципах права та вимозі ч. 2 ст. 19 Конституції України; 2) суб'єкт забезпечення законності в місцевому самоврядуванні зобов'язаний застосувати адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності ОМС; 3) факт порушення вимог законності тлумачиться в якості підстави для: а) визнання дій (бездіяльності), рішень ОМС (їх посадових осіб) протиправними; б) притягнення суб'єкта, котрий порушив вимоги законності, до юридичної відповідальності.

Конкретизувати сформульовану дефініцію можливо шляхом окреслення властивостей законності діяльності ОМС. У зв'язку із цим визначимо такі *особливі риси законності діяльності ОМС*:

1. *Законність в діяльності ОМС є явищем, урегульованим правом.* Відповідна властивість законності визначається тим, що цей феномен в правовій, демократичній державі засновується на праві [85, с. 69], будучи узгодженим із нормами матеріального і процесуального законодавства [183, с. 48]. У зв'язку із цим, в рамках діяльності ОМС законність регламентована на рівні Основного ЗУ, ЗУ 1997 р. № 280, в інших актах законодавства, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства (*далі – КАС*) України [137], які містить норми про встановлення судом справедливості також у справах про законність дій (бездіяльності) та рішень ОМС.

2. *Законність в діяльності ОМС переслідує особливу мету, на досягнення якої виконує комплекс завдань,* будучи цілісно спрямованою на уможливлення попередження ймовірних відхилень в діяльності ОМС. Враховуючи загальноправовий контекст розуміння мети явищ [59, с. 63], а також координати забезпечення законності

в діяльності ОМС [195, с. 168], доходимо думки, що *метою законності в діяльності ОМС* є встановлення необхідного (для належної об'єктивної права на місцеве самоврядування) рівня правопорядку в усіх сферах діяльності ОМС, результатом чого є те, що ці органи в процесі діяльності досягають мети свого створення, а також спроможні законно та ефективно виконувати покладені на них законодавством і ТГ завдання. Що ж стосується *завдань законності в діяльності ОМС*, то ними, враховуючи позиції правників щодо сутності завдань органів публічної влади [143, с. 207], є: 1) попередження можливих відхилень в діяльності ОМС (їх посадових осіб) від мети діяльності ОМС; 2) оперативне виявлення та усунення виявлених порушень законодавства посадових осіб ОМС; 3) відновлення зміненого вчиненим порушенням законодавства стану законності; 4) сприяння відповідності діяльності ОМС вимогам ч. 2 ст. 19 Основного ЗУ; 5) формування високого рівня правової культури на рівні місцевого самоврядування; 6) встановлення високого рівня додержання принципу законності в діяльності ОМС; 7) забезпечення дії засади невідворотності юридичної відповідальності.

3. *Законність в діяльності ОМС характеризується адміністративно-правовим змістом*, який перш за все обумовлений тим, що в цій діяльності реалізується публічне управління, а отже наявні особливі суб'єкти – органи публічної служби в Україні [див., напр.: 144, с. 67]. Відтак, законність в діяльності ОМС, обумовлюючи існування спеціального адміністративно-правового режиму діяльності цих владних органів, є частиною режиму адміністративного права України, що визначає її адміністративно-правовий зміст. Це слід осмислювати з урахуванням ст. 6 ЗУ «Про адміністративну процедуру», в частинах 1 і 2 окреслюється класичне (загальне) розуміння поняття законності разом із адміністративно-правовою складовою цього феномену – щодо меж і змісту реалізації повноважень, у тому числі дискреційних. Крім того, в контексті адміністративно-правового змісту законності в діяльності ОМС слід враховувати увесь комплекс характерних ознак публічно-правової природи ОМС, до яких ученими віднесено наступне: компетенція ОМС встановлюється Конституцією і законами

України; публічна влада на рівні місцевого самоврядування підзаконна, організаційно відособлена, має особливий об'єкт – ПМЗ і здійснюється на основі комунальної власності; ОМС мають бути підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед ТГ в межах здійснення наданих законом повноважень; влада ОМС поділяється на представницьку та виконавчу; легітимація та легалізація локального інтересу ТГ в межах конституційних норм; не заперечуючи пріоритетність Конституції і законів України, ОМС керуються також локальною нормативною базою – статутами ТГ, рішеннями та актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування [262, с. 104, 105].

4. *Законність в діяльності ОМС узгоджена із вимогами законності та скорегована рамками діяльності ОМС.* Приймаючи до уваги позиції українських вчених [172; 184, с. 382; 471, с. 32], зазначимо, що законність вимагає щонайменше: 1) верховенства Основного ЗУ, ін. законодавчих актів, а також вищість законодавства над мотивами, інтересами посадових осіб ОМС в процесі прийняття ними рішень; 2) досконалого, прогресивного нормативно-правового забезпечення діяльності ОМС, як на центральному, так і локальному рівнях, що унеможливило б довільні дії суб'єктів владних повноважень; 3) дії (бездіяльність) та акти ОМС (їх посадових осіб) повинні узгоджуватись із вимогами законодавства (у цьому сенсі позитивним є правило, окреслене у ч. 3 ст. 6 ЗУ «Про адміністративну процедуру», в якій уточнено умови законності здійснення дискреційного повноваження адміністративним органом); 4) створення та забезпечення функціонування механізмів реалізації адміністративно-правового статусу ОМС (їх посадових осіб), а також статусу ТГ; 5) існування механізму попередження порушень законодавства ОМС (їх посадовими особами), а також механізму притягнення порушників норм законодавства до відповідних видів (головним чином дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної) юридичної відповідальності. Такі вимоги законності окреслюють концептуальні рамки законності діяльності ОМС й недотримання їх відповідними суб'єктами владних повноважень, навіть, якщо це буде здійснюватися в рамках повноважень

таких владних суб'єктів, може тлумачитись в якості порушення законності, існуючої в правовій та демократичній державі. У зв'язку із цим, важливим є також встановлення обсягу діяльності ОМС, рамки якої окреслюють формальний вияв законності.

Враховуючи сутність місцевої влади, що окреслена в ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [93], зазначимо, що реалізація місцевого самоврядування можлива через діяльність ОМС, що обмежується: 1) компетенцією ОМС, як автономної форми публічної влади (в цьому сенсі слід зазначити, що компетенцію вчені розуміють як комплекс сфер нормативно визначених і закріплених у чинному законодавстві завдань та повноважень, у межах яких функціонують ТГ, їх виконавчі органи та посадові особи, районні й обласні ради [195, с. 81]); 2) предметом відання місцевого самоврядування, який згідно правової позиції КС України, викладеної ним в абз. 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 26.03.2002 р. № 6-рп/2002, є не будь-які питання суспільного життя, а лише ПМЗ, перелік яких закріплено в Основному ЗУ та ЗУ 1997 р. № 280 [422].

Приймаючи до уваги ст. 38 ЗУ 1997 р. № 280, в якій визначено коло власних (самоврядних) та делегованих повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, доходимо думки, що рамки діяльності ОМС за характером повноважень окреслюється діяльністю, котра: 1) здійснюється щодо власних для ОМС питань; 2) здійснюється з метою реалізації делегованих повноважень ОВВ.

Отже, діяльність ОМС (посадової особи цього органу) відповідатиме zasadі законності, якщо вона здійснюватиметься в межах компетенції, предмета відання цього суб'єкта владних повноважень, а також в установленому порядку та формі. Це в повній мірі відповідає вимозі, встановленій конституцієдавцем у ч. 2 ст. 19 Основного ЗУ, згідно якої ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

5. Законність в діяльності ОМС передбачає існування адміністративно-правового механізму її забезпечення. Таким правовим механізмом є комплекс

передбачених законодавством засобів, які уможлиблюють реальне здійснення процедур послідовного та ефективного планування, організації та здійснення відповідних адміністративно-правових заходів\ї.

6. Законність в діяльності ОМС в процесі своєї об'єктивації трансформується в правопорядок як в цьому суб'єкті владних повноважень, так і в сферах, на який поширений владний вплив ОМС [див., напр.: 85, с. 70].

7. Законність в діяльності характеризується особливою соціально-правовою значимістю, що обумовлена соціально-правовим значенням: 1) права [див., напр.: 49, с. 100] і законності загалом [див., напр.: 207, с. 127; 388, с. 139; 521, с. 43]; 2) діяльності ОМС, що обумовлено тим фактом, що на місцевому рівні реалізується більшість основних прав і законних інтересів громадян (тобто, ТГ) й з ОМС громадяни найчастіше вступають в різні відносини. Отже, в узагальненому вигляді соціально-правове значення законності в діяльності ОМС виявляється в тому, що вона: 1) сприяє захисту та формуванню позитивного авторитету публічної влади та довіри суспільства до суб'єктів владних повноважень, до встановленого правопорядку загалом, адже від рівня дотримання законодавства на місцевому рівні, залежить ставлення громадян до правової системи держави в цілому (в умовах безпекової кризи, яка обумовлена Російсько-Українською війною, законна діяльність ОМС є чинником, з огляду на який ТГ на територіях «сірої зони», не матимуть жодної толерантності до держави-агресора та до окупаційної влади); 2) встановлює обмеження здійснення публічної влади цими суб'єктами владних повноважень; 3) є умовою: а) ефективної діяльності цих суб'єктів владних повноважень; б) належної об'єктивації доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування; 4) сприяє юридичній визначеності цієї владної діяльності (в умовах воєнного стану та дезорієнтації ТГ під впливом російської агресії надзвичайно важливим є забезпечення законності дій та рішень ОМС, адже таким чином громадяни на відповідній території матимуть змогу відчувати стабільність правової системи, прогнозувати свої майбутні дії, які в умовах сьогодення є обмеженими невизначеністю, яка є наслідком перманентних агресивних дій РФ у східних і

південних областях України); 5) сприяє вирішенню на локальному (місцевому) рівні низки актуальних фонових проблем [135, с. 73] буття суспільства та держави, зокрема: а) національно-безпекові проблеми, виражені у вигляді виходу територій з-під фактичного контролю Уряду (справа в тому, що сепаратизм є особливо небезпечним явищем [77–79; 527], яке вже десятиліттями мало прояв на пострадянському просторі [76; 80], а з 2014 р. набуло активного практичного вияву й в Україні, будучи замаскованим правом на самовизначення, однак прямо суперечить суті законності [див., напр.: 439, с. 491, 492] й тому, законність в діяльності ОМС унеможливорює використання цими суб'єктами владних повноважень та їх посадовими особами владного впливу для задоволення сепаратистських амбіцій, які в будь-якій формі та вигляді є безпосереднім виявом порушення законності та режиму законності); 2) проблеми толерантності професійних публічних службовців (далі – ППС) до корупції, яка є негативним, надзвичайно поширеним в Україні соціально-правовим явищем [69; 73; 116; 148; 162; 457; 507], що шкодить подальшому розвитку країни, як правової та демократичної держави [103, с. 123-124; 154, с. 7-8], а також становить ризик для впровадження реформи децентралізації публічної влади [61]; 3) зростання правового нігілізму серед ППС, зокрема, й на місцевому рівні.

Підводячи підсумок викладеному зазначимо, що, по-перше, законність в діяльності ОМС постає в якості особливого адміністративно-правового режиму та в теоретичному осмисленні характеризується такими рисами: 1) є явищем, урегульованим правом, виконуючим коло завдань, спрямованих на досягнення мети законності діяльності ОМС (в цьому контексті вона узгоджена із вимогами законності та із правовим статусом ОМС); 2) має адміністративно-правовий зміст, адже законність діяльності ОМС – це об'єкт адміністративно-правового регулювання; 3) передбачає дію адміністративно-правового механізму її забезпечення, результатом чого є підтримання правопорядку в діяльності ОМС; 4) характеризується особливою соціально-правовою значимістю. По-друге, теоретичне осмислення законності в діяльності ОМС дозволяє не лише окреслити перспективи розвитку наукової думки

про відповідне соціально-правове явище, а також про адміністративно-правові засоби його забезпечення, але й також оцінити неприпустимість подальшого ігнорування законодавцем питання врегулювання забезпечення законності в діяльності зазначених суб'єктів владних повноважень, що є питанням, актуалізованим потребою забезпечення неухильного дотримання вимог законності в умовах повномасштабної Російсько-Української війни. У зв'язку із цим, вбачається потреба в розробці та подальшому прийнятті *проекту ЗУ «Про внесення змін до законів України щодо забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування»* (далі – проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування) [122, с. 28].

Пропонованим законопроектом доцільно передбачити внесення відповідних змін до ЗУ 1997 р. № 280, а щонайперше – доповнити цей законодавчий акт розділом IV-1 «Забезпечення законності в діяльності ОМС», який складатиметься з таких статей: 1) ст. 80-1 «Принципи забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування»; 2) ст. 80-2 «Внутрішній контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування»; 3) ст. 80-3 «Громадський контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на рівні місцевого самоврядування»; 4) ст. 80-4 «Адміністративний контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування»; 5) ст. 80-5 «Судовий контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування»; 6) ст. 80-6 «Особливості забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування у період дії воєнного та надзвичайного стану».

При цьому слід мати на увазі, що на момент написання цієї дисертаційної роботи в Парламенті було зареєстровано низку проектів законодавчих актів, які містять положення, що стосуються питань забезпечення законності в діяльності ОМС. Зокрема, на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку громад та територій України 25.06.2020 р. був оприлюднений проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” та деяких інших законодавчих актів України щодо

децентралізації та розмежування повноважень ОМС», яким планується викласти чинний ЗУ 1997 р. № 280 у новій редакції (*дали* – Урядовий законопроект про місцеве самоврядування від 25.06.2020 р.), зокрема, передбачаючи в його структурі розділ V «Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування» [283]. Також 30.10.2020 р. було зареєстровано (під № 4298) проєкт ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про МДА” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» [288], який наразі знаходиться на розгляді у редакції, підготовленої до другого читання [289]. Крім того, 9.04.2022 р. у ВР України було зареєстровано (під № 7269) законопроект «Про внесення змін до ЗУ “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [291], який 12.05.2022 р. було прийнято та наступного дня направлено на підпис Президенту України. Переваги та недоліки норм вказаних законопроектів, нових змін до законодавства у частині упорядкування забезпечення законності в діяльності ОМС (будуть відзначені в наступних підрозділах дисертації) доцільно врахувати в процесі створення пропонованого нами проєкту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування.

1.2 Поняття, особливості та види адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування

Сутність форм адміністративно-правового забезпечення законності діяльності ОМС [82; 387; 450; 467; 488], а також аналіз наявних в науковій і довідковій літературі інтерпретацій понять «забезпечення» [444, с. 18], «адміністративно-правові засоби» [139, с. 434; 158, с. 152; 159; 163; 480, с. 143-144], а також «забезпечення законності» [6, с. 59; 130, с. 172; 165, с. 182–183; 166, с. 227–228] дозволяють дійти висновку, що законність загалом забезпечується переважно в результаті діяльності контрольних і наглядових органів публічної служби, хоча в умовах розбудови правової та демократичної держави крізь парадигму концепцій людиноцентризму і публічного

адміністрування, така забезпечувальна діяльність здійснюється й суб'єктами громадянського суспільства (більш того, значимість цих суб'єктів в контексті доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування неможливо переоцінити). При цьому специфічним для ОМС є те, що забезпечення законності (зокрема й адміністративно-правові засоби забезпечення законності) їх діяльності повинно узгоджуватись із: 1) гарантіями реалізації права на місцеве самоврядування (окреслюються доктриною невід'ємного права на місцеве самоврядування); 2) закріпленою на рівні Конституції України системою розподілу влади в державі; 3) відповідністю вимогам принципу законності (тобто, засадничим ідеям права, що обумовлюють панування права в державі, та людиноцентризму): а) діяльності суб'єктів, які контролюють діяльність ОМС (зокрема, ці суб'єкти не повинні виконувати невласиві їм повноваження, а також діяти в умовах реальних корупційних ризиків); б) засад розмежування повноважень ОМС та ОВВ в контексті їх взаємодії та недопущення при цьому спотворення необхідного рівня автономії ОМС. У зв'язку із цим, можемо дійти висновку, що в своїй сутності адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС повинні враховувати окреслені обставини. У тому ж разі, коли вказані характеристики в концептуальному осмисленні забезпечення законності діяльності ОМС будуть проігноровані, то ці заходи з великою ймовірністю становитимуть загрозу для реалізації права на місцеве самоврядування, а отже – створюватимуть сприятливі умови для культивування системної корупції, узурпації влади та формування інших умов, за яких неможливим буде розвиток України в рамках парадигми людиноцентризму.

Поряд із тим, слід зазначити, що критичний аналіз низки проектів законів України, в яких містяться норми про адміністративно-правові засоби забезпечення законності діяльності ОМС, засвідчує, що автори законопроектів досить часто виходять із спотвореного розуміння забезпечення законності діяльності ОМС (також не в повній мірі усвідомлюється цінність і значимість законотворчості, що є питанням, якому приділено низку праць вітчизняних правників, серед яких особливе місце

займають напрацювання Н. Ю. Задираки [див., напр.: 100]). Наприклад, в урядовому проєкті ЗУ, розміщеному на офіційному веб-сайті Мінрегіону України 25.06.2020 р., передбачається доповнення чинного ЗУ 1997 р. № 280/97-ВР ст. 75, у частинах 1 і 2 якої буде міститись визначення поняття «забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування». Відповідно до цього законопроєкту, забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування «передбачає нагляд за актами ОМС, що приймаються у межах сфери їхньої власної компетенції, а також, – у випадках, коли у раді громади не створюється колегіальний виконавчий орган, – за актами голови громади з питань організації та координації діяльності одноосібних виконавчих органів». При цьому, «заходи із забезпечення законності здійснюється виключно з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України та не можуть охоплювати питання доцільності, економності чи ефективності здійснення повноважень відповідними органами чи посадовими особами місцевого самоврядування» [283]. Критично аналізуючи наведені пропозиції Уряду зазначимо наступне:

1) заходи забезпечення законності, про які йдеться у наведеному визначенні стосуються лише діяльності ОМС в частині здійснення місцевого самоврядування, хоча ризики для правового режиму забезпечення законності в діяльності ОМС можуть мати місце також й в службовій діяльності посадових осіб ОМС, а також у внутрішньо організаційних процесах. Зокрема, вияви недоброчесності професійних публічних службовців, що мають корупційний характер (чи є актами, пов'язаними із корупцією), на практиці об'єктивуються у непотизмі, кронізмі (хоча це не стосується питань здійснення місцевого самоврядування, проте, може становити ризики для такої діяльності, підриваючи засади демократизму та правомірності діяльності ОМС), розпорядженні ресурсами ОМС тощо. Крім того, звернемо увагу на те, що забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування (у відповідності до законопроєкту) стосуються виключно актів ОМС, ігноруючи при цьому потребу в забезпеченні законності дій ОМС під час здійснення місцевого самоврядування,

наслідком чого є створення умов, за яких поза режимом забезпечення законності діяльності ОМС, встановленим цим законопроектом, залишаються інші відносини та процеси, які не пов'язані зі здійсненням місцевого самоврядування, однак прямо чи опосередковано впливають на належне здійснення місцевого самоврядування (це, як вже зазначалось, – питання реалізації кадрової політики в ОМС, інші заходи ресурсного забезпечення діяльності цього суб'єкта публічної адміністрації, внутрішньо організаційна діяльність загалом та ін.);

2) заходи із забезпечення законності відповідно до пропонованої норми здійснюється виключно з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України, однак, не враховується потреба забезпечення законності в контексті виконання вимог міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Парламентом (відповідний аспект враховується у ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про адміністративну процедуру»);

3) характерними ознаками забезпечення законності в діяльності ОМС відповідно до Урядового проекту ЗУ від 25.06.2020 р. є наступне: а) забезпечення законності є наглядовою діяльністю щодо актів ОМС або актами голови громади (коли не створено колегіального виконавчого органу), б) забезпечення законності здійснюється виключно з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України; в) забезпечення законності здійснюється ОБВ. Окреслене розуміння забезпечення законності в діяльності ОМС є таким, що не узгоджується із:

а) положеннями Основного ЗУ, що закріплюють систему розподілу влади в державі, верховенство установчої влади народу, який делегує свої повноваження представницькій владі, її виборним депутатам безпосередньо, шляхом волевиявлення на місцевих виборах (ч. 2 ст. 5, ст. 7 Конституції). У разі, якщо ОМС перебуватиме у відносинах підконтрольності відповідному ОБВ (насамперед, щодо здійснення права на місцеве самоврядування), можна констатувати: по-перше, спотворення системи розподілу влади в державі; по-друге, обмеження права на місцеве самоврядування, яке в процесі реалізації ставатиме залежним від волі ОБВ та суб'єктів, яким вони

підконтрольні. Крім того, виникає закономірне питання про розширення невластивих ОВВ функцій, а саме – нагляд за дотриманням Конституції та законів України. Примітним є те, що до ліквідації функції нагляду за дотриманням законності в органах публічної влади відповідною діяльністю займались саме органи прокуратури (органічність цього була обумовлена тим фактом, що прокуратура в Україні є особливим елементом системи стримування і противаг), де працювали кваліфіковані юристи з вищою юридичною освітою та досвідом роботи у галузі права (ці та інші обставини були аргументами для вчених [див., напр.: 185, с. 3–4, 173] в дискусії про недоцільність ліквідації функції загального нагляду). Передували ліквідації вказаної функції нагляду систематичні рекомендації міжнародних інституцій, в яких нав'язувалась думка про те, що Україна не спроможна набути членства в ЄС, не розбудувавши правову та демократичну державу, а такого стану вона може набути лише реформувавши органи прокуратури шляхом ліквідації функції нагляду за дотриманням законності в системі органів публічної служби. При цьому в Урядовому проєкті ЗУ від 25.06.2020 р. КМ України намагається задовольнити практичну потребу в загальному надзвичайному: по-перше, лише щодо діяльності ОМС (стосовно реалізації права на місцеве самоврядування); по-друге, за рахунок діяльності ППС, які не обов'язково матимуть саме юридичну освіту, а також можуть бути без належного досвіду роботи в галузі права. Отже, модель забезпечення законності в діяльності, яка пропонується в зазначеному проєкті Закону, є неприпустимою, адже становитись значний ризик для панування права, просування ідей демократизму, нівелюючи ідею права на місцеве самоврядування;

б) доктриною невід'ємного права на місцеве самоврядування, ігнорування якої унеможлиблює розбудову держави в якості сучасної європейської правової і демократичної держави, а також концептуальними засадами контролю. Вказане пояснюється тим фактом, що за рішеннями ради, яка підлягатиме контролю, будуть здійснювати контроль ОВВ, що за змістом своєї діяльності мають виконувати рішення, які приймає представницька влада.

Відповідна загрозна для об'єктивації доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування в Україні тенденція реформування законодавства спостерігається й в інших законопроєктах, авторами яких є представники виконавчої влади. Показовим прикладом цьому є проєкт ЗУ «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (під № 2598), поданий (як невідкладний) до ВР 13.12.2019 р. [292] й доопрацьований 27.12.2019 р. [293] (далі – Проєкт ЗУ 2019 р. № 2598). Цей законопроєкт після його публікації (навіть у доопрацьованому варіанті) викликав масову непідтримку як серед ОМС і в експертному середовищі, так і серед міжнародних партнерів України [див., напр.: 13; 91; 115; 178], що цілком виправдано в контексті питання відображення в тексті зазначеного Проєкту розуміння забезпечення законності діяльності ОМС, що нівелює невід'ємне право на місцеве самоврядування. Враховуючи вказане, а також Першу та Другу спільну заяву міських, селищних, сільських голів, голів ОТГ та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування [92; 451], наголосимо на тому, що серед загрозливих новел, які передбачались законопроєктом щодо внесення змін до Основного ЗУ, найбільшої уваги заслуговують ті, що стосуються централізації влади. Так, хоча метою законопроєкту начебто є упорядкування процесу децентралізації влади, в дійсності, цим документом пропонувалось здійснити системне впровадження централізації публічної влади (вказане нами демонструється у підрозділі 2.3 дисертації).

Крім того, слід мати на увазі й те, що питань децентралізації і забезпечення законності діяльності ОМС безпосереднім чином стосується й низка інших законодавчих ініціатив, зареєстрованих у ВР України з 2019 р. [див., напр.: 285; 289; 291; 383]. Таким чином, наразі потребується формування цілісного концептуального розуміння сутності не лише забезпечення законності, але й адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС, враховуючи встановлену попередньому підрозділі дисертації сутність доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, а також концепції законності в діяльності ОМС, їх посадових осіб. Це сприятиме тому, що відповідні зміни законодавства: 1) будуть узгоджуватись із

відповідним концептуальним розумінням вказаних засобів забезпечення законності в діяльності ОМС; 2) не будуть прямо чи опосередковано створювати умови, за яких забезпечення законності буде використовуватись всупереч принципу законності – не будуть створювати режим забезпечення законності, який передбачатиме формування організаційного правопорядку в ОМС шляхом нівелювання права на місцеве самоврядування на користь централізації влади в Україні.

Досягаючи поставленої мети спершу зазначимо, що в ч. 1 ст. 1 ЗУ 1997 р. № 280 (у редакції пропонованого нами *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*) слід закріпити визначення поняття «*забезпечення законності в діяльності ОМС*» (тобто, не лише під час здійснення місцевого самоврядування, як це слід зробити, на думку авторів Урядового проєкту ЗУ від 25.06.2020 р.), виходячи із такого концептуального розуміння означеного процесу: це активна діяльність уповноважених на це суб'єктів публічного адміністрування (владних чи невладних повноважень), яка: 1) включає систему заходів і умов, покликаних забезпечувати точне та неухильне дотримання законодавства ОМС та їх посадовими особами в процесі їх діяльності; 2) дозволяє домогтися того, щоб без шкоди для реалізації невід'ємного права на місцевого самоврядування фактичні дії, бездіяльність та поведінка загалом ОМС та їх посадових осіб в повній мірі (в своєму змістовному та формальному вияві, а також у спрямуванні, мотивах, способах, засобах, підставах і умовах вияву) відповідали закріпленим в законодавстві правилам і стандартам до відповідних дій, бездіяльності та поведінки загалом.

Таким чином, в концептуальному сенсі можемо вести мову про декілька складових системи забезпечення законності в діяльності ОМС, а саме: нормативну основу; організаційну (інституційну) основу; позаорганізаційну (позаінституційну) основу; система конкретних правових засобів реалізації правових приписів щодо забезпечення реального правопорядку, серед яких особливе місце належить саме адміністративно-правовим засобам забезпечення законності, які українським

законодавцем передбачені для точного втілення вимог правового закону в життя як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремої ТГ.

Враховуючи викладене зазначимо, що адміністративно-правові засоби є підвидом правових засобів, характеризуючись тим, що застосовуються в сфері публічного управління та адміністрування загалом й регулюються нормами адміністративного права України. У зв'язку із цим, потребується з'ясувати сутність адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС, враховуючи, що поняття адміністративно-правових засобів (як і більш ширшої категорії – «правові засоби»), в національному законодавстві відсутнє. У зв'язку із цим, критично аналізуючи підходи науковців до розуміння сутнісного змісту правових засобів [див., напр.: 1, с. 149; 136, с. 293; 170, с. 10; 196, с. 413], а також адміністративно-правових засобів [див., напр.: 54, с. 117; 153, с. 64; 436, с. 27–28; 477, с. 71], доходимо думки, що адміністративно-правових засобів забезпечення законності є засобами забезпечення законності, що: 1) встановлюються в рамках адміністративно-правового способу регулювання суспільних відносин; 2) реалізується за допомогою (в рамках) адміністративно-правових відносин. Зазначені правовідносини лежать в основі взаємозв'язків громадян та організацій з органами публічної влади, в тому числі з ОМС, а отже є публічно-правовими відносинами.

Таким чином, під *адміністративно-правовими засобами забезпечення законності в діяльності ОМС* слід розуміти передбачені законодавством гарантії забезпечення законності в реалізації права на місцеве самоврядування, що виявляється в сукупності обов'язкових умов і засобів, безпосередньо спрямованих на забезпечення належної реалізації адміністративно-правового режиму законності діяльності ОМС шляхом діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на попередження, виявлення відхилень в діяльності ОМС (їх посадових осіб) від вимог законодавства, а також реагування такими суб'єктами у зв'язку із виявленням порушення законності і службової дисципліни в діяльності ОМС (їх посадових осіб).

Що ж стосується концептуальної сутності адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС, то з цього приводу, враховуючи позиції вчених з приводу властивостей правових засобів і адміністративно-правових засобів [84, с. 75; 469, с. 16–17], а також сформульоване нами визначення адміністративно-правових засобів, доходимо висновку, що для досліджуваних засобів характерним є те, що вони: 1) характеризуються похідними від законності в діяльності ОМС метою та завданнями; 2) є невід’ємним елементом адміністративно-правового режиму забезпечення правопорядку у сучасній правовій та демократичній державі; 3) є інструментальними адміністративно-правовими (спеціальними) гарантіями забезпечення законності в діяльності вказаних суб’єктів владних повноважень; 4) є нормативними, тобто урегульовані на рівні чинного законодавства та реалізуються в галузевих правовідносинах; 5) передбачають в якості своїх адресатів мають безпосередньо ОМС та їх посадових осіб, однак, передбачають вимоги до їх застосування, поширені на суб’єктів, які їх застосовують, у результаті чого забезпечення законності в діяльності ОМС не може використовуватись з метою централізації влади, скасування гарантій невід’ємного права на місцеве самоврядування; 6) виявляються в конкретних юридично значущих діях.

З’ясувавши поняття та особливості адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС можемо перейти до розгляду видів цих галузевих правових засобів забезпечення законності. При цьому спершу слід зазначити, що в значному обсязі різноманітних поглядів українських вчених [див., напр.: 5, с. 350; 20, с. 94; 65, с. 34; 101, с. 9; 132, с. 138; 141, с. 140; 174, с. 2; 448, с. 13] щодо обсягу адміністративно-правових засобів забезпечення законності в цілому відсутнє спільне бачення видової структури таких засобів забезпечення законності. Між тим, враховуючи переваги та недоліки цих підходів зазначимо, що на сьогоднішній день *основними адміністративно-правовими засобами забезпечення законності в діяльності ОМС* є такі засоби забезпечення законності:

1. *Контроль за дотриманням органами і посадовими особами місцевого самоврядування норм чинного законодавства в процесі діяльності ОМС.* Враховуючи особливості діяльності ОМС, а також підходи вчених до тлумачення контролю в діяльності суб'єктів владних повноважень [48, с. 195–196; 62, с. 474; 500, с. 19] зазначимо, що до основних видів досліджуваного контролю слід віднести:

1) *внутрішній контроль за законністю діяльності ОМС*, що цілісно спрямовується на забезпечення правопорядку на рівні місцевого самоврядування та організаційного правопорядку внутрішньо системними суб'єктами ОМС, які мають контрольні повноваження, відносно діяльності інших внутрішньо системних суб'єктів, які є їм підконтрольними. Відтак, у широкому значенні внутрішній контроль може називатись самоконтролем. З огляду на це, а також, враховуючи той факт, що ТГ є основним джерелом місцевого самоврядування (є джерелом влади на місцевому рівні), що об'єктивується в діях ТГ безпосередньо чи через відповідальних перед ТГ суб'єктів, можемо дійти думки, що контрольна діяльність ТГ (як особливий вияв громадського контролю на місцевому рівні, для якого властиві особливі характеристики громадського контролю [див., напр.: 30; 64, с. 67; 197; 438; 441]) є фундаментальним елементом внутрішнього контролю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування (більш детально практичні аспекти цього питання нами розглядаються у підрозділах 2.1 і 2.2 дисертації).

При цьому ведучи мову про самоконтроль органів і посадових осіб місцевого самоврядування, слід вести мову щонайменше про такі форми вияву внутрішнього контролю в діяльності ОМС:

а) *внутрішній кадровий контроль*, який має суттєве соціально-правове значення в контексті питання забезпечення законності в діяльності ОМС, виходячи із загальної значимості контролю кадрів в системі органів публічної влади [див., напр.: 2, с. 3; 125, с. 113; 102, с. 10–11]. Відповідний вид контролю має низку специфічних проявів, адже узгоджується із реалізацією кадрової політики на рівні місцевого самоврядування, яка характеризується своєю широтою, будучи політикою, на яку впливають норми

центрального рівня (як КЗпП України [138], так і спеціального адміністративного законодавства), так і акти локального (місцевого) рівня. Таким чином, основні прояви внутрішнього кадрового контролю охоплені низкою кадрових процедур, в рамках яких можлива об'єктивація контрольної функції суб'єкта кадрової політики, зокрема:

– атестація посадових осіб місцевого самоврядування (крім осіб, зазначених в ч. 2 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493). У відповідності до ч. 1 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493 1 раз на 4 роки посадові особи місцевого самоврядування підлягають атестації, яка здійснюється «з метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування» [365], що є значним превентивним заходом в контексті діяльності з попередження порушення вимог законності. Зокрема, українськими вченими звертається увага на те, що виникнення відносин з приводу праці та зайнятості (також й на професійній публічній службі) відбувається з урахуванням відповідності кандидата на посаду вимогам доступу до посади, які не повинні бути надміру заниженими чи надміру завищеними [57, с. 87–88]. При цьому найбільші ризики від виконання особою посадових обов'язків (для самої посадової особи й інших кадрів, для організації, для суспільства і держави) спостерігаються тоді, коли повноваження виконуються особою, яка не відповідає (за діловими, особистісними та ін. якостями) посадовим вимогам [57, с. 88]. Враховуючи людський фактор (при надані доступу до публічної служби, а також в контексті професійної, компетентісної деградації ППС) на посади місцевого самоврядування можуть потрапляти службові особи неналежної професійної якості чи ставати такими через певний період часу роботи в ОМС й тому, в цьому контексті зростає значимість моніторингу та оцінювання якості кадрів ОМС, що є «важливими складовими контролю» [463, с. 283]. Так, за результатами атестації кадрів ОМС, яка здійснюється у відповідності до Типового положення [330], атестаційна комісія може дійти висновку (має рекомендаційний характер) про: відповідність займаній посаді; невідповідність займаній посаді; відповідність займаній посаді за певних умов (частини 5 і 6 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493);

– припинення служби в ОМС посадової особи. Хоча із сутності припинення служби у цих органах лади [див., напр.: 17, с. 10, 15; 18; 21, с. 131–132] безпосереднім чином не впливає, що така кадрова процедура може використовуватись в контексті забезпечення законності в діяльності ОМС, слід мати на увазі, що низка спеціальних підстав припинення служби в ОМС є наслідком внутрішнього контролю за забезпеченням законності в цих органах публічної влади. Вказане підтверджується також в процесі аналізу ст. 20 ЗУ 2001 р. № 2493, а саме абзаців 2–5 ч. 1, ч. 2 ст. 20, статей 5 і 12 Закону.

У контексті внутрішнього кадрового контролю слід також звернути увагу на те, що ним охоплено й режим люстрації, урегульований ЗУ «Про очищення влади» [347] (далі – ЗУ 2014 р. № 1682). У ч. 1 ст. 1 та п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону вказано, що люстраційні заходи застосовуються й щодо посадових та службових осіб (крім виборних посад) ОМС, а отже є режимом, який встановлений державою й стосується можливості доступу до посад в ОМС (також залишення на посадах цих органів публічної влади). При цьому проблематичним це питання постає саме в контексті законності: а) процес очищення влади був розпочатий задля мінімізації можливості доступу до публічної влади та впливу осіб, які, на думку законодавця, становлять небезпеку для об'єктивності вимог законності, правопорядку; б) люстраційні заходи в Україні, передбачені ЗУ 2014 р. № 1682 у Рішенні ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» (заява № 58812/15 та 4 інші заяви) від 17.10.2019 р. [412], визнані такими, що є надмірними й в такому вигляді порушують Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [145]. На думку фахівців, надмірність люстраційних заходів обумовлена тим фактом, що автори такої «реформи» «розуміли люстрацію як покарання» [191], хоча заходи очищення влади в дійсності є механізмом перехідного правосуддя. У цьому сенсі вбачається потреба в більш ретельному опрацюванні розширюючих механізм очищення влади законопроекти від 26.04.2022 р. № 7318 [277] та від 6.05.2022 р. № 7318-1 [278] (з метою уникнення створення режиму, функціонування якого призводитиме до порушення прав людини та юридичної невизначеності, а також до

компенсацій (за рішенням ЄСПЛ) особам, права яких таким режимом будуть порушені);

б) *внутрішній організаційний контроль інституційного характеру (внутрішній адміністративний контроль)*, який полягає у тому, що один інститут місцевого самоврядування здійснює контроль діяльності іншого інституту місцевого самоврядування, об'єктивуючи таким чином систему стримування і противаг на місцевому рівні. При цьому слід звернути увагу на те, що цей вияв внутрішнього контролю на практиці ускладнений тим фактом, що самі посадові особи місцевого самоврядування не завжди спроможні осмислити обсяг своїх повноважень, а також співвідношення своїх адміністративно-правових статусів зі статусом ТГ та інших посадових осіб місцевого самоврядування. Задля мінімізації такої проблеми, що шкодить забезпеченню законності в діяльності ОМС, на рівні місцевого самоврядування розпорядженнями сільського, селищного, міського голови чи рішеннями виконавчого комітету місцевої ради [див., напр.: 361; 362; 433] відбувається нормативне розмежування повноважень таких посадових осіб. Між тим, ведучи мову про внутрішній організаційний контроль інституційного характеру, слід вести мови таку теоретичну модель відповідного здійснення внутрішнього контролю:

– *сфера внутрішнього контролю сільської, селищної, міської ради*. На пленарних засіданнях ради можуть здійснювати контроль діяльності: окремих посадових осіб місцевого самоврядування (депутата ради; відповідно сільського, селищного, міського голови; секретаря ради; керівників ВОР та посадових осіб, яких рада призначає, затверджує; старости); ВОР; постійних комісій. Таким чином, місцеві ради в своєму внутрішньому контролі темпоральним чином обмежені у здійсненні такої управлінської діяльності (адже не можуть здійснювати такий контроль поза пленарних засідань), а тому в період між пленарними засіданнями рад процес забезпечення законності діяльності суб'єктів, які вона контролює в межах внутрішнього контролю, фактично зупиняється (це дещо компенсується постійним контролем ТГ, що є особливим громадським контролем на рівні місцевого самоврядування);

– *сфера внутрішнього контролю виконавчого комітету рад.* Хоча, на думку фахівців, «обсяг повноважень виконкому є значно більшим, аніж сукупність повноважень ради та голови разом взятих», а тому можна припустити, що ВКР є практично основними органами публічної влади на рівні місцевого самоврядування [50], в дійсності широта повноважень ВКР є підставою для того, щоби обмежити її контрольні повноваження й встановити належний контроль діяльності виконкомів з боку інших інститутів місцевого самоврядування. Між тим, слід констатувати, що аналіз практики формування організаційної структури апарату ВКР [див., напр.: 194; 459; 460; 461] обґрунтовує тезу про те, що наразі у відповідних структурах місцевих рад утворено окремі структурні підрозділи (передбачені посади), відповідальні за здійснення заходів забезпечення законності в діяльності відповідних ОМС (утім, переважно з приводу кадрового контролю на рівні відання ВКР);

– *сфера внутрішнього контролю сільського, селищного, міського голови.* Відповідні посадові особи повноважні контролювати діяльність: окремих посадових осіб місцевого самоврядування (кадри апарату ради та ВКР; заступник чи заступники); відповідної ради (зокрема, в частині підписання її рішень); ВКР. Отже, сільський, селищний, міський голова, щоденно виконуючи управлінську діяльність спроможний не лише сприяти належному рівню забезпечення законності на рівні місцевого самоврядування, але й безпосередньо в локальній системі місцевого самоврядування. Вказане аргументується не стільки їх вагою в здійсненні кадрової політики на рівні місцевого самоврядування, скільки потенціалом їх інституційного контролю. Щонайперше це підтверджується правом вказаних посадових осіб зупиняти (фактично це право вето) рішення ради обґрунтованим розпорядженням. Крім того, на підставі пунктів 1 і 2 ч. 1 (у разі порушення відповідною місцевою радою: норм Основного ЗУ, інших законів, прав і свобод людини з ігноруванням вимог компетентних суб'єктів виправити такий стан неналежної законності; процедур діяльності) та частин 2 і 3 ст. 79 ЗУ 1997 р. № 280 вказані посадові особи повноважні порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідно сільської, селищної, міської,

районної в місті ради. У цьому сенсі рішення ради, що було зупинене обґрунтованим розпорядженням сільського, селищного, міського голови, й знову було прийняте (шляхом подолання права вето) з такими ж порушеннями матеріального чи процедурного законодавства, можуть розглядатись сільськими, селищними, міськими головами в якості аргументу для дострокового припинення повноважень ради.

Поза вказаними «гілками» контролю перебуває ТГ, яка спроможна контролювати діяльність, сільської, селищної, міської ради (також районної і обласної), ВКР, а також сільського, селищного, міського голови, й сукупно контролювати службову діяльність інших посадових осіб місцевого самоврядування;

в) *внутрішній контроль за законністю дій та актів щодо виконання вимог бюджетного законодавства.* У відповідності до ч. 3 ст. 26 БК України [31] розпорядники бюджетних коштів (в особі їх керівників, а саме – сільський, селищний, міський голова, як це передбачено в п. 13 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280) зобов'язані організувати внутрішній контроль і аудит, а також забезпечувати їх здійснення у своїх закладах (також у підвідомчих бюджетних установах). При цьому слід звернути увагу на те, що в законодавстві про ОМС, службу в ОМС та в бюджетному законодавстві з приводу розуміння внутрішнього контролю є певна термінологічна колізія: в абз. 2 ч. 3 ст. 26 БК України внутрішній контроль пов'язується із «комплексом заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів» та ін. [31]; у законодавстві про місцевого самоврядування поняття внутрішнього контролю впливає із усталеного наукового розуміння цього явища, що окреслено в напрацюваннях юристів-адміністративістів [див., напр.: 397, с. 39; 475, с. 193; 478, с. 174, 175]. Таким чином внутрішній контроль в сенсі абз. 2 ч. 3 ст. 26 БК України є окремим видом внутрішнього контролю, який організовується та здійснюється в ОМС, а саме – внутрішнього контролю за законністю дій та актів з приводу виконання вимог бюджетного законодавства;

2) *судовий контроль за законністю діяльності ОМС*. Суди можуть вирішувати спори, які виникають у сфері місцевого самоврядування, захищаючи права людини і громадянина, юридичних осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Такі спори віднесено до юрисдикції адміністративних судів, які вирішують їх за правилами адміністративного судочинства. Зокрема, у відповідності до ч. 10 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 акти ОМС (їх посадових осіб) з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Ініціатором такого засобу є особа, яка вважає, що її права чи законні інтереси були порушені відповідною діяльністю. Участь громадян (мешканців) включена до визначення місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. та інших актів [112]. При виявленні порушень законності громадянами виникає питання правових наслідків. Саме засоби судового захисту, як елемент комплексу судового контролю дозволяють, щоби відповідні юридичні наслідки були узгоджені із вимогами законності та справедливості, а обов'язковість об'єктивації таких наслідків була безумовною (зважаючи на юридичну силу судових рішень, які набули чинності, а також обов'язків держави забезпечити виконання судових рішень) (сутності судового контролю присвячений підрозділ 2.4 цієї дисертації);

2. *Адміністративний нагляд за дотриманням посадовими особами ОМС норм чинного законодавства в процесі діяльності ОМС*. Адміністративний нагляд загалом є елементом адміністративного контролю, яким вчені розуміють «сукупність процедур, які дозволяють визначити законність здійснюваних операцій, ступінь виконання стратегічних і поточних планів, ефективність залучення і використання ресурсів» [179, с. 3]. У контексті питання, що нами розглядається, цей вид контролю є комплексом процедур, що становить суттєвий ризик для належної об'єктивації доктрини невід'ємного права на місце самоврядування, згортає реформу децентралізації влади та нівелює розуміння територіальної громади в якості основного джерела влади на місцевому рівні. Мінімізує ці ризики без шкоди для національної безпеки, якій може загрожувати ігнорування вимог законності на рівні місцевого

самоврядування (особливо актуальним це є в контексті триваючої війни в Україні й популяризації Росією на території України загарбницьких ідей сепаратистського характеру чи спрямованості на нелояльність громадян державі загалом) адміністративний контроль, що об'єктивується виключно лише у вигляді адміністративного нагляду. При цьому, як зазначає представник Генерального секретаря РЄ з питань координації програм співробітництва РЄ М. Енберг, Україна – одна з небагатьох країн Європи, де відсутня така система нагляду за діяльністю ОМС [380], що є питанням, котре повинно було бути вирішеним в межах заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр. [186; 318]. Справа у тому, що до 2016 р. і набуття чинності в повному обсязі ЗУ «Про прокуратуру» [354] (далі – ЗУ 2014 р. № 1697) загальний нагляд за рішеннями ОМС (їх посадових осіб) здійснювала прокуратура. Відповідно до ч. 1 ст. 1 вже недіючого ЗУ «Про прокуратуру» 1991 р. [353] органи прокуратури України здійснювали нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів, у тому числі ОМС, їх посадовими особами, задля чого прокурор (головним чином, як юрист із досвідом роботи, належним рівнем професіоналізму) мав право здійснювати низку заходів забезпечення законності (наприклад, проводити перевірки, ревізії діяльності, проводити відомчі та позавідомчі експертизи, вимагати від посадових осіб ОМС усні чи письмові пояснення; вносити подання, ініціювати притягнення порушника до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності тощо). Наразі прокуратура позбавлена цих повноважень, а нагляд за законністю в діяльності ОМС залишається питанням, яке продовжує вирішувати держава, однак, на шкоду нагальній потребі здійснення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС професійними юристами, а також в рамках тенденції централізації публічної влади (особливості цієї проблеми нами окреслюються в межах підрозділу 2.3). При цьому слід констатувати, що сучасний адміністративний нагляд за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування не завжди є таким, що заслуговує критики в контексті рівня професіоналізму наглядачів (в

порівнянні з прокурорами до реформи прокуратури). Це пояснимо тим фактом, що такий адміністративний нагляд наразі також може здійснюватися в належній мірі кваліфікованим, професійними службовими особами (юристами, економістами), головним чином, коли мова йде про спеціальний адміністративний нагляд, здійснюваний відповідними органами публічної влади. Прикладом цьому є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке не лише формує, належним чином роз'яснює сутність режиму запобігання корупції в Україні, поширеного на ОМС (їх посадових осіб) [див., напр.: 481; 482; 483; 485], але й також складає адміністративні протоколи на посадових осіб ОМС, що є порушниками вимог цього режиму [див., напр.: 181; 474; 535].

Приймаючи до уваги позиції вчених з приводу сутності адміністративного нагляду [26, с. 26–27; 27, с. 110; 66, с. 43; 193, с. 11], можемо дійти висновку, що в широкому сенсі цей нагляд за діяльністю ОМС в Україні – це спосіб забезпечення законності у діяльності ОМС, а також заснована на вимогах чинних законів управлінська діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на забезпечення законності в діяльності ОМС, їх посадових осіб. При цьому слід звернути увагу на те, що хоча адміністративний нагляд, на відміну від адміністративного контролю, не передбачає втручання суб'єкта-наглядача в діяльність суб'єкта, за діяльністю якого він наглядає, утім, в реаліях поточних змін законодавства та тенденції до централізації публічної влади (показово це відображено у низці проєктів ЗУ, на які вже нами зверталась увага) можемо спостерігати трансформацію адміністративного нагляду в адміністративний контроль за діяльністю ОМС, який не стільки спрямовується на забезпечення законності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, скільки на контролювання їх владної діяльності, як такої (більш детально це питання розглядається у підрозділі 2.3).

3. Субсидіарна діяльність прокурора щодо забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. З набуттям чинності ЗУ 2014 р. № 1697, як ми вже зазначали, органи прокуратури втратили можливості загального

нагляду, а ТГ у зв'язку із цим – можливості ефективним чином запобігати нехтуванню органами і посадовими особами місцевого самоврядування інтересами ТГ шляхом наглядової діяльності професійних юристів – прокурорів. Попри це, чинне законодавство загалом не усуває прокуратуру від комплексу заходів із забезпечення законності діяльності ОМС. *По-перше*, слід мати на увазі, що прокурори беруть участь в розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, суб'єктами яких можуть бути також і посадові особи місцевого самоврядування. Так, зокрема, за 2021 р. прокурори взяли участь в розгляді 340 справ (за участю посадових осіб ОМС, серед яких посадовці 1–2 категорій – 1 особа, 3 категорії – 1, 4 категорії – 75, 5–7 категорій – 263), за якими судом прийнято рішення про накладання штрафу [111]. За перші 3 місяці 2022 р. прокурори взяли участь в розгляді 46 справ (за участю посадових осіб ОМС: посадовці 3 категорії – 2 особи, 4 категорії – 9, 5–7 категорій – 35), за якими судом прийнято рішення про накладання штрафу [110]. *По-друге*, не маючи публічного впливу на ОМС контрольного (наглядового) характеру прокурори у відповідності до Основного ЗУ здійснюють функцію представництва інтересів держави, у тому числі, територіальної громади [див., напр.: 230; 231; 248; 403]. Зокрема, в п. 1 розділу XIII ЗУ 2014 р. № 1697 прямо передбачається, що «прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань ОБВ, ОМС, їх посадовими і службовими особами», однак, «виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді» [354]. Тобто, можемо вести мову про публічний вплив органів прокуратури на діяльність ОМС субсидіарного характеру.

Зокрема, аналізуючи відповідну судову практику можемо помітити, що за позовами прокурорів визнавались протиправними: бездіяльність сільської ради щодо не створення у складі ВОР служби у справах дітей та зобов'язалась вчинити дії, спрямовані на створення у складі ВОР такої служби [402; 417; 429; 430]; рішення ОМС про передачу у власність земельних ділянок [219; 398; 414] та ін. При цьому особлива увага в діяльності прокуратури звертається на забезпечення законності в діяльності

ОМС щодо виділення, надання земельних ділянок, подальшого користування такими ділянками [95; 96; 133]. Зокрема, аналізуючи Інформація про діяльність органів прокуратури Миколаївської області за перші 6 місяців 2020 р. можемо помітити, що прокуратурою: до господарського суду пред'явлено позовну заяву щодо повернення земельних ділянок загальною площею 32 га (вартістю близько 900 тис. грн), незаконно переданих у користування приватному аграрному виробнику; 15.05.2020 р. пред'явлено позов до райдержадміністрації та сільської ради про визнання незаконним і скасування розпорядження, визнання недійсним договору оренди землі та повернення земельної ділянки лісового фонду площею 19,6 га (вартістю 51 млн. грн); 20.05.2020 р. задоволено позов прокурора про повернення Особою 1 ТГ міста земельної ділянки водного фонду площею 0,1 га (вартістю близько 1,5 млн. грн) [124].

4. *Юридична відповідальність ОМС та їх посадових осіб.* Юридична відповідальність за своїм сутнісним змістом є особливою гарантією забезпечення правопорядку, а також публічних інтересів у сфері, в якій вона застосовується (фактично – в сфері, в якій допущено порушення правопорядку) [див., напр.: 384, с. 12]. Тобто, юридична відповідальність є «виявом структурного та позаструктурного контрольного зв'язку відповідальності» [465, с. 159] ОМС «перед державою і суспільством загалом, а також перед особою» [465, с. 159], за допомогою якого повноважений суб'єкт з використанням заходів дисциплінарного, матеріального, адміністративно-правового чи кримінально-правового впливу виправляє наявну ситуацію порушення законності в діяльності ОМС (детально цьому питанню приділяється увага в підрозділі 3.3 дисертації).

Враховуючи викладене, зазначимо, що основу системи засобів забезпечення законності та дисципліни у діяльності ОМС складають: проведення контролю з боку самих ОМС (самоконтролю, враховуючи також контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що здійснюють відповідні територіальні громади); здійснення адміністративного нагляду з боку державних органів; здійснення спеціалізованого судового контролю, здійснюваного в межах

захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; субсидіарна діяльність прокурора щодо забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; інститут юридичної відповідальності посадових осіб ОМС (притягнення до дисциплінарної, матеріальної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності). Таким чином, засоби забезпечення законності в діяльності ОМС різняться за такими критеріями: межами перевірки законності; умовами, а також суб'єктами ініціювання відповідної процедури; особливостями правових наслідків початку процедури, її здійснення та звершення. Саме тому, можна стверджувати, що специфіка статичного та динамічного вияву, а також концептуальних юридичних властивостей різноманітних засобів забезпечення законності (вони не тотожні одні одному, адже, будучи спрямованими на забезпечення законності, дозволяють досягти бажаного результату функціонування адміністративно-правового режиму забезпечення законності різними шляхами, методами та інструментами, зменшуючи можливості девіантних проявів суб'єктів владних повноважень) сукупно вказує на те, що лише їх системна реалізація у діяльності ОМС здатна забезпечити втілення принципу законності у такій діяльності.

В окресленому контексті слід погодитись із українськими юристами-адміністративістами в тому, що вибір конкретного адміністративно-правового засобу (так само й доцільність застосування того чи іншого адміністративно-правового засобу) в різноманітних ситуаціях визначаються: по-перше, конкретними умовами, які мають місце в дійсності (в безпосередній ситуації, що потребує застосування відповідних заходів); по-друге, наявністю сукупності обставин, що вказують на юридичну спроможність застосування адміністративно-правових засобів (формально, мова йде про нормативні, фактичні та процедурно-процесуальні підстави застосування цих заходів); адміністративно-правовим статусом суб'єкта владних повноважень, що діє у відповідній ситуації (його предмет відання, компетенція в цілому, а також завдання, котрі визначають обсяг компетенції) [див., напр.: 142, с. 44–48]. Відтак, зазначимо, що адміністративно-правові засоби забезпечення законності безпосередньо

в діяльності ОМС становлять саме систему окремих правових інструментів, спрямованих на досягнення єдиної мети – стану реального правопорядку, який може: по-перше, бути визначеним в координатах кількісно-якісних характеристик правопорядку; по-друге, може бути об’єктивно перевіреном та у зв’язку із цим – узгоджується із процедурами контролю та нагляду у сфері забезпечення законності в діяльності ОМС.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Законність в діяльності ОМС – це адміністративно-правовий режим, крізь призму якого: 1) ОМС (його посадова особа) зобов’язана вчиняти управлінські дії (бездіяльність) або приймати рішення, ґрунтуючись на принципах права та вимозі ч. 2 ст. 19 Конституції України, а також дотримуватись комплексу обов’язкових умов здійснення дискреційного повноваження; 2) суб’єкт ЗЗ в МС зобов’язаний застосувати АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС; 3) факт порушення вимог законності тлумачиться в якості підстави для: а) визнання дій (бездіяльності), рішень ОМС (їх посадових осіб) протиправними; б) притягнення суб’єкта, котрий порушив вимоги законності, до ЮВ.

Законність в діяльності ОМС: 1) мета: встановлення необхідного рівня правопорядку в усіх сферах діяльності ОМС; 2) завдання: попередження можливих відхилень в діяльності ОМС від мети їх діяльності; оперативне виявлення та усунення виявлених порушень законодавства посадових осіб ОМС; відновлення зміненого вчиненим порушенням законодавства стану законності діяльності ОМС; сприяння відповідності діяльності ОМС вимогам ч. 2 ст. 19 Конституції; встановлення належного рівня додержання принципу законності в діяльності ОМС та ін.; 3) є субрежимом адміністративного права; 4) узгоджена із вимогами законності та скорегована рамками діяльності ОМС; 5) трансформується в правопорядок як в цьому СВП, так і в сферах, на який поширений владний вплив ОМС; 6) передбачає існування адміністративно-правового механізму її забезпечення, інструментальним базисом

якого є АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС; 7) характеризується особливою соціально-правовою значимістю.

Потребується створення та подальше прийняття проєкту ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про МС в Україні” щодо ЗЗ під час здійснення МС», яким ЗУ 1997 р. № 280 буде доповнено розділом IV-1 «ЗЗ в діяльності ОМС» (статті, що визначатимуть принципи, сутність, мету, завдання та засади внутрішнього організаційного контролю, громадського контролю, адміністративного й судового контролю за законністю діяльності ОМС, а також окреслюватимуть специфіку ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб МС у період дії воєнного та надзвичайного стану). Також цим проєктом ЗУ слід доповнити ч. 1 ст. 1 ЗУ 1997 р. № 280 визначенням поняття «ЗЗ в діяльності ОМС».

2. АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС – передбачені законодавством гарантії ЗЗ в реалізації права на МС, що безпосередньо спрямовані на належну реалізацію адміністративно-правового режиму законності діяльності ОМС та опосередковуються діяльністю уповноважених суб’єктів щодо попередження, виявлення відхилень в діяльності ОМС (їх посадових осіб) від вимог законодавства, а також реагування такими суб’єктами у зв’язку із виявленням порушення законності і службової дисципліни в діяльності ОМС (їх посадових осіб).

АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС: 1) мета: уможливлення належної реалізації права ТГ на МС, що порушується (може бути порушеним) ігноруванням принципу законності в діяльності ОМС; створення умов нетолерантності посадових осіб ОМС до порушення принципу законності; 2) завдання: впровадження стандартів публічного адміністрування в діяльності ОМС, узгоджених із концепцією належного урядування; оперативне виявлення фактів вчинення порушення законності, реагування на ці факти; реалізація заходів з попередження виникнення чинників порушення законності; належне здійснення кадрової політики в ОМС та ін.; 3) є невід’ємним елементом АПЗ правопорядку у сучасній правовій та демократичній державі та інструментальними адміністративно-правовими (спеціальними) гарантіями ЗЗ в діяльності вказаних СВП;

4) урегульовані на рівні чинного законодавства та реалізуються в галузевих правовідносинах; 5) в якості своїх адресатів мають безпосередньо ОМС та їх посадових осіб, однак, передбачають вимоги до їх застосування, поширені на суб'єктів, які їх застосовують; 6) виявляються в конкретних юридично значущих діях.

Основними видами АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС є: 1) контроль за дотриманням органами і посадовими особами МС норм законодавства: а) внутрішній контроль: кадровий контроль (атестація посадових осіб МС; припинення служби в ОМС посадової особи та ін.); внутрішній організаційний контроль (*сфера ВК сільської, селищної, міської ради*, що поширена на депутатів ради, відповідно сільського, селищного, міського голову, секретаря ради, керівників ВОР та посадових осіб, яких рада призначає чи затверджує, старосту, ВОР; постійні комісії; *сфера ВК контролю виконавчого комітету рад*, яка поширена переважно на підконтрольних кадрів ВКР, підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших ВОР; *сфера ВК сільського, селищного, міського голови*, якою охоплено відповідну раду, ВКР, кадри апарату ради та ВКР, заступника, заступників; поза сферами такого контролю знаходиться ТГ, яка здійснює ВК у вигляді ГК на рівні МС, що поширюється на всі ОМС, їх посадові особи); б) судовий контроль; 2) адміністративний нагляд за дотриманням посадовими особами ОМС норм чинного законодавства в процесі діяльності ОМС (не спеціальний АН, який здійснюється МДА, та спеціальний АН, який здійснюють спеціальні ОПВ, зокрема НАЗК); 3) субсидіарна діяльність прокурора щодо ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб МС; 4) ЮВ ОМС та їх посадових осіб.

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Організаційна структура внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування

Контроль, як загальновідомо, є основним засобом забезпечення законності та дисципліни в публічному адмініструванні, одним із його найважливіших складових елементів, адже без організації та здійснення контролю неможлива належна робота системи публічної адміністрації, інших підконтрольних структур публічної влади. З огляду на це, держава у відповідності до вимог ч. 1 ст. 20 ЗУ 1997 р. № 280 на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією, законами України, здійснює державний контроль за діяльністю ОМС (їх посадових осіб), котрий в умовах провадження реформи децентралізації влади та збільшення кількості ОТГ, «які утворюються завдяки цим процесам» [14], втрачає свою ефективність, а його здійснення вимагає все більших витрат людських, інформаційних, матеріальних та інших ресурсів.

Ускладнює це питання той факт, що сьогодні на законодавчому рівні лише закріплено обов'язок забезпечення законності на місцях, однак, не існує реального адміністративно-правового механізму забезпечення такої законності в діяльності ОМС (тобто, неналежним чином сформовано механізм самоконтролю). Фактично таку ж позицію з цього питання займає й Мінрегіону України. Зокрема, Заступник Міністра розвитку громад та територій України В. А. Негода звертає увагу на те, що Основним ЗУ на державу покладається обов'язок забезпечувати законність в ОМС, однак «чинне законодавство не передбачає системи та порядку забезпечення законності в частині моніторингу та оцінки законності актів ОМС та місцевої виконавчої влади» [306]. На його думку, ця проблема негативним чином позначається, як на місцевому самоврядуванні, так і на державі, а найголовніше – на громадянах. Дане розуміння

доцільним буде доповнити думкою Н. М. Корчак, яка в своїй роботі передбачає, що недооцінка ролі юридичної науки та її досягнень на державному рівні призвела сьогодні до низького рівня правової культури та виникнення «дефектів» правосвідомості. Юридична наука є живою матерією в державному «організмі», яка має постійно розвиватись і виконувати притаманні лише їй соціально- юридичні функції [149, с. 220]. Ігнорування потреби вирішення цієї проблеми призводитиме до того, що:

1) *держава (під впливом процесу децентралізації) втрачатиме важелі впливу на стан законності в діяльності ОМС* (мова йде не про вплив на діяльність ОМС, як таку) *через використання інструментарію забезпечення законності в діяльності цих суб'єктів публічної адміністрації*. З метою уникнення цієї «проблеми» до Парламенту з 2019 р. подавались проекти законів, спрямовані на фактичне зупинення процесів децентралізації й відновлення централізації публічної влади в Україні. При цьому, як нами було встановлено у підрозділі 1.2, потреба забезпечення законності в діяльності ОМС не є достатнім аргументом для централізації влади (крім фрагментарної централізації влади у разі, коли має місце здійснення ОМС делегованих повноважень). Відтак, у межах цього підрозділу дисертації слід також звернути увагу на те, яким саме чином вирішується питання внутрішнього організаційного контролю за діяльністю ОМС: а) чи не відбувається вдосконалення цього режиму шляхом створення умов для централізації влади; б) чи є достатніми норми законопроектів, що стосуються оптимізації внутрішнього контролю в діяльності ОМС. Серед цих проектів основними є:

а) проект ЗУ від 4.10.2021 р. № 6281 [285] (*далі* – Проект ЗУ 2021 р. № 6281). У пояснювальній записці до цього законопроекту вказується, що його метою є «формування спроможного та ефективного місцевого самоврядування шляхом розподілу повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад за принципом субсидіарності, розмежування повноважень районних та обласних рад у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою

України та приведення у відповідність до бюджетного законодавства, що дозволить забезпечити доступність та покращити якість надання публічних послуг жителям ТГ» [258]. Критично аналізуючи цей законопроект, можемо дійти висновку, що він, хоча й не в повній мірі вирішує проблемні питання забезпечення законності в діяльності ОМС, утім, усуває певні ризики централізації влади, зокрема, Проект ЗУ 2021 р. № 6281 виключає ч. 5 ст. 10 ЗУ 1997 р. № 280, а отже усуває можливості впливу Уряду на чисельність працівників ОМС (ще в 2008 р. неконституційність цього правила була визнана в Рішенні КС України № 10-рп/2008 [426]). Між тим, в п. 6 ч. 1 нової редакції ст. 44 ЗУ 1997 р. № 280 Проект надає районним, обласним радам повноваження здійснити делегування відповідним МДА повноваження, що в Проекті сформульовано у такій лексичній формі, в контексті якої зазначене повноваження рад може тлумачитись в якості їх обов'язку (при цьому викликає питання про потребу такого повноваження загалом, враховуючи ч. 1 ст. 142 Конституції України);

б) проекти законів України, що передбачають викладення статей ЗУ 2001 р. № 2493 в новій редакції. Серед таких актів слід назвати проект ЗУ від 02.09.2019 р. № 1223 [282] (далі – Проект ЗУ 2019 р. № 1223), котрим, як і Проектом ЗУ 2021 р. № 6281, пропонується виключити ч. 5 ст. 10 ЗУ 1997 р. № 280. Крім того, цим законопроектом також пропонується вирішити питання врегулювання: матеріально-фінансової автономії органів і посадових осіб місцевого самоврядування; інституту керуючого справами ВКР (ч. 2 ст. 53); можливостей створення сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради (на строк своїх повноважень) патронатної служби (ст. 58-1). У цілому, Проект ЗУ 2019 р. № 1223 можна охарактеризувати в якості такого, що сприяє децентралізації влади, однак, його не можна вважати таким, що сприяє вирішенню проблем внутрішнього контролю (як це нами буде продемонстровано).

Інший приклад – проект ЗУ від 05.01.2022 р. № 6504 [366] (далі – Проект ЗУ 2022 р. № 6504), метою якого (абз. 1 розділу 1 Пояснювальної записки) є «формування спроможного та ефективного місцевого самоврядування» [260]. Цим актом

пропонується виключити визнані неконституційними ч. 5 ст. 10, ч. 3 ст. 58 ЗУ 1997 р. № 280, що спрямовує законопроект на впровадження мети децентралізації влади. Поряд із тим, критичний аналіз Проекту ЗУ 2022 р. № 6504 дозволяє дійти висновку, що він, хоча й сприяє децентралізації публічної влади, утім, не вирішує проблеми правового регулювання організації внутрішнього контролю в діяльності ОМС (це буде продемонстровано далі в підрозділі та в розділі 3), й при цьому – обумовлює дублювання повноважень ОМС (ч. 3 ст. 43, пункти 3 і 4 ч. 2 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280 у редакції законопроекту) та суперечить нормам законів України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [307], «Про соціальні послуги» [367], що звісно шкодить процесу забезпечення законності в діяльності таких органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

2) ОМС, посилаючись на гарантії невід’ємного права на місцеве самоврядування, що мають місце в правових і демократичних державах, можуть зловживати такими гарантіями всупереч принципу законності, створюючи умови для системної корупції, непотизму, кронізму, а також сприятливе середовище на місцях для експлуатації публічних ресурсів у приватних інтересах. Тобто, хоча ОМС в своїй діяльності є незалежними від державних органів (крім випадків здійснення дискреційного повноваження), це не означає, що самі ОМС не повинні функціонувати поза механізмом самоконтролю, який забезпечує належну міру організаційного правопорядку в ОМС.

Поряд із тим, ведучи мову про самоконтроль ОМС (їх посадових осіб), як вже нами було встановлено у підрозділі 1.2 дисертації, слід вести мову щонайменше про наступні форми внутрішнього контролю: 1) внутрішній кадровий контроль (зокрема, в рамках атестації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, перелічених у ч. 2 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493, а також в контексті здійснення ін. кадрових процедур, щонайперше – припинення служби посадової особи в ОМС); 2) внутрішній організаційний контроль інституційного характеру (внутрішній адміністративний контроль); 3) внутрішній контроль за законністю дій та актів щодо виконання вимог

бюджетного законодавства. Відповідні прояви внутрішнього контролю доцільно проаналізувати в контексті основних органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

1. *Територіальна громада.* Оскільки ТГ є основним чинником місцевого самоврядування в Україні, адже це є її забезпечувальним належне буття правом та реальною здатністю самостійно чи під відповідальність ОМС (їх посадових осіб) вирішувати ПМЗ, то цілком закономірним є й те, що ТГ повинна законодавчо визнаватись в якості суб'єкта, що може контролювати законність діяльності відповідальних перед нею органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку із цим слід зауважити, що основна контрольна діяльність ТГ виявляється в такому особливому типі внутрішнього контролю, як громадський контроль на рівні місцевого самоврядування, що є питанням, яке нами детально (з огляду на значимість забезпечення законності діяльності ОМС для відповідної ТГ) розкривається у наступному підрозділі дисертації. При цьому в контексті питання, що нами розглядається, доцільно звернути увагу на такий вияв контролю ТГ законності діяльності ОМС (їх посадових осіб), як *кадровий контроль (службової) діяльності підзвітних, підконтрольних і відповідальних перед громадою посадових осіб місцевого самоврядування.* До відповідних підконтрольних суб'єктів слід віднести:

1) сільського, селищного, міського голову (ч. 6 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280). Згідно ч. 7 вказаної статті ЗУ ці посадові особи не рідше 1 разу на рік звітують про свою роботу перед ТГ на відкритій зустрічі з громадянами. Існування таких відносин у сфері контролю законності діяльності вказаних посадових осіб місцевого самоврядування, як впливає із абз. 2 п. 4 резолютивної частини Рішення КС України від 06.07.1999 р. № 7-рп/99 (у справі № 1-25/99), обумовлено наявністю у цих посадових осіб представницького мандата, отриманого «за результатами прямих виборів його ТГ» [425]. Означена обставина вказує на особливе значення контролю ТГ діяльності відповідних посадових осіб, зокрема, й на предмет дотримання ними вимог законності. Особливим чином це питання актуалізується в контексті ч. 3 ст. 11 ЗУ 1997 р. № 280,

якою передбачається, що за рішенням ТГ сільський голова може одноособово виконувати функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами), якщо відповідна ТГ налічує до 500 жителів (звернемо увагу на те, що автори Проєкт ЗУ 2022 р. № 6504 пропонують виключити цю норму Закону).

Однак, попри важливість окресленого питання ні чинним законодавством, ні проєктами законів України 2019 р. № 1223 та 2022 р. № 6504 не передбачаються належні гарантії здійснення контролю ТГ. Дещо дискусійним буде також припущення, що вказане питання повинно бути врегульоване на рівні актів місцевого рівня (актами ради, місцевих голів), оскільки в такому разі режим контролю сільського, селищного, міського голови будуть визначати вони самостійно чи через відповідну місцеву раду. При цьому, відповідний підхід є досить поширеним на практиці [див., напр.: 208; 320]. Зокрема, в підп. 23 п. 4.14 розділу 4 Статуту ТГ м. Ніжин зазначається, що завдання, порядок, періодичність й особливі умови звітування міського голови та ін. посадових осіб місцевого самоврядування визначаються у спеціальному Положенні про звітування, котре «затверджується міською радою у доповнення та розвиток положень Статуту» [456]. Найбільш прийнятним варіантом врегулювання цього питання є визначення порядку звітування вказаних посадових осіб місцевого самоврядування про свою роботу перед ТГ у нормах статуту ТГ (чи окремого додатку до статуту ТГ [див., напр.: 212; 213]), з урахуванням засадничих вимог до цього процесу, що будуть міститись в ЗУ 1997 р. № 280. При цьому про фрагментарність врегулювання звітування у вказаному ЗУ наголошував Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування в Роз'ясненні від 07.10.2015 р. При цьому Комітет, «не заперечуючи проти необхідності більш детального висвітлення у Законі окремих аспектів процедури звітування сільським, селищним, міським головою перед відповідною територіальною громадою», констатував, що «Закон не може врегульовувати абсолютно всі процедурні питання, в першу чергу ті, які логічно впливають із більш суттєвих і важливих аспектів» [432];

2) старосту (ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280). Ця посадова особа звітує про свою роботу перед жителями старостинського округу (*далі* – ЖСО), котрі заслуховують його звіт «на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість ЖСО поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції» [341]. В зазначеній частині статті також містяться вимоги до опублікування: інформації про відповідну зустріч на офіційному веб-сайті відповідної місцевої ради та в приміщенні ради (не пізніше ніж за 7 календарних днів до дня проведення зустрічі); письмового звіту старости. Крім того, в ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280 зазначається, що сам порядок звітування старости повинен визначатись Положенням про старосту. Разом із тим, слід констатувати, що на практиці у положеннях про старосту відповідні порядки, як правило, не визначаються. Наприклад, аналізуючи Положення про старосту Орининської сільської ради від 19.01.2021 р. можемо помітити, що в підп. 25 п. 3.1 розділу III Положення констатується обов'язок старости періодично звітувати «перед радою, зборами членів відповідної громади чи у інший спосіб, передбачений Статутом ОТГ, про свою роботу» [214]. У розділі VI «Підзвітність, підконтрольність та відповідальність старости» Положення фактично дублюються вимоги ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280, а також вказується на види юридичної відповідальності, до яких може бути притягнуто старосту» [214]. Натомість в Положенні про старосту сіл Нижні Синівці та Верхні Синівці від 26.03.2017 р. [215], Положенні про старосту Сарненської міської ТГ від 24.09.2021 № 452 [325], Положенні про старосту села (сіл, селища), які увійшли до складу старостинського округу Піщанської сільської ради від 20.11.2020 р. [324] (також ця проблема не була вирішена в результаті внесення змін до Положення 12.11.2021 р. [297]) та ін. аспекти звітування старости перед ТГ та радою складається із дублювання ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280. Відсутність у зазначених положеннях про старост порядку звітування старости може пояснюватись низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, однак, найбільш аргументованою з них є брак фахових знань на місцевому рівні, з урахуванням яких вказаний порядок міг би бути належним чином окреслений в положеннях про старост.

2. Сільська, селищна, міська рада, яка в межах внутрішнього контролю виконує:

1) кадровий контроль, у межах якого відповідні місцеві ради можуть реалізувати контрольну функцію шляхом:

а) звільнення з посад окремих посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 можуть звільняти з посади секретаря ради (п. 4) та старости (п. 6-1). При цьому автори Проекту ЗУ 2019 р. № 1223 цілком доречно пропонують також доповнити ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 пунктом 4-1, яким передбачатиметься право вказаних рад «звільняти з посади заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови за пропозицією сільського, селищного, міського голови» [282];

б) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові. Таке право ради передбачено у п. 10 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 й конкретизовано у ст. 79 Закону, приймаючи до уваги той факт, що недовіра вказаним посадовим особам місцевого самоврядування може мати місце з тих же підстав, що дострокове припинення повноважень цих посадових осіб. При цьому в контексті контролю найбільш важливими є пункти 3–4 ч. 1, а особливо – абз. 1 ч. 2 (з урахуванням ч. 3 цієї статті розглядуваного Закону);

в) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень:

– депутата ради. Це повноваження відповідної місцевої ради передбачається у п. 14 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 та реалізується в законом встановленому порядку, а саме з урахуванням ст. 5 (головним чином, пунктів 1, 4, 7, 7-1 ч. 1, п. 1 ч. 2) ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [370] (далі – ЗУ 2002 р. № 93);

– сільського, селищного, міського голови (п. 16 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280). У відповідності до ч. 3 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 повноваження вказаних посадових осіб місцевого самоврядування достроково припиняються у випадках, окреслених в ст. 79 зазначеного Закону, наслідком чого є їх звільнення з посади;

г) контроль службової діяльності відповідальних перед радою і підзвітних їй посадових осіб місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів:

– сільського, селищного, міського голови. Ці посадові особи місцевого самоврядування згідно вимог ч. 6 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 «щорічно звітують відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради» [341]. Також вказані посадові особи відповідно до ч. 7 вказаної статті Закону на вимогу не менше 1/5 депутатів відповідної ради «зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу ВОР у будь-який визначений ними термін» [341], що також узгоджено із повноваженнями відповідних рад, окреслених в п. 9 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280. При цьому на практиці можемо помітити таку негативну практику, як формалізм звітування (*процедура заради процедури*), що шкодить забезпеченню законності діяльності ОМС, адже є імітацією демократії (зادля цього слід забезпечити юридичну визначеність відповідної процедури, що недопускатиме такого формалізму в дійсності);

– постійних комісій, керівників ВОР та посадових осіб, яких рада призначає (затверджує). Згідно п. 11 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 рада повноважна заслуховувати звіти вказаних суб'єктів;

– депутатів ради. У п. 12 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 передбачається, що рада заслуховує повідомлення депутатів про роботу в раді, а також про виконання ними доручень ради;

– старости. Відповідно до ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280 староста в рамках здійсненні наданих повноважень «є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові» [341]. У зв'язку із цим він повинен «не рідше 1 разу на рік, протягом 1 кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як 1/3 депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, ЖСО» [341];

2) інституційний внутрішній контроль, який здійснюється шляхом заслуховування звіту про:

– виконання плану роботи ради на підставі п. 7 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 з урахуванням вимог ст. 32 ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [311] (далі – ЗУ 2003 р. № 1160-IV). Відповідні звіти (з огляду на аналіз звітів про виконання роботи ради за звітні періоди [див., напр.: 334; 335; 336]) формують інформаційне поле, аналізуючи яке рада (так само й територіальна громада, що спроможна здійснювати громадський контроль законності діяльності ради) може оцінити: чи була діяльність ради такою, що виконувалась в межах її повноважень; чи відбувалось планування роботи ради у відповідності до її регламенту; які акти були прийняті радою та чи не були вони в подальшому визнані незаконними у законом передбаченому порядку; чи була діяльність ради прозорою, доступною для оцінювання відповідною територіальною громадою (також – чи не заважала рада здійсненню громадського контролю на місцевому рівні) та ін.;

– здійснення співробітництва ТГ у відповідності до ЗУ «Про співробітництво ТГ» [369] (далі – ЗУ 2014 р. № 1508), суб'єктом якого є ТГ села, селища, міста (п. 33-2 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280). Аналіз відповідних звітів [див., напр.: 109; 368] дає підстави стверджувати, що вони є належно інформаційною базою, на основі якої відповідна рада спроможна встановити правомірність (за звітний період): актів, які приймаються в межах співробітництва; видатків із бюджету, що обумовлені реалізацією заходів в межах співробітництва та ін.

3) контроль законності актів відповідного рівня. У відповідності до п. 15 ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 сільська, селищна, міська рада повноважна скасовувати акти ВОР, у разі їх невідповідності Конституції, законам України, іншим актам законодавства та актам ради. Зокрема, вказане також стосується й рішень ВКР (ч. 9 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280). При цьому порядок скасування цих актів не передбачено ЗУ 1997 р. № 280 (не вирішено це питання й у відповідних проектах ЗУ), а також на рівні регламентів рад [див., напр.: 391; 392; 395].

3. *Сільський, селищний, міський голова*, що є посадовими особами, які уособлюють виконавчу владу на місцевому рівні, а отже – є суб'єктами, котрі можуть

здійснювати ефективні заходи контролю за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому на сьогодні слід вести мову про такі види контролю, які здійснюються відповідними посадовими особами місцевого самоврядування:

1) *кадровий контроль*, а саме: а) за кадрами апарату ради та ВКР. У відповідності до п. 7 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 сільський, селищний, міський голова повноважний здійснювати керівництво апаратом ради та ВКР, що в дійсності є управлінською діяльністю, яка передбачає також виконання контрольної функції. У зв'язку із цим в п. 10 ч. 4 ст. 42 місцевий голова повноважний одноособово (у той же час, згідно ч. 3 ст. 54 вказаного ЗУ ця кадрова процедура у передбачених випадках здійснюється «за погодженням з відповідними ОВВ» [341]) звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших ВОР; б) за заступником (заступниками). Слід зазначити, що з ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 безпосередньо не впливає наявність у цих посадових осіб право на здійснення кадрового контролю відносно своїх заступників, утім, автори Проекту ЗУ 2019 р. № 1223 пропонують доповнити ч. 1 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 пунктом 4-1, яким сільський, селищний, міський голова наділяються відповідними повноваженням.

Також важливо звернути увагу на те, що відповідні посадові особи згідно до приписів ч. 3 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493 приймають рішення щодо створення атестаційної комісії, в результаті роботи якої оцінюються кадри. В ході таких процедур: а) стає зрозумілим рівень ризиків порушення законності на рівні місцевого самоврядування такими посадовими особами в результаті того факту, що посаду можуть займати особи, які їй не відповідають чи відповідають за певних умов; б) можуть застосуватись заходи мінімізації ризиків порушення законності в результаті коригування кадрової політики на рівні відповідного ОМС;

2) контроль законності актів на місцевому (сільському, селищному, міському) рівні, а саме: а) рішень ради та ВКР в рамках процедури їх підписання. У відповідності до п. 3 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 місцевий голова підписує такі рішення. При цьому в

самому Законі не вказано, чи може він ветоувати ці акти, хоча у ч. 7 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 передбачається правило, у відповідності до якого сільський, селищний, міський голови (також голови районної у місті ради) в тому разі, коли вони незгодні із рішенням ВКР, правомочні зупинити дію такого рішення ВКР «своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради» [341]. Оскільки відповідні посадові особи підписують рішення ради та ВКР, то цілком закономірно, що у разі, коли вони є з ними незгодними (у разі, коли, на думку цих суб'єктів, рішення порушує людські права, шкодить інтересам територіальної громади), вони можуть їх не підписувати, адже підписання таких рішень із подальшим зупиненням їх дії за рішенням відповідного сільського, селищного, міського голови (в контексті актів ВКР) є нелогічним. При цьому в ч. 4 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 прямо передбачається, що протягом 5 днів з моменту прийняття рішення сільською, селищною, міською радою, сільським, селищним, міським головою це рішення може бути зупинене («із обґрунтуванням зауважень») та внесене на повторний розгляд (потворно розглядається рішення не пізніше 2 тижнів з моменту зупинення рішення). Таке вето сільського, селищного, міського голови відповідна рада може подолати у разі, якщо вона потворно приймає це рішення 2/3 депутатів від загального складу ради. При цьому, враховуючи важливість окресленого питання для забезпечення законності діяльності рад та недостатність правового регулювання зупинення актів ради (попри те, що відповідні дії сільського, селищного, міського голови не є винятковими на практиці [див., напр.: 105; 337; 338; 339]) доходимо думки про необхідність доповнення ЗУ 1997 р. № 280 нормою, котра конкретизуватиме відповідну процедуру; б) актів інших ОМС, місцевих ОБВ. У п. 15 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 зазначається, що вказана посадова особа може звертатись до суду щодо визнання незаконними таких актів, якщо вони обмежують права та інтереси ТГ, а також повноваження ради та її органів.

Крім того, слід мати на увазі, що сільський, селищний, міський голова є тими посадовими особами місцевого самоврядування, які уможливають громадський

контроль, а саме у вигляді: 1) проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання (п. 11 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280), скликаючи їх (загальні збори громадян можуть виконувати контрольну функцію, стаючи таким чином особливою формою ГМ на рівні місцевого самоврядування); 2) звернень громадян (їх об'єднань) та процедури їх розгляду на рівні місцевого самоврядування, що впливає з п. 18 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 та має контрольне значення, адже забезпечення місцевим головою додержання на відповідній території законодавства щодо розгляду цих звернень створює умови, за яких ТГ може виконувати контрольну функцію на місцевому рівні шляхом подання до ОМС відповідних звернень (більш детально цей аспект громадського контролю розкривається в підрозділі 2.2).

4. *Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.* Спершу зазначимо, що у відповідності до ч. 8 ст. 51 ЗУ 1997 р. № 280 ці суб'єкти є підзвітними і підконтрольними раді, що їх утворила, й з питань здійснення ним делегованих повноважень – підконтрольні відповідним ОВВ. При цьому згідно вимог п. 3 ч. 2 ст. 52 ЗУ 1997 р. № 280 виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради здійснює контроль законності актів підпорядкованих йому структурних підрозділ ради (також посадових осіб). При цьому, враховуючи предмет відання ВОР, слід констатувати, що більшість рішень про скасування актів не носить контрольний характер (у той же час, на практиці трапляються випадки, коли ці акти скасовуються саме задля приведення у відповідність із законодавством нормативно-правової основи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [див., напр.: 363; 364]).

5. *Районна та обласна рада, яка у межах внутрішнього контролю здійснює:*

1) кадровий контроль шляхом: а) звільнення з посад окремих посадових осіб місцевого самоврядування, головним чином: відповідного голову районної, обласної, районної у місті ради (п. 1 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280). Згідно вимог ч. 4 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280 зазначені посадові особи місцевого самоврядування в своїй діяльності «є підзвітним раді та можуть бути звільнені з посади радою шляхом таємного голосування» [341]. Це питання виноситься на розгляд відповідної ради на вимогу не

менш як 1/3 депутатів від загального складу ради, однак саме звільнення з посади «не має наслідком припинення нею повноважень депутата цієї ради» [341]; заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради (п. 1 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280). Згідно вимог ч. 3 ст. 56 ЗУ 1997 р. № 280 питання про дострокове припинення повноважень цих посадових осіб (без припинення повноважень депутата) виноситься на розгляд відповідної ради на вимогу не менш як 1/3 депутатів від загального складу ради або ж голови ради, й вирішується рішенням відповідної ради (приймається шляхом таємного голосування). При цьому відповідне рішення про звільнення приймається з урахуванням висновків та рекомендації постійної комісії місцевої ради [див.. напр.: 303; 304]; б) прийняття рішення з приводу дострокового припинення повноважень депутата ради (п. 10 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280), що здійснюється у відповідності до вимог ст. 5 ЗУ 2002 р. № 93 (аналогічно засадам, окресленим в межах розгляду кадрового контролю, здійснюваного сільською, селищною, міською радою) та має суттєве значення для забезпечення законності в діяльності відповідної місцевої ради [див., напр.: 420]; в) контроль службової діяльності відповідальних перед радою і підзвітних їй посадових осіб місцевого самоврядування. Щонайперше, перед радою про свою діяльність (зокрема, про виконання вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [305] (далі – ЗУ 2011 р. № 2939) не менше 1 разу на рік повинен звітувати відповідний голова районної, обласної, районної у місті ради (п. 12 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280). Крім того, згідно до п. 8 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280 на відповідні місцеві ради покладається обов'язок «заслуховувати звіти постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає» [341]; 2) контроль законності актів на місцевому (районному, обласному) рівні, а саме актів місцевих ОБВ. У відповідності до п. 30 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280 рада може приймати рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними рішень таких органів влади, коли такі акти «обмежують права ТГ у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів» [341];

3) контроль нетолерантності ТГ до сепаратизму та готовності ТГ брати участь у русі національного спротиву, як це передбачено ЗУ 2021 р. № 1702-IX [346]. Згідно п. 39 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280 районні та обласні ради з 01.01.2022 р. здійснюють заходи щодо підготовки населення «до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [341].

Також районна та обласна ради повноважні виконувати уможливлуючу громадський контроль на рівні місцевого самоврядування (який здійснює територіальна громада) діяльність, а саме шляхом прийняття (за пропозицією громади) рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12 ч. 1 ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280).

6. Голова районної, обласної, районної у місті ради (у відповідності до ч. 6 ст. 56 ЗУ 1997 р. № 280 повноваження цих посадових осіб можуть виконувати відповідно заступник голови районної у місті, районної ради, перший заступник голови обласної ради), у відповідності до законодавства який в межах внутрішнього контролю здійснює:

1) кадровий контроль. Відповідно до пунктів 9 і 10 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280 відповідні посадові особи ради здійснюють керівництво виконавчим апаратом ради, а відтак виконують й контрольну діяльність у цьому структурному елементі ради, з огляду на що правомочні «звільняти керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради» [341].

Важливо звернути увагу також на те, що у відповідності до ч. 3 ст. 17 ЗУ 2001 р. № 2493 вказані посадові особи місцевого самоврядування приймають рішення, на підставі яких створюється атестаційна комісія, діяльність якої, на що ми вже звертали увагу, має важливе значення в питанні забезпечення законності в діяльності ОМС, адже сприяє мінімізації випадків, коли посадові обов'язки на рівні місцевого самоврядування виконують особи, які не відповідають займаній посаді чи відповідають їй за певних умов;

2) контроль законності актів. Зазначені посадові особи повноважні підписувати рішення ради, а також протоколи сесій ради (п. 12 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280), однак, у ч. 4 ст. 59 вказаного Закону прямо не передбачено, що голова районної, обласної, районної у місті ради, подібно голові сільської, селищної, міської ради, може зупинити рішення відповідної ради (реалізувати право вето). Поряд із тим, слід мати на увазі, що у відповідності до п. 16 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280 такі посадові особи ради «за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих ОБВ, підприємств, установ та організацій, які обмежують права ТГ у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів» [341];

3) інституційний контроль. Правовий статус голови районної, обласної, районної у місті ради передбачає, що такі посадові особи є відповідальними за контроль демократизму (відтак, і законності) роботи відповідної ради, а саме – «забезпечує гласність у роботі ради та її органів» (п. 14 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280), наслідком чого є формування належних умов для громадського контролю на місцевому рівні.

Крім того, голова районної, обласної, районної у місті ради реалізує контрольну функцію шляхом уможливлення контрольної діяльності:

1) постійних комісій ради (п. 5 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280). Відповідні посадові особи ради не лише координують діяльність таких комісій ради, дають їм доручення, але й також сприяють організації виконання їх рекомендацій;

2) громадян (пункти 13 і 14 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280). Голова районної, обласної, районної у місті ради повинен забезпечувати роботу з приводу розгляду звернень громадян, доступу громадян до публічної інформації, а також забезпечувати гласність у роботі ради та її органів.

7. Постійні комісії ради. Враховуючи ч. 1 ст. 47 ЗУ 1997 р. № 280, ходимо думки, що постійні комісії ради (*далі* – ПКР) мають найбільше значення в забезпеченні законності діяльності ОМС, адже вони функціонально спрямовані на вирішення питань, які стосуються прав людини, законності, депутатської діяльності, етики та

регламенту. Приймаючи до уваги положення про ПКР [див., напр.: 321; 322; 323], доходимо висновку, що вони виконують:

1) кадровий контроль, який виявляється в наступному: а) систематичне (не рідше 1 разу на квартал), підготовка на розгляд ради довідкових та інших матеріалів про роботу депутатів в раді та її органах, а також про виконання ними рішень, доручень ради; б) контролювання додержання депутатами відповідної ради, а також посадовими особами ВОР комплексу вимог ЗУ 2002 р. № 93; в) опікування питаннями, пов'язаними із врегулюванням конфлікту інтересів в ради та її органах (так, ПКР повинен надавати міському голові, секретарю та депутатам ради відповідні консультації та роз'яснення щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, поводження з майном, що може бути неправомірною вигодою та подарунками), а відтак – є суб'єктом, котрий забезпечує внутрішній антикорупційний нагляд (без шкоди для роботи НАЗК);

2) контроль законності актів ради, що виявляється в наступному: а) готує проекти рішень ради, висновки та рекомендації з питань дотримання прав людини, законності, запобігання корупції, сприяння депутатській діяльності, депутатській етиці та регламенту місцевої ради (таким чином, відповідна ПКР спроможна формувати також нормативно-правову основу власної діяльності, враховуючи загальні положення законодавства центрального та локального рівня, зокрема й ті, що стосуються її контролюючих повноважень); б) погоджує перед винесенням на розгляд ради проекти рішень ради з питань дотримання прав людини, законності, запобігання корупції, а також інших питань, охоплених предметом відання такої ПКР;

3) інституційний контроль, що полягає у наступному: а) систематично (не рідше 1 разу на рік), з метою належного здійснення депутатського контролю вивчає та подає за результатами звіт, який включає висновки і рекомендації, щодо покращення функціонування підзвітних і підконтрольних раді органів з приводу питань дотримання прав людини, законності та з інших питань, віднесених до предмета відання такої ПКР; б) здійснює моніторинг дотримання регламенту відповідної

місцевої ради, а також положень, інших регламентних документів ради й готує відповідні проекти рішень ради, задля покращення роботи, притягнення порушників до юридичної відповідальності; в) ініціює, проводить або ж долучається до перевірок забезпечення вимог чинного законодавства щодо розгляду звернень громадян.

10. *Тимчасові контрольні комісії*. Враховуючи юридичні приписи ч. 1 ст. 48 ЗУ 1997 р. № 280 зазначимо, що тимчасові контрольні комісії ради (далі – ТКРР) за наслідками здійснюваного контролю подають на розгляд ради відповідні звіти та пропозиції. Слід зазначити, що на місцевому рівні повноваження ТКРР визначається у загальному вигляді – загальний статутний рівень [216; 326], а також у вигляді положень про конкретні ТКРР – спеціальний статутний рівень (у рамках їх утворення) [217; 379]. Важливість діяльності ТКРР в контексті забезпечення законності діяльності ОМС важко недооцінити, що підтверджується аналізом рішень про створення цих комісії. Зокрема, ТКРР створювались для: вивчення питання щодо невідповідності чинних редакцій рішень міської ради фактично проголосованим на пленарних засіданнях ради [372]; контролю за ефективним використанням матеріальних ресурсів селищної ТГ [374]; встановлення законності процедури надання земельних ділянок в межах сільської ради [373]; перевірки законності набуття права користування, розпорядження, володіння земельними ділянками, здійснення будівельних робіт, а також реєстрації права власності на нерухоме майно навколо Національного ботанічного саду ім. М. М. Гришка НАН України [371] та ін.

Узагальнюючи викладене зазначимо, що на сьогоднішній день в Україні сформовано цілісну організаційну структуру внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування України. Поряд із тим, відповідний юридичний контроль на сьогоднішній день не характеризується достатньою юридичною визначеністю, що шкодить процесу забезпечення законності в системі ОМС та створює відповідні корупційні ризики та ризики інших службових зловживань. Не в достатній мірі вирішують ці проблеми наявні законопроекти, хоча на сьогоднішній день у ВР України зареєстровано низку проектів законів України, спрямованих на удосконалення

внутрішнього контролю забезпечення законності в діяльності ОМС, окремі з яких також впливають на здійснення реформи децентралізації публічної влади в Україні. Крім того, ці законопроекти також характеризуються численними недоліками, що шкодять принципу юридичної визначеності, становлячи ризики для забезпечення законності в діяльності ОМС. Наприклад, Проект ЗУ 2021 р. № 6281 передбачає зменшення впливу Уряду на місцеве самоврядування, однак, не задовольняє в повній мірі потребу суб'єктів місцевого самоврядування в належній мірі забезпечення законності в діяльності ОМС, а також у ч. 3 нової редакції ст. 43 ЗУ 1997 р. № 280 вносить юридичну невизначеність в повноваження обласних і районних рад шляхом їх дублювання без вирішення питання про те, яким саме чином ці повноваження повинні співвідноситись та, чи потребується запровадження відповідних заходів внутрішнього організаційного контролю у межах співвідношення таких повноважень.

2.2. Громадський контроль діяльності органів місцевого самоврядування

Нова соціальна реальність розбудови демократичного суспільства [див., напр.: 70; 72; 75] та властивості в цій новій реальності контролю загалом та громадського контролю зокрема [див., напр.: 134, с. 47; 462, с. 238; 493; 499; 508] вказують на те, що забезпечення законності у діяльності ОМС тісно пов'язане з ефективністю гарантування права громадян, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на публічний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, оскарження рішень, дій (бездіяльності) цих органів, їх посадових осіб, ініціювання питань, актів про діяльність про діяльність ОМС, на які повинні реагувати відповідні суб'єкти публічної адміністрації. При цьому вченими констатується, що наразі «лише законодавчо закріплена підзвітність та відповідальність ОМС перед ТГ. Але практична реалізація даного принципу є проблематичною у зв'язку з законодавчими прогалинами у даній сфері» [134, с. 47]. Означена проблема може бути системним чином вирішена в процесі

удосконалення правового регулювання громадського контролю за законністю в діяльності ОМС, яке повинно здійснюватися в межах реформи децентралізації публічної влади в Україні.

У контексті викладеного слід звернути увагу на те, що громадський контроль за діяльністю ОМС здійснюють два типи суб'єктів: 1) громадські об'єднання; 2) ТГ. Стосовно громадських об'єднань, як контролюючих суб'єктів, слід зазначити, що вони створюються, діють (зокрема, виконуючи функцію контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування) на підставі норм ЗУ «Про громадські об'єднання» [301]. Поряд із тим, слід зауважити, що цей законодавчий акт не містить норм про підстави, умови, порядок і юридичні наслідки здійснення відповідного контролю громадськими об'єднаннями, наслідком чого є:

1) юридична невизначеність діяльності таких об'єднань. Зменшують рівень юридичної невизначеності статті 5, 38 і 40 Конституції України, норми ЗУ 1997 р. № 280, ЗУ 2001 р. № 2493, ЗУ «Про запобігання корупції» [310] (далі – ЗУ 2014 р. № 1700), ЗУ «Про звернення громадян» (далі – ЗУ 1996 р. № 393) [332], ЗУ 2011 р. № 2939 [305]. Сукупний аналіз цих актів дозволяє дійти думки, що нормативно-правова основа громадського контролю, здійснюваного громадськими об'єднаннями розпорошена в законодавстві та в узагальненому вигляді передбачає такі можливості реалізації громадськими об'єднаннями контрольної функції: а) подання звернень (індивідуального та колективного характеру), а також запитів до ОМС; б) участь: в роботі консультативно-дорадчих органів на місцевому рівні; громадських слуханнях; публічних обговореннях проектів нормативно-правових актів ОМС; в) вивчення актуальної громадської думки щодо роботи ОМС; г) заслуховування періодичних звітів про результати роботи ОМС; г) проведення громадської експертизи актів ОМС; д) проведення громадського розслідування законності дій (бездіяльності) посадових осіб ОМС; е) подання позовів до суду та скарг (заяв) до органів виконавчої влади стосовно законності дій (бездіяльності), рішень посадових осіб ОМС;

2) наявність ризиків для правопорядку та демократії на місцях, що переважно об'єктивуються в: а) ігноруванні посадовими особами ОМС реалізації громадськими об'єднаннями контрольної функції, що в більшості випадків не інтерпретується в якості підстави для притягнення суб'єкта владних повноважень до юридичної (головним чином, дисциплінарної) відповідальності; б) зловживання цими об'єднаннями під час реалізації контрольної влади своїми правами, що може (з огляду на окреслені основні форми об'єктивації контрольної функції громадських об'єднань) спотворювати засади народовладдя на місцевому рівні (як правило, це адвокація та «легалізація» приватного інтересу під виглядом колективного інтересу).

Таким чином, з метою забезпечення належної діяльності громадських об'єднань, як контролюючих суб'єктів, на законодавчому рівні слід збалансувати взаємодію цих об'єднань і ОМС (їх посадових осіб), не допускаючи при цьому звуження необхідної широти реалізації права на місцеве самоврядування. Додатково актуальною ця потреба постає в результаті того, що в Україні, як в правовій та демократичній державі, громадянами активно створюється низка об'єднань (організацій), діяльність яких прямо чи опосередковано стосується виконання контрольної функції відносно діяльності ОМС (зокрема, такі громадські об'єднання (організації), як «Платформа Громадський Контроль», «Всеукраїнський департамент виявлення та протидії корупції в органах влади та місцевого самоврядування», «Ліга моніторингу і громадського контролю органів влади та місцевого самоврядування», «Рада народного контролю міста Києва», «Черкаський міський комітет громадського контролю над діями органів державної влади та органів місцевого самоврядування» та ін.). Також слід зазначити, що вирішення окресленої проблеми узгоджується із Національною стратегією на 2021-2026 рр., затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487.

Враховуючи викладене, поточний перебіг реформи децентралізації публічної влади та потреби її оптимізації в напрямі європеїзації, а також мету і завдання дисертаційного дослідження, доходимо висновку, що в контексті критичного аналізу

змісту громадського контролю діяльності ОМС особливої уваги заслуговує саме *громадський контроль, як внутрішній адміністративно-правовий засіб забезпечення законності* (тобто, не враховуються можливості громадського контролю загалом, а лише *контрольний потенціал територіальної громади, що є базовим суб'єктом місцевого самоврядування, котрий реалізує відповідне право через суб'єктів владних повноважень та повинен мати можливість контролювати дії, бездіяльність і рішення таких суб'єктів, здійснюючи внутрішній контроль у вигляді громадського контролю на рівні місцевого самоврядування*). Цей підхід аргументований наступними обставинами: 1) контроль громадськими організаціями діяльності органів публічної влади загалом та ОМС зокрема вже ретельно досліджений юристами-адміністративістами, фахівцями у сфері публічного адміністрування; 2) вимогами до обсягу дисертації, враховуючи які, неможливо зосередити увагу на всіх аспектах громадського контролю без шкоди для повноти дослідження; 3) контрольна діяльність ТГ є виявом прямої демократії на місцевому рівні, що є питанням, котре на сьогодні недостатньою досліджене та потребує комплексного науково-практичного осмислення в рамках реформи децентралізації публічної влади. При цьому слід мати на увазі, те, що громадські організації, як важливий суб'єкт громадянського суспільства, в дійсності досить часто постають рушійною силою контрольної діяльності ТГ, підіймаючи питання про потребу проведення загальних зборів громадян (за місцем проживання), про внесення на розгляд ради місцевих ініціатив, чи, приміром, проведення громадських слухань. Вказане досить часто є наслідком «громадських розслідувань» діяльності ОМС (їх посадових осіб), звернень мешканців до громадських організацій (зокрема, з проханнями сприяти захисту їх суб'єктивних прав), а також реалізації проєктів (зокрема, грантових), які фінансуються: місцевими державними організаціями (наприклад, з бюджету м. Києва в 2022 р. виокремлені кошти на підтримку громадських організацій, що надають соціальні послуги; відтак ці організації можуть більш ефективно адвокатувати інтереси осіб з інвалідністю, людей похилого віку та ін. в контексті формування та реалізації місцевої політики в

соціальной сфері); міжнародними організаціями (зокрема, Міжнародний фонд культурного розмаїття, а також Міжнародний фонд «Відродження», який щорічно організовує низку конкурсів, зокрема у 2022 р.: «Гуманітарна солідарність», «Підтримка екологічних громадських ініціатив із південно-східних областей України під час війни» та ін.); урядами зарубіжних держав, серед яких особливе місце посідає *USAID* (проект «Підвищення ефективності роботи та підзвітності ОМС» – «Говерла»). При цьому, вказуючи на важливість громадського контролю ОМС громадськими організаціями слід мати на увазі, що вказаний суб'єкт спроможний здійснювати повний цикл такого контролю: починаючи з моніторингу стану дотримання ОМС (їх посадовими особами) вимог законності (виявлення ризиків законності та фактів порушення вимог законності; накопичення обсягу інформації для здійснення громадської оцінки діяльності ОМС, їх посадових осіб тощо), завершуючи складанням конкретних рекомендацій по оптимізації діяльності ОМС чи зверненням до суду, органів публічної влади з метою захисту законних інтересів ТГ загалом чи окремих її груп (військовослужбовців, осіб з інвалідністю, молоді та ін.).

Слід констатувати, що по сьогоднішній день до ВР України суб'єктами законодавчої ініціативи подавалась низка законопроектів, що прямо чи опосередковано стосувались питань громадського контролю за діяльністю ОМС, їх посадових осіб, як особливого вияву внутрішнього контролю діяльності цих органів публічної влади. Серед вказаної категорії проектів законів України особливого значення набувають:

1. *Проекти законів України про посилення відкритості і прозорості роботи ОМС, що таким чином спрямовані на створення сприятливих умов для моніторингу громадського контролю відповідних органів публічної влади.* Зокрема, проект ЗУ від 23.10.2020 р. № 4256 [287] (далі – Проект ЗУ 2020 р. № 4256) пропонує викласти у новій редакції п. 5 ч. 3 ст. 50 та п. 14 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280. Суть пропозицій полягає в тому, щоби розширити повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради, голови районної, обласної, районної у місті ради обов'язком оприлюднення

результатів поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях ради у формі відкритих даних (у машинозчитувальному форматі), що сприяє дійсній реалізації вимог ч. 3 ст. 59 зазначеного Закону. Між тим, у п. 1.2 Висновку ГНЕУ на цей проєкт ЗУ від 22.03.2021 р. зазначається, що приписи ч. 1 ст. 5 ЗУ 2011 р. № 2939 «дозволяють ОМС обирати найдоцільніший для них спосіб оприлюднення», а «новелами проєкту, по суті, пропонується покласти на відповідних посадових осіб обов'язок оприлюднення інформації про поіменне голосування депутатів єдиним шляхом – лише у формі відкритих даних, що не узгоджується з наведеними вище положеннями чинного законодавства України» [41]. Погоджуючись із Висновком ГНЕУ на Проєкт ЗУ 2020 р. № 4256, зазначимо, що оприлюднення секретарем і головою ради відповідного обсягу інформації у формі відкритих даних є важливою гарантією забезпечення законності діяльності ОМС шляхом створення сприятливих умов для громадського контролю діяльності цих органів публічної влади.

Інший законопроект, який слід проаналізувати, є проєкт ЗУ від 13.01.2021 р. № 4582 [272] (далі – Проєкт ЗУ 2021 р. № 4582), котрим пропонується викласти ч. 17 ст. 46 ЗУ 1997 р. № 280 у редакції, в якій буде уточнено умови відкритості роботи місцевої ради, а саме: 1) на офіційній веб-сторінці місцевої ради повинна здійснюватися пряма відеотрансляція усіх пленарних засідань ради; 2) після завершення прямої відеотрансляції пленарного засідання ради, відповідний відеофайл повинен бути архівованим на цьому ж веб-сайті ради (й безстроково зберігатись) з активним статусом відкритого доступу; 3) протоколи сесії ради повинні оприлюднюватись на веб-сайті ради й безстроково на ньому зберігатись із активним відкритим доступом; 4) усі особи, присутні на пленарних засіданнях ради (засіданнях постійних комісій ради) можуть фіксувати ці засідання за допомогою відповідних пристроїв (включно з цим – транслювати засідання в режимі реальному часі у мережі Інтернет та/або в інших мережах), а саме у спосіб, що не заважає проведенню таких засідань. Відповідні новели слід оцінити позитивно крізь призму підпункту iii п. 2 ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права

участі громадян у діяльності місцевого самоврядування [86], який ратифікований Україною [357]. Поряд із тим, слід мати на увазі, що до періоду повномасштабної Російсько-Української війни наша держава існувала в умовах множини економічних кризових явищ (загострені поширенням COVID-19 та агресією Росії на сході та півдні України), а тим більше після 24.02.2022 р. в державі вбачається малоімовірним виконання цієї норми на місцях, де видаткова частина місцевих бюджетів об'єктивно не може задовольнити таку демократичну потребу (примітним є те, що в розглядуваному законопроекті відсутнє його фінансово-економічне обґрунтування). Саме тому, на сьогодні вбачається потреба у відкликанні Проекту ЗУ 2021 р. № 4582, однак, питання, які порушені в ньому, потребують вирішення у перспективі (більш детально це питання розкривається у підрозділі 3.1).

Також слід зазначити, що аналогічні проблеми, якими характеризується Проект ЗУ 2021 р. № 4582, властиві й для законопроекту від 19.01.2021 р. № 4582-1 [286] (далі – Проект ЗУ 2021 р. № 4582-1), хоча більш повно ідея вирішення проблем недостатньої відкритості та прозорості діяльності ОМС реалізована саме в проекті ЗУ від 7.12.2021 р. № 6401 [382] (далі – Проект ЗУ 2021 р. № 6401), який 15.02.2022 р. прийнято за основу із скороченням строку підготовки [352]. Аналізуючи цей законопроект можемо помітити, що до нього не було додане фінансово-економічне обґрунтування, однак, його авторами пропонується зобов'язати місцеві ради (за прикладом попередніх проектів законів з цього питання) проводити трансляцію засідань ради в режимі реального часу без застереження про відтермінування виконання такого обов'язку для рад, крім обласних і КМР (з можливістю пролонгації відтермінування, з огляду на економічний стан держави та відповідної місцевості). Також доцільно звернути увагу на те, що Проект ЗУ 2021 р. № 6401 має також на меті доповнити ЗУ 1997 р. № 280 ст. 60-1 «Інвентаризація об'єктів права комунальної власності ТГ». Пропонована стаття, на що звертає увагу також ГНЕУ у Висновку від 12.01.2022 р. на зазначений законопроект [40], не визначається механізм проведення «суцільної інвентаризації» (суть, мета, методи її здійснення), що є проблематичним в

контексті забезпечення юридичної визначеності такої процедури (адже, як впливає із сутності пропонованої Проектом ЗУ 2021 р. № 6401 статті «суцільна інвентаризації» не охоплена режимом інвентаризації, урегульованим ст. 10 ЗУ «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [266]; не згадується про таку інвентаризацію в аналітично-статичних збірниках Держаудитслужби [див., напр.: 10]). Крім того, оскільки законопроект стосується забезпечення прозорості місцевого самоврядування, не в повній мірі зрозуміло, чому пропованою в ньому ст. 60-1 не передбачається обов'язок ОМС публікувати результати «суцільної інвентаризації» на офіційному веб-сайті відповідного органу публічної влади. Також розглядуваним законопроектом пропонується доповнити ЗУ 1997 р. № 280 статтею 60-2 «Реєстр об'єктів права комунальної власності ТГ», в якому містяться декілька переліків об'єктів комунальної власності, що не в належній мірі систематизовані (дублюють зміст один одного), а також охоплюють перелік договорів оренди/позики об'єктів комунальної власності, що є інформацією, яка безпосередньо не віднесена до предмету Реєстру. Тобто, пропоновані статті 60-1 і 60-2, хоча й є прогресивними нормами, які створюють сприятливі умови для громадського контролю діяльності ОМС, проте, характеризуються множиною проблем, які не сприятимуть ефективному громадському контролю та належній діяльності ОМС.

Таким чином, аналіз проектів законів України про забезпечення гласності та відкритості діяльності ОМС вказують на потребу створення в пропонованому нами *Проекті ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* норм, якими будуть враховані зауваження до проаналізованих законопроектів;

2. *Проекти законів, що стосуються створення та функціонування інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.* Серед таких актів слід назвати проекти законів «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30.04.2021 № 5458, «Про народний контроль в Україні» від 24.04.2015 р. № 2737 [343] (далі – Проект ЗУ 2015 р. № 2737) і «Про громадський

контроль» від 13.05.2015 р. № 2737-1 [299] (також у другій редакції від 13.11.2015 р. [300]; *дали* – Проект ЗУ 2015 р. № 2737-1), 17.10.2019 р. у ВР України було зареєстровано (під № 2282) проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [273] (*дали* – Проект ЗУ 2019 р. № 2282).

З абз. 1 п. 2 Пояснювальної записки до цього законопроекту випливає, що його метою є «удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними стандартами нормативно-правового регулювання порядку реалізації конституційного права громадян України на місцеве самоврядування, зокрема, шляхом надання громадянам України – жителям ТГ реальних інструментів здійснення громадського контролю за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування» [256]. Попри задекларовану мету Проект ЗУ 2019 р. № 2282 (аналогічно законопроектам 2015 р. № 2737 і № 2737-1, адже повторює їх недоліки, посилюючи їх окремими новелами цього проекту ЗУ) опосередковано обмежує широту можливостей громадського контролю діяльності ОМС, приймаючи таке до уваги:

1) пропонується доповнити ЗУ 1997 р. № 280 статтею 20-1 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», у ч. 1 якої дається визначення поняття «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування». З цього визначення випливає, що виконання відповідної функції громадянського суспільства (на рівні територіальної громади) пов'язується лише із діяльністю зареєстрованих у законом встановленому порядку «об'єднань громадян» (при цьому ЗУ «Про громадські об'єднання» [301] не вживає такого терміну, а тому виникає питання про те, ким саме є такі суб'єкти), в статутній діяльності яких передбачено «здійснення і захист прав і законних інтересів членів ТГ та здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [273]. Тобто, автори Проекту вважають, що контрольна діяльність поза статутною діяльністю об'єднань громадян, не є і не може вважатись діяльністю у

вигляді громадського контролю за діяльністю ОМС, їх посадових осіб. У такому разі на осіб, які здійснюють контроль діяльності ОМС в індивідуальному порядку, а також на інші групи громадян (зокрема, загальні збори громадян), що є суб'єктами громадянського суспільства та здійснюють такий контроль, не може бути поширено гарантії громадського контролю за діяльністю ОМС, їх посадових осіб (це має значення навіть з огляду на те, що у Проекті ЗУ 2019 р. № 2282 містяться окремі гарантії для суб'єктів громадського контролю).

Неприпустимість окресленого у законопроекті вузького тлумачення громадського контролю за діяльністю ОМС (їх посадових осіб) також полягає у тому, що ч. 5 ст. 22 ЗУ «Про громадські об'єднання» [301] встановлюється правило, у відповідності до якого громадські об'єднання (якщо припустити, що автори розглядуваного законопроекту розуміють саме громадські об'єднання під «об'єднаннями громадян») є об'єктом державного контролю та контролю, що здійснюється ОМС. Таким чином, громадські об'єднання можуть використовуватись ОВВ для тиску на ОМС, а самі ОМС можуть використовувати громадські об'єднання для імітації законності своєї діяльності. Вказані обставини є неприпустимим в правовій та демократичній державі, а тому, не ігноруючи потребу визнання за громадськими об'єднаннями адміністративно-правового статусу суб'єкта контролю за діяльністю ОМС, їх посадових осіб, слід також мати на увазі, що вони не є єдиними суб'єктами, котрі здійснюють відповідну публічну функцію;

2) у пропонованій авторами Проекту ЗУ 2019 р. № 2282 ст. 20-1 взагалі не окреслено мету, завдання, методи такого контролю, місце і роль в організації держави та суспільства, рамки законності зазначеного контролю тощо. Разом із тим, у ч. 2 пропонованої статті законопроекту перераховуються форми громадського контролю за діяльністю ОМС (їх посадових осіб), з приводу розуміння сутності яких є певні зауваження: а) Проект ЗУ 2019 р. № 2282 не дає відповіді яким саме чином форми контролю, окреслені в ч. 2 ст. 20-1, співвідносяться із ст. 6 ЗУ 2003 р. № 1160-IV, ст. 21 ЗУ 1996 р. № 393 [332], статтями 3, 5, 19–22 ЗУ 2011 р. № 2939, а також ч. 1 ст. 13 ЗУ

1997 р. № 280; б) у статті не зазначено, за якими правилами реалізуються наведені форми громадського контролю, крім звернення суб'єктів громадського контролю до адміністративного суду (при цьому, не вбачається доцільність в окресленні таких форм взагалі, адже такі форми є похідними від форм громадського контролю органів публічної влади загалом, які повинні бути врегульовані спеціальним актом про громадський контроль, створення та прийняття якого є нагальним в умовах демократизації України).

З вказаного випливає потреба доповнення ЗУ 1997 р. № 280 ст. 20-1 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», однак, не в такому вигляді, як це реалізовано в Проекті ЗУ 2019 р. № 2282. У ч. 1 цієї статті слід сформулювати визначення такого контролю, вказуючи на те, що він є окремим виявом громадського контролю за діяльністю органів влади (це поняття повинно бути уточнено на рівні спеціального законодавчого акту про громадський контроль), а також вказати на його мету і завдання, уточнити рамки законності контролю (враховуючи вимоги принципу законності). В ч. 2 пропонованої статті слід визначити місце і роль громадського контролю в організації місцевого самоврядування та суспільства, а в ч. 3 – окреслити співвідношення норм законодавства (зокрема, законів України 1996 р. № 393, 2003 р. № 1160-IV, 2011 р. № 2939), зокрема, на положення ЗУ 1997 р. № 280, що передбачають громадський контроль (загальні збори громадян, місцева ініціатива та ін.). У ч. 4 необхідно окреслити основні гарантії забезпечення права громадян на здійснення контролю діяльності ОМС та їх посадових осіб. Наведені зауваження та пропозиції доцільно реалізувати в межах пропонованого нами *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*.

3. *Проекти законів, що стосуються створення режиму громадського контролю за діяльністю ОМС (їх посадових осіб) шляхом унормування виявів народовладдя на рівні місцевого самоврядування*. Серед таких законопроектів особливого значення набуває проект ЗУ від 13.04.2022 р. № 7283 [284] (далі – Проект ЗУ 2022 р. № 7283). У

відповідності до абз. 1 п. 2 Пояснювальної записки до нього вказано, що метою законопроекту є «забезпечення прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, своєчасне і повне отримання інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [259]. Критично аналізуючи цей документ, можемо дійти висновку, що норми, передбачені ним, у загальному сенсі сприяють виконанню вимог підпункту ііі п. 2 ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності місцевого самоврядування [86], а також п. 52 Рекомендацій щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень від учасників Форуму громадянського суспільства для презентації на додатковій нараді ОБСЄ з питань людського виміру 2015 р. [523], а отже – узгоджуються із Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 рр., затвердженою президентським Указом від 27.09.2021 р. № 487/2021 [344].

Звернемо увагу на те, що Проектом ЗУ 2022 р. № 7283 передбачається доповнення чинного ЗУ 1997 р. № 280 статтею 6-1 «Форми участі ТГ у вирішенні ПМЗ», в ч. 1 якої до відповідних форм віднесено: місцеві референдуми; загальні збори; місцеві ініціативи; громадські слухання; електронні петиції; участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; громадська оцінка (експертиза) діяльності ВОР та посадових осіб; КДО при ОМС та їх посадових особах; інші форми участі, що не суперечать законодавству [284]. У зв'язку із цим, законопроектом передбачається викласти у новій редакції статті 8, 9 і 13 ЗУ 1997 р. № 280, а також доповнити цей Закон статтями 13-1 «Участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету», 13-2 «Публічні консультації», 13-3 «КДО при ОМС та їх посадових особах», 13-4 «Громадська оцінка (експертиза) діяльності ВОР та посадових осіб», 13-5 «Участь молоді у місцевому самоврядуванні» [284]. У процесі аналізу цих норм Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 доходимо висновку, що вони передбачають також окремі форми громадського контролю за діяльністю ОМС

(«окремі», адже автори цього законопроекту проігнорували потребу врегулювання питання народної ініціативи, про яку йдеться у п. 4 ч. 1 ст. 79 ЗУ 1997 р. № 280), а тому їх доцільно більш детально розглянути у межах дослідження видів відповідного контролю, з паралельним аналізом переваг і недоліків зазначеного законопроекту. Крім того, окремі форми участі ТГ у вирішенні ПМЗ, крізь призму яких відбувається громадський контроль, були предметом окремим законодавчих ініціатив (хоча фахівцями стверджується, що лише загальні збори громадян є «формою громадського контролю та консультативної демократії» [261, с. 13]). Зокрема, 24.03.2015 р. у ВР України було зареєстровано (під № 2467) проєкт ЗУ [308] (*далі* – Проєкт ЗУ 2015 р. № 2467), 12.10.2020 р. (під № 4208) – ЗУ [275] (*далі* – Проєкт ЗУ 2020 р. № 4208), 23.10.2020 р. (під № 4254) – ЗУ [355] (*далі* – Проєкт ЗУ 2020 р. № 4254).

Враховуючи викладене, зазначимо, що на сьогоднішній день громадський контроль за діяльністю ОМС та їх посадових осіб може об'єктивуватись такими способами впливу громадськості на ОМС:

1. *Організація та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.* У ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280 окреслюються загальні аспекти проведення загальних зборів громадян, які уточнювались в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, що затверджено діючою по сьогодні парламентською Постановою від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ. У відповідності до п. 4 ч. 1 ст. 6 вказаного Положення загальні збори громадян компетентні «заслуховувати інформацію голів Рад, керівників їх органів» й, «в разі необхідності – порушувати перед відповідною Радою народних депутатів питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності» [319]. Тобто, на центральному рівні за загальними зборами громадян визнано можливість виконувати повноцінний контроль діяльності ОМС, а саме: не лише у своїх рішеннях вказувати на сумнівні (крізь призму принципу законності) чи незаконні дії, рішення ОМС (це лише було би імітацією безпосередньої демократії на місцевому рівні), але й викладати конкретні пропозиції (є обов'язковими для врахування відповідним ОМС) з приводу усунення ризиків законності діяльності

цього суб'єкта владних повноважень, зокрема, й шляхом притягнення до юридичної відповідальності порушників вимог законності.

Поряд із тим, можемо помітити, що на локальному рівні ТГ та їх ОМС по-різному підходять до визначення адміністративно-правового статусу загальних зборів громадян (особливо, в частині їх повноважень), порядку організації таких зібрань, а також процедури реагування на акти загальних зборів громадян. Наприклад, у підпунктах 1 і 7 п. 4 Положення про загальні збори громадян Помічнлянської міської ОТГ від 21.11.2017 р. зазначається, що на розгляді загальних зборів громадян виносяться питання віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, а також щодо «отримання від ОМС та їх посадових осіб Помічнлянської ТГ та заслуховування інформації про стан навколишнього природного середовища, про заходи, що вживаються з метою його збереження та поліпшення, у порядку, визначеному чинним законодавством України» [209]. При цьому в абз. 3 п. 10 зазначеного Положення ОМС (їх посадові особи) зобов'язані розглянути рішення (пропозиції) загальних зборів громадян «протягом 30-35 днів з дня його (їх) отримання» [209]. Подібні норми також можемо помітити в Положенні про загальні збори Торчинської ТГ від 13.05.2021 р. Між тим, обов'язок розгляду рішень загальних зборів громадян відповідними ОМС у відповідності до вказаного Положення повинен бути виконаний протягом 20 днів з дня їх отримання). Також важливо звернути увагу на те, що з п. 5.4 розділу 5 зазначеного Положення випливає, що на окремих посадових осіб ОМС покладається відповідальність за своєчасну і якісну підготовку загальних зборів громадян [211]. Між тим, аналізуючи Положення про загальні збори громадян у м. Львові від 28.03.2002 р. (не діє з 2017 р.) можемо помітити, що в ньому не лише покладалася обов'язок розгляду адресатами рішень загальних зборів громадян вимог цих зборів, але й порядок реагування на такі рішення. Зокрема, у п. 2 розділу III вказаного Положення міський голова у 10-денний термін після отримання матеріалів загальних зборів громадян повинен був «скеровувати їх профільним виконавчим органам для вивчення та розгляду, а також секретарю ради для подачі відповідним

постійним комісіям міської ради», «забезпечує оприлюднення інформації про загальні збори громадян на web-сторінці міської ради або у засобах масової інформації»; «доводить рішення загальних зборів громадян до відома депутатів міської ради на найближчому пленарному засіданні» [210]. Вже у Статуті ТГ міста Львова від 07 грудня 2017 р. відповідні аспекти загальних зборів громадян були відображені у ст. 30 Статуту ТГ міста Львова [455].

Таким чином, з викладеного випливає, що загальні збори громадян у загальних рисах є важливим суб'єктом місцевого самоврядування, який здійснює особливу форму внутрішнього контролю в діяльності ОМС, однак, на практиці загальні збори громадян не завжди спроможні реалізувати такі повноваження в силу того, що їх діяльність не визначається (чи неналежним чином визначається) в актах ОМС, а на рівні законодавства адміністративно-правовий статус загальних зборів громадян (також об'єктивація цього статусу) є недостатнім чином врегульований. Справа у тому, що в ч. 3 ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280 передбачається, що «порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом ТГ» [341]. Разом із тим:

1) наявна практика засвідчує, що міські ради не завжди розробляють та приймають статут ТГ чи не завжди врегульовують у цих статутах питання загальних зборів громадян. Така обставина є ризиком для забезпечення законності в діяльності ОМС, приймаючи до уваги особливі контрольні повноваження загальних зборів громадян, а також той факт, що Положення про ці збори, затверджене Постановою ВР України від 1993 р. № 3748-ХІІ, будучи чинним по сьогоднішній день «єдиним документом з питань організації і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання», хоча й перебуває в суперечності із нормами Конституції України, низки інших законодавчих актів «у зв'язку із змінами, які відбулися в правовому полі України з моменту ухвалення вказаної постанови» [244]. При цьому слід звернути увагу на те, що в п. 11 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 на сільського, селищного, міського голову покладається обов'язок скликати загальні збори громадян за місцем

проживання. Таким чином, як зазначає Донецький апеляційний адміністративний суд у постанові від 21.09.2015 р. у справі № 234/9264/15-а, посилення сільського, селищного, міського голови на відсутність статуту ТГ в якості аргументу для відмови в проведенні загальних зборів громадян є протиправною бездіяльністю суб'єкта владних повноважень щодо нескликання щорічних загальних зборів жителів міста [244];

2) прийняті на рівні статутів норми про загальні збори громадян не завжди сприяють належному здійсненню контролю у такій формі. У процесі дослідження демократичності міст України Український незалежний центр політичних досліджень (за підтримки *USAID*) встановив, що лідерами демократичності у 2018 р. стали Чернівці (90%), Київ (76%), Хмельницький (75%), Львів (70%), Краматорськ (66%). Натомість найнижчі показники демократичності виявились у Харкові (38%) і Житомирі (29%) [123]. При цьому експерти констатують, що врегульовані процедури проведення загальних зборів громадян в статутних актах ОМС не завжди відповідають еталонам якості. Зокрема, експертами встановлено, що: а) в низці міст (у містах Запоріжжя, Івано-Франківськ, Краматорськ, Кропивницький, Миколаїв, Полтава, Рівне, Тернопіль, Харків, Ужгород) встановлені не виправдані бар'єри, що блокують можливість проведення загальних зборів громадян (щонайперше, ускладнена процедура ініціювання загальних зборів громадян); б) у 17 з 23 міст не встановлено чіткого переліку документів, необхідних для ініціювання загальних зборів громадян; в) як правило, не закріплено обов'язку щодо оприлюднення матеріалів порядку денного загальних зборів громадян для можливості ознайомлення з ним членами громади; г) у багатьох містах не встановлено чіткого строку розгляду ОМС рішень загальних зборів громадян, що може призвести до затягування розгляду міською радою, а також не визначено в рамках якої процедури розглядається рішення загальних зборів громадян; г) як правило, не встановлюється обов'язок оприлюднювати (на офіційному веб-сайті місцевої ради) документи за результатами розгляду рішення загальних зборів громадян [99];

3) на центральному рівні загальні збори громадян врегульовуються Постановою ВР України від 1993 р. № 3748-ХІІ, яка у низці норм не узгоджується із Конституцією України та іншими законодавчими актами. При цьому слід констатувати, що норми ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [345] (також і Проекту ЗУ від 18.11.2021 р. № 6319 [290]) не можуть задовольнити потребу в забезпеченні належної організації загальних зборів громадян та здійснення ними контрольних заходів. Враховуючи такі обставини вказане питання суб'єкти законодавчої ініціативи намагались вирішити шляхом створення та подання до Парламенту відповідних законопроектів. Одним з останніх таких є Проект ЗУ 2015 р. № 2467 [308] (відкликаний 29.08.2019 р.). Примітним є те, що у Висновку ГНЕУ від 09.07.2015 р. на цей документ вказувалось, що запропонований у ньому підхід є «вразливим у концептуальному відношенні, оскільки він не повною мірою узгоджується з природою місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на основі поєднання зовнішнього регулювання у формі законів та саморегулювання, здійснюваного ОМС шляхом прийняття ними відповідних нормативно-правових актів у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України (що й відображено у чинних приписах ст. 8 Закону)» [43]. Аналогічну позицію ГНЕУ висловило 8.05.2014 р. [44] й щодо схожого законопроекту, зареєстрованого у ВР України 11.12.2013 р. під № 3747 [309]. Однак, з вказаною позицією не можна погодитись в жодній мірі, враховуючи наступне: а) ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280 не може оцінюватись в якості такої, в якій встановлено режим загальних зборів громадян, котрий складають гарантії, що не дозволяють ОМС встановлювати невинуваті бар'єри, які унеможливають контроль ТГ за діяльністю ОМС шляхом проведення загальних зборів громадян (виходячи з подібних міркувань Комітет ВР України з питань правової політики та правосуддя підтримав «необхідність законодавчого визначення засад організації і проведення загальних зборів (конференцій) членів ТГ за місцем проживання» [45]); б) відповідний підхід був усвідомлений законодавцем і раніше, однак, Постанова ВР України від 1993 р. № 3748-ХІІ вже не є належно нормативною основою для загальних зборів громадян;

в) на практиці місцеві ради населених пунктів, які не є достатньо демократичними, створюють різноманітні бар'єри, які унеможлиблюють ефективну реалізацію права громадян на загальних зборів громадян, а відтак – на контроль законності діяльності ОМС шляхом проведення загальних зборів громадян (проблемність цього питання також підтверджує судова практика [див., напр.: 227; 416]).

Що ж стосується Проекту ЗУ 2022 р. № 7283, то ним передбачається викладення ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280 в новій редакції. Разом із тим, щодо якості пропонованої редакції статті є низка питань, зокрема, статтею загострюється колізія регулювання порядку проведення загальних зборів громадян, що може передбачатись у регламенті місцевої ради та в статуті ТГ. Крім того, зазначеним законопроектом не враховані недоліки проєктів законів, якими були реалізовані спроби упорядкувати забезпечення законності, конференцій (насамперед, 2013 р. № 3747, 2015 р. № 2467), приміром, з приводу визначення мети, завдань, основних засад організації та проведення загальних зборів громадян, конференцій та ін.

2. *Формування та внесення на розгляд ради місцевих ініціатив.* Місцеві ініціативи у загальних рисах врегульовуються ст. 9 чинного ЗУ 1997 р. № 280. У відповідності до цієї норми Закону в порядку місцевої ініціативи члени ТГ є суб'єктами ініціювання розгляду в місцевій раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, а отже – ініціювати питання в контексті реалізації ТГ контрольної функції. Важливо звернути увагу на те, що в ч. 2 ст. 9 ЗУ 1997 р. № 280 встановлюється правило, відповідно до якого, порядок внесення такої ініціативи на розгляд місцевої ради повинен визначатись представницьким ОМС (або ж статутом територіальної громади) з урахуванням вимог, окреслених у ЗУ 2003 р. № 1160-IV [311]. При цьому слід мати на увазі, що органи і посадові особи місцевого самоврядування є підконтрольними ТГ суб'єктами, а тому визначення режиму місцевої ініціативи, в рамках яких може здійснюватися громадський контроль, ОМС може бути нормативним чинником обмеження ТГ в такому контролі (ймовірно з таких підстав у ч. 2 ст. 9 ЗУ 1997 р. № 280 в редакції Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 порядок

внесення місцевих ініціатив на розгляд ради повинен визначатись статутом територіальної громади). У тому ж випадку, якщо «якщо мешканці населеного пункту не можуть впливати на діяльність місцевої влади, брати безпосередню участь у місцевому самоврядуванні, то не можна стверджувати, що вони живуть у цивілізованому суспільстві» [129, с. 4]. Важливість цього питання підтверджує також аналіз місцевих ініціатив, які опубліковані на офіційних веб-сайтах місцевих рад. Зокрема, у розділі офіційного веб-сайту КМР «Місцеві ініціативи» (посилання: <https://kmr.gov.ua/uk/comisii/26/local-initiatives>) [див., напр.: 106; 107; 204; 205; 206]. Відтак, можливості реалізації контрольної функції в межах місцевих ініціатив вказує на потребу окреслення в ст. 9 ЗУ 1997 р. № 280 основних засад і гарантій реалізації права ТГ на місцеві ініціативи, а саме у такому вигляді, що не будуть спотворені на рівні локального регулювання відповідною місцевою радою. При цьому слід констатувати, що означену потребу не задовольняє ст. 9 ЗУ 1997 р. № 280 в редакції, що пропонується авторами Проекту ЗУ 2022 р. № 7283. Зокрема, в ч. 2 вказаної статті (у редакції зазначеного законопроекту) порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд ради повинен визначатись статутом ТГ, хоча вже у наступних частинах статті вказується на те, що такий порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд, строки розгляду ініціативи та ін. врегульовуються також регламентом ради. Тобто, вбачається доречним зберігати підхід законодавця, використаний в чинній ч. 2 ст. 9 Закону, однак, урівноважити таку альтернативу нормативними гарантіями – стандартами реалізації права територіальної громади на місцеві ініціативи, що будуть закріплені на рівні ЗУ 1997 р. № 280 й таким чином унеможливлуватимуть відповідні зловживання на рівні локальної нормотворчої діяльності.

Також важливо звернути увагу на те, що належним чином внесена на розгляд місцевої ради місцевих ініціатив згідно частин 3 і 4 ЗУ 1997 р. № 280 підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів відповідної ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, а рішення ради стосовно місцевих ініціатив повинно бути обнародоване в порядку, встановленому представницьким

ОМС (чи статутом ТГ). Натомість у Проекті ЗУ 2022 р. № 7283 передбачається, що розгляд радою місцевих ініціатив повинен також відбуватись шляхом надання права на виступ членів відповідної ініціативної групи з питань місцевої ініціативи (абз. 2 ч. 2 ст. 9 у редакції законопроекту), що є цілком доречною пропозицією. Також цілком позитивним є новела Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 – ч. 5 ст. 9 ЗУ 1997 р. № 280, якою передбачено можливість внесення місцевих ініціатив в електронній формі. При цьому вже у ч. 6 ст. 9 Закону (в редакції зазначеного проекту ЗУ) автори законопроекту визначають перелік питань щодо місцевих ініціатив, які повинні визначатись статутом територіальної громади. Таким чином, погодимось із Висновком ГНЕУ на цей законопроект від 19.04.2022 р., в абз. 2 п. 2 якого констатується, що таке положення суперечитиме законодавству (також іншим нормам Проекту ЗУ 2022 р. № 7283), а також «допускатиме можливість створення у положеннях статутів ТГ механізмів правового регулювання, паралельних до тих, які регулюються регламентами місцевих рад» [47]. Закономірним наслідком цього буде «виникнення суперечностей та неузгодженостей положень нормативних актів локального рівня» [47]. Крім того, концентрація пропозицій авторів Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 щодо врегулювання найважливіших питань місцевих ініціатив саме на рівні статутів ТГ взагалі викликає зауваження, щодо доречності упорядкування цих питань на статутному рівні, адже:

- 1) порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд місцевої ради, порядок і спосіб збору підписів на підтримку місцевих ініціатив, порядок звітування місцевою радою про результати розгляду місцевих ініціатив та ін. вимагає певної деталізації та експертних знань (в контексті теорії нормотворчості, процедурної діяльності загалом та на локальному рівні зокрема тощо), які можуть не бути у територіальній громаді;
- 2) по сьогоднішній день не всі територіальні громади створили статути, що є складним нормотворчим завданням, яке вимагає наявності спеціальних знань, які не завжди є наявними в територіальній громаді;
- 3) відповідні питання, які автори Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 планують вирішувати шляхом їх упорядкування в статутах територіальних громад, не є предметом, які детально врегульовують такі документи

(приймаючи до уваги призначення статутів територіальних громад загалом). При цьому слід зазначити, що в статутах територіальних громад можуть закріплюватись окремі аспекти реалізації права на місцеві ініціативи, однак, у формі норм, які закріплюють особливі гарантії недопущення обмеження органами і посадовими особами місцевого самоврядування цього права (утім, слід звернути увагу на доречність практики затвердження порядку внесення та розгляду місцевих ініціатив рішенням рад на виконання статей 9 і 26 ЗУ 1997 р. № 280 [див., напр.: 327; 328]).

3. Набуття та реалізація зборами виборців права на народну ініціативу. Спершу слід зазначити, що на момент написання цієї дисертації роботи виявлені в ході дослідження законодавства України в частині регулювання відкликання посадових осіб місцевого самоврядування за народною ініціативою недоліки були в значній частині вирішені законодавством шляхом прийняття ЗУ від 16.07.2020 р. № 805-IX [276]. З огляду на це, народну ініціативу, як особливу форму реалізації контрольної функції територіальної громади, проаналізуємо в рамках відповідних змін чинного законодавства та враховуючи актуальні проекти законів України, що стосуються народних ініціатив.

У п. 4 ч. 1 ст. 79 ЗУ 1997 р. № 280 передбачається, що відкликання сільського, селищного, міського голови з посади може відбуватись за народною ініціативою, що обумовлює дострокове припинення повноважень таких посадових осіб. У ч. 5 ст. 79 вказаного Закону уточняється, що порядок такого відкликання врегульовується нормами ЗУ 2002 р. № 93 «з особливостями, передбаченими частинами 6–10 цієї статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень» [341]. Так, у ч. 6 розглядуваної статті Закону вказується на те, що рішення про внесення пропозицій щодо відкликання вказаних посадових осіб місцевого самоврядування за народною ініціативою приймається на зборах виборців у відповідній кількості (залежить від посади, з якої відкликається посадова особа), враховуючи також вимогу до мінімальної кількості членів ініціативної групи щодо народної ініціативи (також диференційовано, залежно від посади, з якої відкликається посадова особа місцевого

самоврядування). У ч. 7 ст. 79 ЗУ 1997 р. № 280 законодавцем окреслюються вимоги щодо строків зібрання необхідної (перевищує кількість голосів, поданих за посадову особу місцевого самоврядування на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний на відповідну посаду місцевого самоврядування) кількості підписів на підтримку пропозиції про відкликання сільського, селищного, міського голови. В абз. 6 ч. 7 та ч. 8 ст. 79 цього законодавчого акту закріплено правило здійснення контролю за дотриманням вимог законності в процесі реалізації суб'єктами народної ініціативи їх права на народну ініціативу. Такий контроль сукупно виявляється в тому, що ТВК, отримавши підписні листи, документи проведених зборів виборців повинна:

- 1) проаналізувати їх на відповідність їх оформлення вимогам законів України 1997 р. № 280 та 2002 р. № 93;
- 2) перевірити дотримання порядку збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання з посади за народною ініціативою (зокрема, вибірково перевіряє достовірність відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та їхніх підписів; перевірка підлягає щонайменше 10% від загальної кількості);
- 3) прийняти за результатами перевірки рішення (у встановлений в абзацах 7–10 ЗУ 1997 р. № 280 строк), що відповідає одному з варіантів таких рішень, окреслених в ч. 8 ст. 79 ЗУ 1997 р. № 280.

Відкликання посадової особи місцевого самоврядування за народною ініціативою не обмежується лише можливістю зборів виборців відкликати у відповідному порядку з посади сільського, селищного, міського голову, але й також депутата місцевої ради, що прямо передбачено п. 1 ч. 1 ст. 5 ЗУ 2002 р. № 93. Особливим для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою є те, що така процедура у відповідності до ч. 2 ст. 10 може відбутись «в будь-який час» [370]. При цьому підстава відкликання депутата за народною ініціативою передбачається в ч. 5 ст. 20 ЗУ 2002 р. № 93 та аналогічним чином викладена у ч. 5 ст. 49 ЗУ 1997 р. № 280 (дублювання правил на законодавчому рівні є небажаним ефектом безсистемної нормотворчості й потребує виправлення в рамках проекту ЗУ, що нами пропонується створити та прийняти в межах цього підрозділу дисертації). У відповідності до

вказаних норм законодавства відповідна місцева рада має право звернути до виборців із пропозицією про відкликання у встановленому законом порядку депутата, котрий пропустив «протягом р. більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії», не виконував «без поважних причин рішень і доручень ради та її органів» [341].

Також звернемо увагу на те, що відкликання депутатів місцевої ради за народною ініціативою детально врегульовується розділом V ЗУ 2002 р. № 93, критичний аналіз положень якого підтверджує можливість розуміння такого процесу в якості специфічного вияву громадського контролю за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, зокрема, серед підстав для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою в пунктах 1, 4 ч. 1 ст. 37 Закону названо: «порушення депутатом місцевої ради положень Конституції України і законів України, що встановлено судовим рішенням, яке набрало законної сили» [370]; «невиконання депутатом місцевої ради передбачених ст. 16 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними» [370].

Додатково слід звернути увагу на те, що по сьогодні не відкликано Проект ЗУ 2020 р. № 4208 [275], метою якого є «утвердження принципів безпосередньої демократії та народовладдя у виборчій системі України, на утвердження на практиці положення ст. 5 Конституції України (“носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”) та запроваджує надання громадянам права (можливостей) самостійно вирішувати питання відкликання обраних в місцеві представницькі органи депутатів, а також голів громад (незалежно від способу їх обрання)» [257]. При цьому, хоча законопроект начебто спрямований на вдосконалення порядку відкликання депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних та міських голів за народною ініціативою (це впливає з його назви), що також відповідає задекларованій меті проекту ЗУ, в дійсності ж він спрямований на створення більш серйозних бар'єрів для реалізації громадянами громадського контролю відповідної форми. Такий висновок ґрунтується на таких аргументах: 1) Проект встановлює правило, за яким відкликання

депутатів місцевих рад за народною ініціативою уможлиблюється лише тоді, коли відповідне рішення приймається вищим керівним органом політичної партії;

2) керівний орган політичної партії може прийняти таке рішення виключно тоді, коли наявна відповідна ініціатива зборів (конференції) місцевої організації політичної партії. Таким чином, Проєкт ЗУ 2020 р. № 4208 заперечує відкликання посадових осіб місцевого самоврядування в якості вияву громадського контролю, перетворюючи таку процедуру в інструмент політичного контролю. Між тим, автори законопроєкту допускають, що за ініціативою безпосередньо виборців також можливе відкликання депутатів рад без встановлення політичного контролю за реалізацією громадянами відповідних заходів громадського контролю. Однак, реалізація контролю у відповідній формі Проєктом ЗУ 2020 р. № 4208 ускладнюється таким чином: 1) в абз. 2 ч. 1 ст. 40 ЗУ 2002 р. № 93 змінюється правило, у відповідності до якого ініціативна група повинна зібрати підписи на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради не в кількості, що *перевищує кількість голосів*, поданих за нього на місцевих виборах (за результатами яких він був обраний депутатом), а в кількості, що становить *не менше 120% від кількості голосів*, поданих за нього на відповідних виборах (тобто, якщо чинна редакція Закону передбачає можливість відкликання депутата ради за наявності кількості підтримуючих відкликання в обсязі, що складає щонайменше 101% від тих, хто проголосував за такого депутата на виборах, то Проєкт ЗУ 2020 р. № 4208 вимагає, щоби така кількість складала щонайменше 120%, не обґрунтовуючи при цьому належним чином логіку збільшення такого бар'єру для громадського контролю); 2) в ч. 2 ст. 41 ЗУ 2002 р. № 93 наразі передбачено, що перевірка ТВК дотримання вимог законності в процесі збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата ради за народною ініціативою передбачає вибіркочу перевірку не менше 10% від загальної кількості підписних листів, а Проєкт ЗУ 2020 р. № 4208 передбачає обов'язкову вибіркочу перевірку ТВК щонайменше 30% таких документів. У зв'язку із цим, вбачається потреба у відкликанні зазначеного законопроєкту.

4. *Організація та проведення громадських слухань.* У частинах 1–3 ст. 13 ЗУ 1997 р. № 280 за територіальною громадою визнається право проводити не рідше одного разу на рік громадські слухання. Відповідні слухання об'єктивуються у формі зустрічі територіальної громади із депутатами відповідної місцевої ради, посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть: 1) заслуховувати посадових осіб, з якими вони зустрілись; 2) порушувати питання (також вносити пропозиції, що підлягають обов'язковому розгляду ОМС) щодо ПМЗ, котрі належать до відання місцевого самоврядування. При цьому в ч. 4 зазначеної статті встановлено правило, відповідно до якого порядок організації громадських слухань повинен визначатись статутом територіальної громади. Таким чином, правовому регулюванню організації та проведення цих слухань, як форми вияву громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, властиві недоліки, що й у випадку регулювання ЗУ 1997 р. № 280 загальних зборів громадян та місцевої ініціативи. На вирішення окремих з цих проблем було створено Проєкт ЗУ 2022 р. № 7283, в якому пропонується викласти ст. 13 Закону в новій редакції. В редакції цього законопроєкту пропонується в ч. 2 ст. 13 Закону додатково окреслити територію, на якій може реалізовуватись право на проведення громадських слухань, а в ч. 3 – визначено перелік суб'єктів, які можуть бути ініціаторами таких слухань. У ч. 4 викладається перелік питань, щодо яких проведення громадських слухань є обов'язковим, а в ч. 5 – в уточненому вигляді визначається порядок реагування ОМС на пропозиції, внесені за результатами громадських слухань. У ч. 6 уточнюється перелік питань щодо організації та проведення громадських слухань, які повинні бути урегульовані на рівні статуту територіальної громади (тобто, поглиблюється недолік чинної ч. 4 ст. 13 Закону, що ігнорує призначення статуту територіальної громади й можливості врегулювання цього питання на рівні регламенту ради), а в ч. 7 статті покладається обов'язок на ОМС надавати організаційну й технічну допомогу в проведенні громадських слухань.

5. *Організація та проведення публічних консультацій.* У чинному ЗУ 1997 р. № 280, а саме в ч. 1 ст. 54-1 Закону вживається поняття «консультації з громадськістю», формами якої є громадські слухання, збори громадян та ін. Відповідним чином категоріально-термінологічний апарат Закону був оновлений в результаті внесення до нього змін ЗУ від 14.07.2021 р. № 1638-IX [280], норми якого спрямовані на розвиток інституту старост. Розглядаючи інститут старости доцільним слід підкреслити роботу О.Ю. Лялюк, де зазначано, що інститут старости можна вважати проявом принципу демократизму на місцевому рівні, реалізацією тенденцій субсидіарності, які проявляються у забезпеченні представлення інтересів населення на найнижчих рівнях територіальної організації влади [156, с. 98]. При цьому відповідна термінологічна новація не є в достатній мірі вдалою, адже консультації з громадськістю є консультаціями публічного характеру, що дозволяє їх осмислювати в якості публічних консультацій (далі – ПК), які наразі не врегульовані чинним ЗУ 1997 р. № 280. Між тим, на важливість цього інституту народовладдя вже неодноразово звертали увагу науковці [див., напр.: 16; 81; 489], що закономірно, адже в умовах сьогодення «виникає ситуація, коли, з одного боку, робляться спроби запровадити механізми забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, відкритості органів державної влади, а з другого боку, простежується тенденція до узурпації вироблення державної політики вузьким колом еліт» [126, с. 107]. Усуватиме цю цивілізаційну проблему, на думку фахівців ОБСЄ, запровадження інституту ПК, яка «представляє собою взаємодію між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в декілька етапів: діалог, дискусія, аналіз» [126, с. 108].

При цьому слід звернути увагу на те, що спроба врегулювати ПК реалізована у Проекті ЗУ 2022 р. № 7283, що передбачає доповнення ЗУ 1997 р. № 280 статтею 13-2 «Публічні консультації». У частинах 1 і 3 пропоновані статті зазначається, що ПК проводяться (зокрема, й в електронній формі) з ПМЗ, а саме «з метою прийняття найбільш ефективних управлінських рішень з вирішення ПМЗ, узгодження публічних

та приватних інтересів, надання можливості для вільного доступу до інформації про діяльність ОМС, забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності» [284]. У ч. 2 вказується, що ПК проводяться ОМС, однак, жителі відповідної територіальної громади можуть бути ініціаторами цих консультацій в результаті звернення до ОМС з відповідною пропозицією. При цьому в ч. 4 ст. 13-2 встановлюється правило, у відповідності до якого порядок проведення ПК повинен визначатись статутом територіальної громади (у такому разі Проект ЗУ 2022 р. № 7283 знову таки не враховує природу статутів територіальних громад, також можливості регламентів місцевих рад), а районною чи обласною радою – рішенням ради відповідно до законодавства. При цьому, комплексно аналізуючи цю новелу погодимось із ГНЕУ на цей законопроект від 19.04.2022 р., в абз. 2 п. 6 якого зазначається, що «дана стаття не визначає ні форм проведення ПК, ні їх правового змісту чи правового значення, не визначається, чим така форма участі відрізняється від інших форм участі тощо» [47]. У зв'язку із цим, доцільно також звернути увагу на Проект ЗУ 2020 р. № 4254 [355], який присвячений врегулювання ПК в контексті діяльності органів публічної влади загалом. В цілому підтримуючи прийняття вказаного законопроекту (05.03.2021 р. його було прийнято в першому читанні, а вже 15.02.2022 р. включено до порядку денного ВР України [349]) вбачаємо доцільним також визначити особливості ПК в контексті діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а саме шляхом доповнення ЗУ 1997 р. № 280 відповідними нормами (більш детально це питання розкривається нами у розділі 3 дисертації).

6. *Звернення до ОМС.* Право громадян України на звернення до суб'єктів владних повноважень ґрунтується на ст. 40 Конституції України й конкретизується в своїй змістовно-формальній характеристиці у ч. 1 ст. 1 ЗУ 1996 р. № 393 [332]. При цьому в контексті нашого дослідження звернення громадян розглядаються переважно в якості реагування на порушення законності з боку органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це має суттєве значення в контексті питання, що нами розглядається, враховуючи: 1) концептуальний зміст звернень громадян до суб'єктів владних

повноважень [3, с. 279; 7, с. 30-31; 177, с. 348] та спроможність цього інституту ефективно забезпечення законності на рівні місцевого самоврядування [52, с. 181]; 2) приписи ч. 1 ст. 14 ЗУ 1996 р. № 393; 3) той факт, що звернення громадян та процедури їх розгляду можуть інтерпретуватись в якості в якості реалізації Рекомендації № Rec(2001)9 Комітету Міністрів державам-членам 2001 р. [396], в якій наголошується на необхідності застосування позасудових способів вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень і приватними особами.

Реагування ОМС на звернення до них громадян наразі об'єктивується у такій процедурі: 1) реєстрація звернення до ОМС (абз. 1 п. 2 Інструкції, затвердженої постановою КМ України від 14.04.1997 р. № 348 [313]); 2) попередня перевірка звернення до ОМС (враховуючи вимоги ст. 5, ч. 3 ст. 7, статей 8, 23-1 ЗУ 1996 р. № 393); 3) здійснення спеціальних процедурних дій щодо розгляду та вирішення звернення, залежно від його змістовної форми, а саме звернення громадянина до ОМС у вигляді: а) пропозиції (зауваження) (ч. 2 ст. 3 ЗУ 1996 р. № 393); б) подання заяви (клопотання) (ч. 3 ст. 3, ст. 15 ЗУ 1996 р. № 393); в) подання скарги (ч. 4 ст. 3 ЗУ 1996 р. № 393).

Між тим, слід звернути увагу на те, що суб'єкти владних повноважень в Україні досить часто ігнорують звернення громадян та формалізують відповідну процедуру (фактично – розглядають звернення ради виконання процедури, а не задля вирішення проблеми, про яку вказано у зверненні; утім, наявні випадки взагалі протиправної бездіяльності суб'єктів владних повноважень), що підтверджує й судова практика [див., напр.: 221; 233; 246; 428]. Не є виключенням з цього й досвід розгляду звернень громадян до ОМС [див., напр.: 226; 236; 250] (хоча з огляду на недостатню юридичну визначеність процедури звернення громадян до ОМС та розгляду цих звернень в судовій практиці є також низка судових рішень, в яких підтверджується законність певного варіанту реагування посадової особи місцевого самоврядування на звернення громадянина [див., напр.: 234; 235; 252; 399]). У зв'язку із цим, зазначимо,

що критичний аналіз наявного стану правового регулювання реагування ОМС на звернення громадян дозволяє дійти висновку, що воно є наразі недостатнім та потребує вдосконалення щонайменше у межах наступних питань.

При цьому в умовах поступової, системної діджиталізації публічного адміністрування та контролю за діяльністю СПВ на сьогоднішній день набувають особливого значення цифрові форми звернення громадян до ОМС [434, с. 84], а саме *подання електронних петицій*. Зазначимо, що в Проєкті ЗУ 2022 р. № 7283 передбачається доповнення ЗУ 1997 р. № 280 ст. 6-1, в п. 5 ч. 1 якої серед форм участі територіальної громади у вирішенні ПМЗ названо електронні петиції. Разом із тим, законопроєкт не містить жодної норми, в якій би розкривалась сутність об'єктивної цієї форми участі територіальної громади. При цьому вказаний проєкт ЗУ вносить зміни до ч. 8 ст. 46 ЗУ 1997 р. № 280, в якій передбачається, що сесія місцевої ради повинна скликатись для розгляду електронної петиції в разі, коли вона набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду. Між тим, електронна петиція є важливим інструментом демократії (електронної демократії), який може використовуватись в рамках громадського контролю за законністю діяльності ОМС, їх посадових осіб. Саме тому в Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, схваленій урядовим розпорядженням від 8.10.2017 р. № 797-р, наголошується на надзвичайній соціально-правовій значимості таких петицій, під якими пропонується розуміти «колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди» [376]. На веб-платформі «Єдина система місцевих петицій» (далі – ЄСМП) на сьогоднішній день розміщено низку електронних петицій, які мають важливе значення для дотримання вимог законності в

діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [див., напр.: 108; 333; 440; 484].

7. *Організація і проведення громадської оцінки (експертизи) діяльності ВОР та посадових осіб.* Ця форма громадського контролю не передбачена чинним ЗУ 1997 р. № 280, однак: 1) на практиці подібні дії вже мають місце; 2) Проектом ЗУ 2022 р. № 7283 передбачається доповнити вказаний Закон статтею 13-4 «Громадська оцінка (експертиза) діяльності ВОР та посадових осіб». У ч. 1 цієї статті громадська оцінка (експертиза) (далі – ГО(Е)) розкривається в якості «форми громадського контролю, яка передбачає проведення ініціаторами ГО(Е) аналізу та оцінки діяльності ВОР та посадових осіб шляхом підготовки висновків та пропозицій» [284]. При цьому в ч. 2 робиться уточнення, що предметом такої форми громадського контролю є «діяльність ВОР та посадових осіб, пов'язана з виконанням повноважень» [284]. У ч. 3 статті окреслюється коло ініціаторів ГО(Е), а в ч. 4 на ОМС покладається обов'язок сприяти проведенню такого громадського контролю. У частинах 5–7 уточнюються питання співвідношення цієї форми громадського контролю із положеннями законів України 2011 р. № 2939 та «Про захист персональних даних» [331], особливості подання (не подання) висновків за результатами ГО(Е) та їх подальший розгляд. Утім недоліком цієї статті є те, що в ч. 8 ст. 13-4 автори законопроекту пропонують передбачити правило, відповідно до якого порядок проведення ГО(Е) повинен визначатись статутом територіальної громади, що не враховує регулятивні можливості регламенту місцевої ради.

8. *Участь в діяльності КДО при ОМС та їх посадових особах.* «На місцевому рівні поширена практика функціонування громадських КДО, створених МДА, ОМС, громадами» [126, с. 139]. Чинний ЗУ 1997 р. № 280 не передбачає участі членів територіальної громади у КДО при ОМС та їх посадових осіб, що є питанням, яке спробували вирішити автори Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 шляхом доповнення Закону статтею 13-3 «КДО при ОМС та їх посадових особах». Однак, відповідна стаття не є достатньою, адже лише констатує право жителів брати участь у роботі таких органів

«з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їх роботи, участі в розробленні проєктів актів» [284] (ч. 1), а також покладає обов'язок на органи і посадових осіб, при яких створюються КДО, розробляти порядок участі в цих КДО (ч. 2). Відтак, вбачається потреба доповнити ЗУ 1997 р. № 280 відповідною статтею, що належним чином упорядкуватиме відносини з приводу участі в діяльності КДО при ОМС та їх посадових особах.

Узагальнюючи викладене, доходимо **висновку**, що на сьогоднішній день громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень залишається питанням, якому не приділяється належна увага законодавця, що уповільнює процеси демократизації публічного адміністрування та нівелює реалізацію антикорупційної політики у системі публічної влади. Не є виключенням також і громадський контроль за законністю діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який наразі зводиться до можливостей суб'єктів громадськості звертатись до ОМС, проводити загальні збори громадян, громадські слухання, вносити місцеві ініціативи, відкликати посадових осіб місцевого самоврядування за народною ініціативою. При цьому з 2013 р. по сьогоднішній день до Парламенту подавались проєкти ЗУ, спрямовані на: 1) посилення відкритості і прозорості роботи ОМС, а отже – на створення сприятливих умов для моніторингу громадського контролю відповідних органів влади; 2) створення та функціонування інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) створення режиму громадського контролю за діяльністю ОМС (їх посадових осіб) шляхом унормування виявів народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Тобто, протягом майже 10 років суб'єкти права на законодавчу ініціативу намагаються створити належні умови для громадського контролю за законністю діяльності ОМС, а також сформуванню моделі комплексного громадського контролю. У контексті цих законопроектних пропозицій суб'єкти громадянського суспільства зможуть використовувати існуючі та нові інструменти контролю, головним чином: 1) наявні сьогодні можливості: а) звернення до ОМС (зокрема,

шляхом подання електронної петиції); б) організація і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; в) формування та внесення на розгляд ради місцевої ініціативи; г) набуття та реалізація зборами виборців права на народну ініціативу (у вигляді відкликання з посад посадових осіб місцевого самоврядування); г) організація та проведення громадських слухань; д) організація та проведення ПК; 2) нові можливості: а) організація і проведення ГО(Е) діяльності ВОР та посадових осіб; б) участь в діяльності КДО при ОМС та їх посадових особах.

2.3 Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні

Оскільки право на місцеве самоврядування в Україні є невід’ємним в силу того, що Український народ є носім суверенітету, а також єдиним джерелом влади в державі (відповідні конституційні засади стосуються не лише питань парламентаризму, але й формування представницької та виконавчої влади на рівні місцевого самоврядування), а Україна продовжує розбудовуватись в якості сучасної європейської правової та демократичної держави, по сьогодні триває процес впровадження реформи децентралізації публічної влади. В умовах цієї реформи, актуалізується питання збалансування законних інтересів, демократичних можливостей суб’єкта права на МС й ризиків для демократичної та правової держави, обумовлених широтою свободи реалізації права на МС. Виникнення цієї проблеми закономірно детерміноване тими обставинами, що децентралізація публічної влади передбачає значне розширення повноважень суб’єктів МС, а також мінімізацію впливу органів державних влади на ОМС (у результаті впровадження засад доктрини невід’ємного права на МС). За таких умов для держави актуальним завданням постає потреба вдосконалення механізму правового регулювання спостереження за діяльністю ОМС з метою оперативного виявлення дій (бездіяльності), рішень цих суб’єктів владних повноважень, що можуть

зашкоджувати національним інтересам, а так само – публічній безпеці (прикладом цьому є випадки, окреслені в ч. 2 ст. 144 Конституції України).

Необхідність у спостереженні за законністю дій органів і посадових осіб МС вказує на потребу створення в державі ефективного механізму адміністративного нагляду. При цьому в окресленому контексті мова йде виключно про нагляд, а не про контроль (він у зовнішній формі допускається лише в якості судового та громадського контролю), що є суттєвою концептуальною і практичною проблемою, адже фахівці з питань реформи децентралізації [186] і юристи-адміністративісти [180, с. 189] по сьогодні тлумачать ОМС переважно в якості підконтрольного державі суб'єкта (неприпустимість такого підходу обумовлена тим, що *в результаті вдосконалення механізму правового регулювання адміністративного нагляду за діяльністю ОМС фактично відбудеться відновлення правового механізму адміністративного контролю за діяльністю органів і посадових осіб МС*). При цьому мова йде не про виключно діяльність Рахункової палати, антикорупційних органів, суду, а про Президента України, КМ України, міністерства та інші центральні органи й їх територіальні органи [див., напр.: 180, с. 189]. З цим важко погодитись у повній мірі, адже контроль передбачає втручання, що не узгоджується із юридичними приписами ч. 2 ст. 71 ЗУ 1997 року № 280/97-ВР та ст. 8 Європейської хартії МС. Саме тому, в цьому підрозділі дисертації слід: 1) уточнити сучасне розуміння адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні, приймаючи до уваги положення Європейської хартії МС та чинне законодавство України; 2) проаналізувати перспективи удосконалення механізму правового регулювання адміністративного нагляду за діяльністю ОМС з метою унеможливлення підміни нагляду контролем, що нівелює мету децентралізації публічної влади в Україні.

Вирішуючи поставлені завдання, зазначимо, що поняття «адміністративний нагляд» юристи-адміністративісти [див., напр.: 66, с. 43; 193, с. 11] розкривають в межах різних концептуальних підходів. Враховуючи ці підходи, а також загальне розуміння адміністративного нагляду [див., напр.: 27; 169; 193; 397], відмінності між

наглядом і контролем [див., напр.: 28; 52; 62], межі адміністративного нагляду, окреслені в Європейській хартії МС та в Конституції України, що по сьогодні аналізуються фахівцями з питань децентралізації [9; 186; 380], й раніше окреслені нами позиції з цього приводу [див., напр.: 118; 119] (також у підрозділі 1.2), зазначимо, що адміністративний нагляд за діяльністю ОМС в Україні – це особливий спосіб ЗЗ в діяльності ОМС, яким є заснована на вимогах чинних законів управлінська діяльність державних органів, спрямована на ЗЗ в діяльності ОМС без шкоди для впровадження в Україні засад доктрини невід’ємного права на МС, а саме шляхом спостереження за законністю діяльності ОМС (зокрема, за реалізацією делегованих повноважень). Отже, для цього адміністративно-правового засобу ЗЗ діяльності ОМС характерним є те, що він: 1) є виявом публічного нагляду, поширеного на процеси і відносини за участю ОМС (при цьому, якщо адміністративний нагляд загалом спрямований на ЗЗ та дисципліни, то й адміністративний нагляд за діяльністю ОМС не повинен виходити за рамки таких стратегічних орієнтирів цієї управлінської діяльності); 2) характеризується об’єктом, котрим є врегульовані законодавством суспільні відносини за участю ОМС, які виявляються в управлінській діяльності цих суб’єктів; 3) характеризується особливим предметом – відповідність діяльності управлінської діяльності ОМС вимогам Конституції України та чинному законодавству (загальний нагляд) чи доцільність такої діяльності (спеціальний нагляд – нагляд за реалізацією делегованих повноважень); 4) здійснюється спеціальними суб’єктами публічної адміністрації у відповідності до норм законів України, а саме (як впливає із ч. 2 ст. 144 Конституції України) відповідним державним органом (що же це саме за орган законодавцем безпосереднім чином не визначено; власне, як і порядок здійснення цим суб’єктом владних повноважень відповідних заходів адміністративного нагляду).

Слід зазначити, що базові риси адміністративного нагляду також окреслені в ст. 8 Європейської хартії МС, у відповідності до якої цей нагляд: 1) здійснюється виключно з підстав (випадків) й відповідно до процедур, які передбачені в законодавчих актах (отже, доходимо висновку, що поточний стан правового

регулювання адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні не відповідає ч. 1 ст. 8 Хартії); 2) цілісно спрямований лише на забезпечення дотримання закону й конституційних принципів (утім, як зазначається в ч. 2 ст. 8 Хартії, мета такого нагляду може додатково зводитись й до спостереження державним органом за виконанням дорученим ОМС завдань, хоча це не скасовує право ОМС діяти певною на власний розсуд згідно п. 5 ст. 4 Хартії); 3) узгоджений на принципі домірності заходів контролюючого органу і важливості інтересів, які державний орган має намір охороняти (тобто, методи державного нагляду не повинні непропорційно шкодити реалізації права на МС). Як вбачається, у п. 3 ст. 8 Хартії відсутнє чітке розмежування контролю і нагляду, з чого може скластись хибне уявлення про те, що адміністративний нагляд може передбачати застосування заходів контролю. Утім, невиправдано широкого тлумачення п. 3 ст. 8 Хартії можна уникнути в процесі комплексного регулювання адміністративного нагляду за діяльністю ОМС на національному рівні у відповідності до засад доктрини невід'ємного права на МС. Вказане є надзвичайно актуальним питанням, приймаючи до уваги поточний стан правового регулювання адміністративного нагляду за діяльністю ОМС в Україні.

Враховуючи викладене зазначимо, що реальне впровадження реформи децентралізації влади можливе у тому разі, якщо вдосконалення механізму правового регулювання адміністративного нагляду в дійсності не обумовлюватиме фактичне відновлення механізму адміністративного контролю. Саме тому для комплексного осмислення проблематики існуючої та формування нової моделі адміністративного нагляду за діяльністю ОМС доцільно проаналізувати останні проекти законів України, в яких містяться норми, що загрожують подальшому демократичному розвитку держави, адже заперечують той факт, що єдиним джерелом публічної влади на місцях є ТГ. Основним прикладом окресленої тенденції є Проєкт ЗУ 2019 р. № 2598 [293], яким передбачалось наступне:

1) збільшення контролю держави над діяльністю ОМС шляхом запровадження посади *префекта*, зміст правового статусу якого, як держслужбовця, є несумісним із

засадничими ідеями права і демократії. Так, хоча відповідна посада мала місце на певних етапах розвитку доктрини невід’ємного права на місцеве самоврядування у Франції, пропонована в законопроекті широта статусу префекта в Україні є такою, що згортає саму ідею народовладдя (на місцевому рівні) й заперечує окреслену на конституційному рівні свободу реалізації права на місцеве самоврядування, адже:

а) префект, будучи підзвітним і підконтрольним Президентові України та Уряду (при цьому призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням КМ України), здійснюючи виконавчу владу в округах і областях, містах Києві та Севастополі, фактично підпорядковує собі (центральної владі – тому, кому префект підзвітний, підконтрольний) ОМС шляхом реалізації комплексу заходів адміністративного контролю (оскільки, як це буде продемонстровано далі, відповідні заходи префекта не є адміністративним наглядом). Зокрема, в пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 119 Конституції України (у відповідності до Проекту) повинно передбачатись, що префект: «здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України ОМС у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України» [293], а також «спрямовує і координує діяльність територіальних органів ЦОВВ та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та КМ України». Як вбачається, за таких обставин окреслюється чітка модель централізації адміністративного контролю в особі префекта (з урахуванням того, що впливати на нього фактично може лише глава держави, то в такому разі реалізація права на місцеве самоврядування безпосередньо залежатиме від волі Президента України), а отже й підпорядкованості ОМС центральної владі;

б) статус префекта (разом із статусом Президента України) набуває характеристик статусу органа, котрий вирішує питання про відповідність Конституції України актів ОМС (статусу органа умовної «конституційної юрисдикції»). Так, Проектом ЗУ 2019 р. № 2598 у п. 4 ч. 1 ст. 119 Основного ЗУ пропонувалось передбачити правило, відповідно до якого префект матиме повноваження

встановлювати відповідність Конституції України актів ради громади, голови громади, окружної та обласної ради, а після цього – вносити Президенту України подання (якщо ці акти, окрім іншого, «створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальній цілісності чи загрозу національній безпеці» [293]): про зупинення дії таких актів; «про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради» [293], що ухвалили акти, які визнані префектом, по-перше, неконституційними, а, по-друге, – такими, що шкодять безпековому стану держави.

Відтак, іншим важливим аспектом порушеного питання є те, що голова держави, отримавши відповідне подання від підпорядкованого йому префекта, набуває права: по-перше, скасовувати акти ОМС; по-друге, зупиняти (на певний час, що не уточнюється в законопроекті) повноваження представників ТГ, яких вони обрали, об'єктивуючи народовладдя (принцип народного суверенітету), реалізуючи право на місцеве самоврядування. Ускладнює це питання той факт, що в ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. прямо передбачається, що «АН за ОМС здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти» [93]. Тобто, з вказаного випливає наступне:

- адміністративно-правові засоби забезпечення законності діяльності ОМС, які вживаються префектом, є не адміністративним наглядом, а контролем, враховуючи міру впливу на префекта на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому адміністративний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування неприпустимий в державі, що визнає народовладдя та об'єктивує доктрину невід'ємного права на місцеве самоврядування;
- відповідний адміністративний контроль поширюється не лише на акти ОМС, які були прийняті в ході здійснення дискреційного повноваження, але й також власних повноважень ОМС. Так, хоча державний контроль (однак, не в контексті моделі запровадження префекта) за діяльністю ОМС є доцільним в рамках контролю за

здійсненям дискреційного повноваження (у цьому сенсі позитивним є окреслення умов законності здійснення таких повноважень в ч. 3 ст. 6 ЗУ «Про адміністративну процедуру»), він є в повній мірі недоцільним (більш того – неправомірним, тобто таким, що суперечить ідеї права, а отже й самому феномену законності, що об'єктивується в правовій та демократичній державі, що засновує свою публічну владу на принципі народного суверенітету) у загальному контексті діяльності ОМС. При цьому, аргументація потреби державного контролю за ОМС за рахунок централізації публічної влади є недостатньою навіть у період дії воєнного стану, враховуючи той факт діяльність ОМС загалом охоплена судовим контролем, ризики зашкодження реалізації місцевого самоврядування яким мінімізуються: гарантіями незалежності суду та самостійності суддів; високими вимогами до професіоналізму, кваліфікації (галузь права), значного досвіду роботи в сфері права (зокрема, в науково-дослідній діяльності), які ставить до кандидатів на посаду судді законодавець (натомість вимоги до префекта не визначаються автором Проекта ЗУ 2019 р. № 2598, в наслідок чого такою особою може стати будь-яка лояльна до контролюючого його суб'єкта особа без належного рівня професіоналізму, юридичних знань тощо). Крім того, недоцільно ігнорувати також й те, що діяльність ОМС цілісно охоплена громадським контролем (на рівні місцевого самоврядування) за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

в) статус префекта набуває рис статусу суб'єкта системи правосуддя, а саме – судді, що безпосереднім чином суперечить як Конституції України, так і ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [375]. Зокрема, Проектом ЗУ 2019 р. № 2598 пропонується у ч. 2 ст. 144 Конституції України передбачити правило, відповідно до якого префект, одночасно звертаючись до суду, може призупинити «дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України» [293]. Тобто, у цій нормі знову ж таки відображається розуміння префектів в якості органа умовної «конституційної юрисдикції», а також йому надаються повноваження у сфері правосуддя, адже він може призупиняти дію акту ОМС, який

префект вважає неправомірним (при цьому слід зазначити, що відповідні повноваження навіть перевищують широту повноважень зупинення дії рішення ради розпорядженням відповідного сільського, селищного, міського голови, що може подолати рада повторним розглядом свого рішення; крім того, у контексті посадових осіб місцевого самоврядування відповідний механізм є ефективним елементом стримування та противаг локального рівня, тоді як в контексті префекта – обмеженням права на місцеве самоврядування, запереченням народовладдя);

г) обсяг прав префекта, які й так є надмірними (виходять за межі статусу суб'єкта виконавчої влади, поєднують в одній особі можливості виконання виконавчої та контрольної функції та ін.), становлять відкритий перелік можливостей, що можуть уточнюватись на рівні законів України (при цьому слід наголосити, що префект видає загальнообов'язкові акти, подібно до ОМС). Отже, з пропонованого Проектом ЗУ 2019 р. № 2598 п. 5 ч. 1 ст. 119 Конституції випливає, що префект може набувати й інші повноваження, а відтак – декларуючи потребу забезпечення законності діяльності ОМС суб'єкт законодавчої ініціативи (наприклад, Президент України чи Уряд) може й далі посилювати процес централізації влади (за тією ж логікою, що в акті про децентралізацію влади містяться статті, які стосуються виключно централізації влади), формуючи посаду префекта в якості інституту, що повністю поглинає повноваження ОМС та скасовує принцип народного суверенітету;

2) використання контролю держави над діяльністю ОМС в якості засобу припинення реалізації права на місцеве самоврядування на певній території, на яку поширюється влада тимчасового державного уповноваженого. Як вже нами зазначалось, Проектом ЗУ 2019 р. № 2598 пропонувалось у п. 4 ч. 1 ст. 119 Конституції України передбачити надання префекту та Президенту України повноваження зупиняти дію актів ОМС, а також призупиняти повноваження відповідних ОМС (їх посадових осіб). При цьому в ч. 3 ст. 144 Конституції України також пропонувалось передбачити відповідні можливості префекта і глави держави й щодо актів, ухвалених радою громади, головою громади, окружною та обласною радою (з одночасним

зверненням до КС України), а також щодо повноважень ОМС, які видали такі акти. Примітним в цьому контексті є те, що замість обраних ТГ ОМС, їх посадових осіб Президент України повинен призначити тимчасового державного уповноваженого, що «спрямовує та організовує діяльність відповідних ВОР громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради» [293]. Крім того, у частинах 6 і 7 ст. 144 Конституції України планувалось передбачити, що тоді, коли КС України доходить висновку, що зупинений Президентом акт ОМС є конституційним, то в такому разі акти Президента про зупинення дії акту ОМС втрачають чинність, а якщо визнає неконституційність актів ОМС, то «ВР України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради» [293]. Отже, відповідним Проектом Закону запроваджувалась модель впливу на ОМС, котра взагалі не враховувала можливості судового контролю за діяльністю ОМС, створювала умови критичної юридичної невизначеності (протягом періоду розгляду КС України відповідної справи діє указ Президента, правомірність якого не є беззаперечною, однак, на підставі цього акту відповідна ТГ позбавляється можливостей реалізації права на місцеве самоврядування, що нівелює засадничі ідеї Конституції про народовладдя, форми його вияву, а також гарантії дії принципу народного суверенітету). При цьому, як нами встановлено у підрозділі 3.1 дисертації, принцип юридичної визначеності є фундаментальною засадничою ідеєю, яка становить основу для забезпечення законності діяльності ОМС, що також впливає з Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» 2011 р. [351, с. 36] та з рішень ЄСПЛ, зокрема, у справах «Стіл та інші проти Сполученого Королівства», «Олександр Волков проти України».

Узагальнюючи викладене зазначимо, що не лише відповідні норми Конституції України, які пропонувались Проектом Закону 2019 р. № 2598, але й концептуальний підхід до вирішення окреслених питань є небезпечним для забезпечення належної діяльності ОМС, адже, по-перше, забезпечення законності в діяльності ОМС крізь призму цього Проекту постає в якості заходу обмеження місцевого самоврядування, як

окремої форми народовладдя, шляхом системної централізації влади та поступового скасування можливостей повноцінної реалізації місцевого самоврядування, коли діяльність ОМС суперечить тим чи іншим інтересам префекта (або ж безпосередньо суб'єкту, якому він є підконтрольним чи підзвітним). По-друге, наділення префектів функцією адміністративного нагляду за дотриманням законності в діяльності ОМС є значно ширшою навіть за функцію загального нагляду (в рамках діяльності ОМС), яку виконувала раніше прокуратура, й при цьому – взагалі не збалансованою гарантіями належного виконання такої функції префектом (відповідний баланс мав місце в статусі прокурорів, хоча навіть це західні експерти вважали небезпечним для процесів демократизації України). Зокрема, з тексту розглядуваного Проекту незрозуміло, чи є префект та тимчасовий державний уповноважений фаховими юристами, що мають значний досвід в галузі права, а також чи раніше працювали вони на керівних посадах в ОМС. Незрозумілим також є й те, яким саме чином буде вирішуватись питання конфліктів інтересів, а також реалізовуватимуться заходи запобігання непотизму та кронізму в діяльності префектів і тимчасових державних уповноважених. Загалом нічого в Проекті не вказано й про те, чи є префект і тимчасовий державний уповноважений самостійними та незалежними в процесі виконання службових обов'язків та яким саме чином вони можуть захиститись від впливу на них ЦОВВ. Вказане додатково засвідчує сумнівність мотивів створення такого законопроекту, а також наявність в ньому значних ризиків авторитарної трансформації публічної влади в Україні, що нівелює закладену в Конституції ідею народовладдя (принципу народного суверенітету), спростування якої також несе потенційний ризик й для парламентаризму в Україні.

Зазначимо, що під впливом виправданої критики цього законопроекту Проект було відкликано, з огляду на те, що «внесення змін до Конституції стосовно реформи децентралізації потребує детального обговорення та консультацій з представниками всіх сторін» [263]. Разом із тим, главою держави було наголошено на тому, що «розвиток місцевого самоврядування повинен поєднуватися з дієвими

конституційними механізмами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, а також конституційних прав і свобод громадян» [263]. З чим, безумовно, слід погодитись, приймаючи до уваги той факт, що: 1) ОМС наразі діють в умовах, коли триває Російсько-Українська війна, одним з інструментів якої є поширення сепаратистських ідей серед ТГ і посадових осіб ОМС (попри те, що ТГ навіть під час окупації залишаються вірними цивілізаційним ідеалам і цінностям Українського народу); 2) недостатність забезпечення організаційної дисципліни в організації є умовою для нівелювання кадрами організації вимог законності [58, с. 189, 191], що обумовлює толерантність цих осіб до корупції, а також й до інших «злочинів нечесності», що сукупно вказує на можливості таких організацій долучитись (з метою задоволення приватних інтересів) до сепаратистської діяльності. Однак, вказане не є достатнім аргументом для нівелювання права на місцеве самоврядування під час Російсько-Української війни, з чого власне й виходив Президент України В. О. Зеленський, у справедливому розв'язанні окресленої проблеми нормування статусу та діяльності ОМС.

Важливо звернути увагу також й на те, що наприкінці листопада 2021 р. Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив текст змін до Конституції у частині децентралізації [114], що послаблює тиск держави на хід реформи децентралізації публічної влади. У новому законопроекті (наразі його текст ще узгоджується) передбачається: ТГ отримують ширшу свободу в реалізації права на місцеве самоврядування за принципом субсидіарності; посилення повноважень мерів; районні державні адміністрації (*далі* – РДА) та обласні державні адміністрації (*далі* – ОДА) замінюються самоврядними виконавчими органами; МДА замінюються префектом; спори між префектами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування вирішуються в судовому порядку. При цьому з тексту «пропозицій» випливають наступні недоліки законопроекту про внесення змін до Основного ЗУ в частині децентралізації влади: невизначеним є суб'єкт призначення префекта, а також суб'єкт,

якому префект підзвітний і підпорядкований; яким чином будуть узгоджуватись контрольні та інші повноваження мерів (з новим, більш широким статусом) та ВКР (при цьому не зрозуміло, чи залишаться виконками в якості суб'єктів місцевого самоврядування). При цьому вже напередодні початку повномасштабної Російсько-Української війни (24.02.2022 р.), а саме 16.02.2021 р. Голова ВР України Р. О. Стефанчук підписав Розпорядження «Про Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до Конституції України у частині децентралізації» № 484 [360] (ця Робоча група функціонує на базі Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та Комітету з питань правової політики) [188], а вже наступного дня заявив, що до кінця 2022 р. повинна звершитись реформа децентралізації влади [385]. У зв'язку із цим 28.01.2022 р. Перший заступник Голови ВР України О. С. Корнієнко констатував початок нового етапу законотворчої діяльності – «власне доопрацювання тексту для формування комплексних законодавчих пропозицій» [113]. Розглядаючи дане розуміння слід додати думку Н. Ю. Задираки, яка зазначає, що законотворчість є складовою частиною правотворчості, її сутність полягає у формулюванні конкретних цілей, спрямованих на стабільне та справедливе управління суспільством та забезпечення нормальної життєдіяльності народу [100, с. 10]. Експертами прогнозувалось, що вже до кінця лютого 2022 р. відповідний проект мав з'явитися у порядку денному ВР України [390], однак цього не відбулось в результаті початку повномасштабного наступу РФ на території України, що супроводжувалось масовими воєнними злочинами. Відтак, проект змін до Конституції щодо децентралізації ще перебуває на стадії обговорення на центральному й регіональному рівнях [146; 190].

Отже, як вбачається, несприятливі для доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування в Україні наслідки законодавчих ініціатив, спрямованих на централізацію публічної влади чи на прояви такої централізації в умовах реформи децентралізації влади в Україні стримуються в ході процедур законотворення. Попри це, слід констатувати, що в рамках роботи Парламенту, яку можна характеризувати в

якості «перевантаженого» законопроектною діяльністю (посилює цю проблему тиск на ВР України у вигляді політичних вимог щодо швидкого розгляду законодавцем особливо важливих для суб'єктів законодавчої ініціативи питань), все ж таки приймаються загрозливі для народовладдя акти. При цьому наявні випадки, коли акти ОВВ та акти законотворення та їх шкідливі наслідки для реалізації невід'ємного права на місцеве самоврядування вже не можна припинити, а попередній стан – відновити. Прикладом цьому є проект ЗУ «Про внесення змін до п. 6-1 Розділу V ЗУ 1997 р. № 280 щодо забезпечення конституційного права ТГ на місцеве самоврядування» від 18.05.2021 р. № 5504 [298] (далі – Проект ЗУ 2021 р. № 5504). Автори цього проекту Закону намагались усунути порушення статей 7, 140–146 Конституції України та ЗУ 1997 р. № 280 в результаті реалізації норм ЗУ «Про добровільне об'єднання ТГ» [302] (далі – ЗУ 2015 р. № 157-VIII), які в подальшому Уряд почав застосовувати свавільно – формування (зміна, об'єднання) територій окремих громад без зазначення причин відбувалось без дотримання вимог вказаного ЗУ (а в самому законодавчому акті не міститься механізму запобігання такій практиці), без участі мешканців та ОМС відповідних ТГ. Так, після виборів 2020 р. до ЗУ 1997 р. № 280 (зокрема в Розділ V) були внесені зміни [271], якими передбачалось припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних ТГ, територія яких включена до території сформованих Урядом ТГ. На виправлення цієї проблеми було створено та зареєстровано у ВР України Проект ЗУ 2021 р. № 5504, однак, як справедливо зазначається у Висновку ГНЕУ на цей законопроект від 02.11.2021 р. [42]: 1) об'єднання ТГ нерідко відбувалося без дотримання вимог ЗУ 2015 р. № 157-VIII (без прийняття відповідного рішення місцевою радою чи місцевим референдумом, а на розсуд центрального ОВВ – Уряду); 2) зміни в адміністративно-територіальному устрої здійснюються в межах підходу, що відрізняється від того, який передбачений ЗУ 2015 р. № 157-VIII, хоча цей Закон є чинним по сьогодні; 3) Проект ЗУ 2021 р. № 5504 не може бути підтриманим, адже продовження здійснення повноважень ОМС (паралельно визначенню нових правил їх функціонування) є

неможливим з огляду на те, що вони вже на підставі п. 6-1 Розділу V ЗУ 1997 р. № 280 припинили своє існування.

При цьому слід мати на увазі, що на сьогоднішній день у ВР України знаходиться низка проєктів законів України, що так чи інакше знижують чи скасовують множину гарантій невід’ємного права на місцеве самоврядування, вибудовані на принципі народного суверенітету. Серед таких законопроєктів можемо назвати, приміром, проєкти законів України від 30.10.2020 р. № 4298 (у редакції від 17.11.2021 р. [289] (далі – Проєкт ЗУ 2021 р. № 4298), від 10.05.2022 р. № 7362 [279] (далі – Проєкт ЗУ 2022 р. № 7362). Переваги та недоліки цих законопроєктів доцільно розглянути в контексті їх співвідношення із існуючою моделлю трьох типової системи адміністративного нагляду за діяльністю ОМС, а саме:

1. *Загальний тип адміністративного нагляду за діяльністю ОМС.* Зазначений тип нагляду передбачається нормами ЗУ «Про МДА» [342] (далі – ЗУ 1999 р. № 586), здійснюється відповідними МДА та в дійсності досить часто постає (за своїм фактичним юридичним характером) у вигляді «адміністративного контролю». Існуючою на сьогоднішній день моделлю загального типу адміністративного нагляду за діяльністю ОМС охоплено:

1) *контроль дотримання ОМС вимог законодавства про звернення громадян.* У відповідності до п. 3 ч. 1 ст. 25 1999 р. № 586 МДА повноважна забезпечувати розгляд звернень громадян (їх об’єднань), а також контролювати стан цієї роботи в ОМС, які діють на відповідній території. Оскільки відповідні заходи не є наглядовими, а контрольними, то в такому разі проблематичним є те, що в зазначеному ЗУ не вказано те, які саме дії МДА повинна вчиняти в межах реагування на виявлене порушення в діяльності ОМС вимог законодавства про звернення громадян;

2) *проведення (у межах державного контролю) перевірок дотримання вимог законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.* Згідно п. 1 ч. 1 ст. 25 ЗУ 1999 р. № 586 вказаний орган публічної влади повноважний забезпечувати виконання вимог законодавства на території, на яку поширюється

публічний вплив відповідної МДА. Між тим, в п. 1 ч. 1 ст. 28 вказаного ЗУ за МДА визнається право «проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства ОМС та їх посадовими особами» [342], а саме у межах напрямів, окреслених у ст. 16 розглядуваного Закону. Аналізуючи напрями державного контролю, здійснюваного МДА, можемо дійти висновку, що **такий адміністративний контроль в дійсності не шкодить народовладдю, не обмежує автономії ОМС, яка не є безмежною (не може перетворюватись у сваволю, що шкодить інтересам Українського народу).**

При цьому безпосереднім чином контролювати законність діяльності ОМС відповідні МДА можуть лише в частині здійснення органами і посадовими особами делегованих повноважень, що узгоджується із ЗУ «Про адміністративну процедуру» (відтермінований щодо набуття чинності) та врегульовується Порядком від 9.03.1999 р. № 339 [329] (далі – Порядок 1999 р. № 339). Натомість реалізація органами і посадовими особами місцевого самоврядування власних повноважень перебуває поза межами адміністративного контролю і нагляду відповідних МДА, що узгоджується із доктриною невід’ємного права на місцеве самоврядування. Зокрема, у ч. 4 ст. 35 ЗУ 1999 р. № 586 прямо передбачається, що «МДА не мають права втручатися у здійснення ОМС власних повноважень» [342]. Утім, задля забезпечення законності діяльності ОМС, а також контрольної-наглядової діяльності МДА за діяльністю ОМС в частині реалізації ними делегованих повноважень вбачається доцільним доповнити ст. 35 ЗУ 1999 р. № 586 частиною 4-1 такого змісту:

«Контроль за здійсненням ОМС делегованих повноважень ОВВ покладається на відповідні МДА та Раду міністрів АР Крим. Контроль за здійсненням ОМС делегованих повноважень ОВВ здійснюється у відповідності до Порядку, затвердженого КМ України, шляхом аналізу актів ОМС, надання ОМС інформації про виконання делегованих повноважень ОВВ, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, надання рекомендацій з приводу реалізації відповідних делегованих повноважень, звернення з позовом до суду про

порушення органами і посадовими особами місцевого самоврядування вимог до виконання делегованих повноважень.

РДА контролює здійснення делегованих повноважень ОВВ виконавчими органами сільських, селищних і міських рад, розташованих на території району. ОДА, Рада міністрів АР Крим контролюють здійснення делегованих повноважень: ОВВ виконавчими органами міських рад; виконавчими органами сільських, селищних і міських рад, розташованих на відповідній території».

В контексті питання, що розглядається, доцільно також звернути увагу на те, що в Парламенті знаходяться законопроекти, які спрямовані не на забезпечення юридичної визначності контрольної-наглядової діяльності МДА відносно діяльності ОМС, а на концептуальну зміну моделі такого контролю. Показовим прикладом такого законопроекту є Проект ЗУ 2021 р. № 4298, що розбалансовує існуючу систему стримування і противаг на місцевому рівні, адже: а) Проект ЗУ 2021 р. № 4298 містить низку виразів і словосполучень, які послаблюють юридичну визначеність меж адміністративно-правового статусу МДА, що мають значення в контексті здійснення ними контрольних-наглядових повноважень в контексті діяльності ОМС. Зокрема, автори законопроекту використовують в тексті документу такі слова і словосполучення: «взаємодія» (п. 7 ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 16, ч. 1 ст. 18, п. 2 ч. 4, п. 2 ч. 5 ст. 19, ч. 3 ст. 24, ч. 1 ст. 29 цього Проекту ЗУ, п. 4 ч. 1 ст. 59-9 ЗУ 1997 р. № 280 у редакції законопроекту); «необґрунтоване», «додатковою підставою» (ч. 4 ст. 36 Проекту ЗУ 2021 р. № 4298). Наслідком цього є те, що у разі прийняття цього законопроекту ЗУ 1999 р. № 586 у відповідній редакції міститиме низку норм, які не даватимуть адресатам юридичних приписів чітко розуміти те, як вони повинні діяти, не порушуючи вимоги законності та ін.; б) Проект ЗУ 2021 р. № 4298 передбачає розширення адміністративно-правового статусу МДА в частині контрольних-наглядових повноважень з метою формування патерналістських відносин між МДА (центральними ОВВ загалом) та ТГ, ОМС. Крім того, автори Проекту ЗУ 2021 р. № 4298 пропонують у п. 5 ч. 6 ст. 19 ЗУ 1999 р. № 586 наділити МДА правом

звертатися до місцевих рад, а також до ВОР із рекомендаціями з приводу добровільного усунення порушень законодавства у разі виявлення в ході адміністративного нагляду «незаконних актів, які через їх малозначність не призвели і не могли призвести до істотних порушень публічного інтересу» [289]. У пунктах 6 і 7 вказаної частини статті ЗУ 1999 р. № 586 також пропонується наділити МДА правом вимагати від місцевих рад усунути допущенні ними (на переконання МДА) порушень вимог законності, встановлювати конкретні строки для усунення таких порушень (при цьому автори законопроекти не вказують на те, якими є ці строки та на те, чи можна від них відійти з дотримання принципу розумності, адекватності, пропорційності). Також МДА можуть звертатися до суду з позовами про визнання незаконними актів ОМС (при цьому до КАС України [137] пропонується внести зміни – доповнити пунктом 3 ч. 2 ст. 150 Кодексу – встановивши в якості окремої підстави для забезпечення позову наявність «очевидних» ознак незаконності акта ОМС, коли нездійснення таких заходів «може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду про відновлення становища, яке існувало до прийняття такого акта» [289]). Задля розуміння глибини загрози означених новел для повноцінної об'єктивації принципу народного суверенітету слід вказати на те, що у відповідності до ч. 8 ст. 34 ЗУ 1999 р. № 586 в редакції розглядуваного законопроекту передбачається, що вимоги МДА про усунення порушення законності, а також звернення МДА до суду щодо визнання актів місцевих рад і ВОР незаконними можуть бути скасовані виключно в судовому порядку. При цьому єдиною «гарантією» унеможливлення свавілля такого адміністративного контролю з боку МДА є юридичний припис, викладений у ч. 7 ст. 19 ЗУ 1999 р. № 586, з приводу того, що окреслені в пунктах 5–7 ч. 6 ст. 19 закону повноваження повинні здійснюватися виключно за підписом голови відповідної МДА (його заступника, котрий тимчасово здійснює повноваження голови МДА). Разом із тим, слід мати на увазі, що ні до голови МДА, ні до його заступника автори Проекту ЗУ 2021 р. № 4298 не ставлять професійно-кваліфікаційних вимог (зокрема, в частині наявності значного досвіду

роботи в галузі права), подібні до тих, що ставились до прокурорів, які виконували до масштабної реформи прокуратури (2014–2015 рр.) здійснювали загальний нагляд за дотриманням законності в ОБВ, ОМС. За таких обставин МДА, як ОБВ, може впливати на нормотворчу та розпорядчу діяльність ОМС, їх посадових осіб, на власний розсуд (не завжди кваліфікації належного рівня) приймаючи рішення про визнання актів ОМС такими, що порушують законність, та про звернення до суду для визнання актів ОМС незаконними (термін, протягом якого посадові особи місцевого самоврядування будуть оскаржувати рішення МДА буде характеризуватись юридичною невизначеністю дії актів ОМС, а сам процес оскарження таких рішень буде пов'язаний із невиправданою витратою ресурсів ТГ). Крім того, для посадових осіб МДА, котрі можуть використовувати пропоновані авторами Проекту ЗУ 2021 р. № 4298 повноваження задля послаблення ОМС, посилення свого (як суб'єкта владних повноважень загалом, так і особистісного зокрема) авторитету та впливу на місцевому рівні (є також суттєвим чинником для культивування корупції на відповідній території) передбачається неадекватний (непропорційний) захід забезпечення законності. Зокрема, у ч. 5 ст. 36 розглядуваного Закону в новій редакції тлумачиться в якості «додаткової підстави» для притягнення до дисциплінарної відповідальності дії голови МДА, що полягають у «необґрунтованому зупиненні дії акта ОМС з мотивів створення ним загрози територіальній цілісності України» [289]. Іншими словами, якщо зазначений мотив не буде встановлений в діях голови МДА, то такі неконституційні дії його, як суб'єкта владних повноважень, не будуть інтерпретуватись в якості «додаткової підстави» для притягнення його до дисциплінарної відповідальності (при цьому автори законопроекту навіть не кваліфікують таке порушення законодавства головою МДА в якості грубого порушення законодавства, за яке він підлягає щонайменше дисциплінарному звільненню). Додатково слід мати на увазі, що для голів МДА (як на звичайних працівників у сфері публічного адміністрування – наразі не є державними службовцями), поширюється імунітет від матеріальної відповідальності. Так в ч. 6

ст. 36 ЗУ 1999 р. № 586 автори законопроекту наголошують, що шкода, заподіяна незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю голів МДА (їх заступників), а також інших кадрів МДА, повинна відшкодовуватись виключно за рахунок держави (при цьому за державою зберігається право регресу).

Оскільки Проект ЗУ 2021 р. № 4298 передбачає концептуальну зміну ЗУ 1999 р. № 586, а також доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, що виявляється в обмеженні народовладдя на рівні місцевого самоврядування, то такий законопроект також коригує й ЗУ 1997 р. № 280 з метою забезпечення централізації публічної влади. Зокрема, ЗУ 1997 р. № 280 пропонується доповнити низкою статей, серед яких особливого значення мають: ст. 59-2 «Загальні засади забезпечення законності в діяльності ОМС» (визначається предмет забезпечення законності, імперативні умови забезпечення законності); ст. 59-3 «Принципи забезпечення законності» (серед таких названо принцип верховенства права, хоча згортання народовладдя на рівні місцевого самоврядування за допомогою відповідних заходів «забезпечення законності» суперечить ідеї пануванню права у державі); ст. 59-4 «Консультації із забезпечення законності»; ст. 59-5 «Заходи із забезпечення законності»; ст. 59-6 «Вимога про усунення порушення законності»; ст. 59-7 «Звернення до суду з позовом про визнання акта органу місцевого самоврядування незаконним»; ст. 59-8 «Система органів, що здійснюють забезпечення законності» (відповідними органами із забезпечення законності «центрального рівня є центральний ОВВ, що визначається КМ України та забезпечення законності у діяльності обласних рад» [289]; «регіонального рівня є ОДА, які забезпечують законність у діяльності районних рад» [289]; «районного рівня є РДА, що забезпечення законності у діяльності сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів» [289]); ст. 59-9 «Повноваження органу із забезпечення законності центрального рівня»; ст. 59-10 «Повноваження органу із забезпечення законності центрального рівня».

Враховуючи викладене, зазначимо, що Проект ЗУ 2021 р. № 4298 порушує вимоги Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування спотворює доктрину невід'ємного права на місцеве самоврядування, а також сприяє розбудови України в якості авторитарної держави, що неприпустимо (на цю обставину також звертають увагу й інші фахівці [див., напр.: 9; 381; 486]). Відтак, цей законопроект доцільно відкликати.

2. *Спеціальний тип адміністративного нагляду за діяльністю ОМС.* Виокремлений тип нагляду пов'язаний із контролью-наглядовою діяльністю окремих органів публічної влади, які спостерігають за законністю діяльності суб'єктів владних повноважень у частині виконання правил і стандартів, що впливають з певних спеціальних правових режимів. Серед таких режимів особливого значення наразі має адміністративно-правовий режим запобігання корупції, основним суб'єктом якого є НАЗК. Діяльність Нацагенства, як центрального ОВВ зі спеціальним статусом, впливає з норм ЗУ 2014 р. № 1700 [310] (далі – ЗУ 2014 р. № 1700), у відповідності до ч. 1 ст. 1, пунктів «б» і «в» ч. 1 ст. 1 якого суб'єкти владних повноважень на рівні місцевого самоврядування охоплюються режимом запобігання корупції, а саме: депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; посадові особи місцевого самоврядування. При цьому відповідний адміністративний нагляд НАЗК виконує серед іншого шляхом: 1) проведення аналізу діяльності ОМС у сфері запобігання та протидії корупції (абз. 2 п. 1 ч. 1 ст. 11) [див., напр.: 189, с. 280–289]; 2) моніторинг і контроль виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування (п. 6-1 ч. 1 ст. 11); 3) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення ОМС корупційних ризиків [268; 315; 316] у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення (пункти 7 і 12 ч. 1 ст. 11) (наслідком такої діяльності НАЗК є те, що в ОМС створюються та затверджуються антикорупційні програми, які можуть погоджуватись чи не погоджуватись Нацагенством; наприклад, 21.06.2018 р. КМР своїм рішенням № 979/5043 затвердила Антикорупційну програму

КМР [312], однак, рішенням НАЗК від 07.09.2018 р. № 1950 міській раді було обґрунтовано відмовлено в погодженні такої програми [269]); 4) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування (п. 7-1 ч. 1 ст. 11); 5) внесення приписів про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, захисту викривачів (п. 5-3 ч. 1 ст. 12); 6) витребування від посадових осіб місцевого самоврядування письмових пояснень з приводу обставин, які можуть свідчити про порушення вимог ЗУ 2014 р. № 1700 щодо захисту викривачів.

3. *Особливий тип адміністративного нагляду за діяльністю ОМС.* Відповідний тип нагляду пов'язаний із введенням воєнного чи надзвичайного стану по всій території України чи на окремій її території. При цьому в межах цієї дисертації нами буде зосереджено увагу переважно на особливостях адміністративного нагляду під дії режиму воєнного стану, враховуючи поточний стан нашої держави у військово-безпековій сфері: починаючи з 20.02.2014 р. центральні ОВВ почали втрачати фактичний контроль над окремими територіями України, що були окуповані РФ, зокрема, й в результаті імітації народовладдя на місцевому рівні – псевдореферендумів про «вихід» зі складу України та про: «включення» їх до складу Росії (АР Крим та м. Севастополь); проголошення окремих «республік» (окремі території Донецької та Луганської областей). Відповідні обставини змусили державу посилити свій вплив (державний) на територіях, які знаходяться в «сірій зоні» – поруч із окупованими територіями й тому є вразливими в контексті інформаційної безпеки та реалізації свободи від агресії, а так само – й на інших територіях України. Наслідком цього (особливо з моменту запровадження воєнного стану в умовах повномасштабної Російсько-Української війни [267]) стало й те, що до ВР України суб'єкти законодавчої ініціативи подали низку законопроектів [див., напр.: 279; 281; 296;], спрямованих на упорядкування відносин і процесів на рівні місцевого самоврядування з метою

посилення «іммунітету» ТГ від агресії з боку РФ, наслідком чого стало би підвищення рівня нацбезпеки. Однак, така бажана мета, на що ми вже неодноразово наголошували, не може відбуватись шляхом спотворення доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування (утім, низка проєктів Законів якраз й нівелює принцип народного суверенітету).

За відповідних фактичних реалій в Україні було створено інститут військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА), урегульований ЗУ «Про ВЦА» (далі – ЗУ 2015 р. № 141-VIII), який, про що зазначено в преамбулі до Закону, «не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальної громади на місцеве самоврядування» [270]. У відповідності до ч. 1 ст. 1 та ч. 1 ст. 3 вказаного законодавчого акту ВЦА, як тимчасові державні органи, утворюються за рішенням Президента України в селах, селищах, містах, районах та областях, що є районами відсічі збройної агресії РФ. Проблематичним в контексті доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування є те, що з утворенням ВЦА області пов'язано припинення повноважень відповідної обласної ради, її виконавчого апарату, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, котрі працюють у цих органах, а з утворенням ВЦА району чи населеного пункту – припиняють повноваження відповідні районна рада, її виконавчий апарат, сільська, селищна, міська, районна у місті (в разі її створення) рада, а також посадові й службові особи місцевого самоврядування, які працюють в цих ОМС. Таким чином, територія, на якій відбувається відсіч збройної агресії РФ, є територією, на якій також і скасовується право на місцеве самоврядування, а отже це конституційне право в контексті ЗУ 2015 р. № 141 вже не є невід'ємним. При цьому у відповідності до ч. 1 ст. 3 ЗУ 2015 р. № 141 у випадку створення ВЦА населеного пункту припинення повноважень ВОР, апаратів таких рад, ВКР, посадових і службових осіб місцевого самоврядування, котрі працюють у цих органах та апаратах, відбувається на наступний день після того, як відповідний керівник ВЦА населеного пункту приймає рішення про можливість такої ВЦА «здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів

сільських, селищних, міських рад» [270]. Тобто, в цьому випадку законодавцем не використовується підхід, за яким: ВЦА населеного пункту виконує повноваження ОМС в частині, в якій не може ефективним чином виконувати ОМС в умовах відсічі збройній агресії РФ (це шкодитиме такій відсічі, а отже – безпеці Українського народу), а виконує всі повноваження ОМС, незважаючи на те, чи може їх ефективним чином виконувати ОМС за вказаних умов; ВЦА, як тимчасовий державний орган, наділявся би екстраординарними повноваженнями (вони були би пропорційними, з огляду на передбачені ЗУ 2015 р. № 141 повноваження ВЦА) здійснювати адміністративний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, маючи можливість також тимчасово зупиняти дію актів ОМС, зупиняти здійснення демократичних процедур на рівні місцевого самоврядування, які в дійсності є способами легалізації окупації тощо.

З викладеного випливає, що ЗУ 2015 р. № 141 ставить під сумнів невід’ємність права на місцеве самоврядування, однак, не спричиняє автоматичного припинення повноважень ОМС на території, на якій утворюється ВЦА. За таких обставин (враховуючи положення чинного ЗУ 2015 р. № 141-VIII) можуть виникати ризики юридичної невизначеності, що шкодять забезпечення законності в діяльності ОМС (приміром, у п. 8 ч. 3 ст. 6 Закону передбачено, що керівник ВЦА у межах своїх повноважень видає накази та розпорядження, юридична сила яких аналогічна актами відповідної ради). У тих же випадках, коли на одній території діють ВЦА та ОМС між ними виникають контрольно-наглядові відносини, в яких ВЦА здійснює адміністративний нагляд за діяльністю відповідних ОМС, що безумовно виправдовується в період дії воєнного стану тим фактом, що ВЦА відповідальна за забезпечення безпеки у всіх сферах буття на місцевому рівні. Хоча безпосереднім чином в Законі не окреслено заходи адміністративного нагляду за діяльністю цих органів публічної влади, утім, вони логічним чином впливають із п. 6 ч. 3 ст. 6 ЗУ 2015 р. № 141-VIII, котрим передбачається право ВЦА звертатись до суду з позовом про визнання незаконними актів ОМС, «які обмежують права та інтереси ТГ» [270].

Тобто, ВЦА здійснює моніторинг актів ОМС й помітивши серед них ті, що обмежують права та інтереси ТГ, оскаржує їх в межах судового контролю. У зв'язку із цим, виникає питання: чому ВЦА здійснює моніторинг актів ОМС, які стосуються саме прав та інтересів ТГ? Проблемність питання пов'язана із наступним:

1) у частинах 1 і 2 ст. 10 ЗУ 1997 р. № 280 вказано, що такі ОМС, як сільські, селищні, міські ради, а також обласні та районні ради – це представницькі ОМС, що здійснюють у межах, визначених Конституцією, іншими законами України, функції і повноваження місцевого самоврядування від імені ТГ та в їх *інтересах*. Таким чином, на рівні місцевого самоврядування місцеві ради – представницькі ОМС, які в своїй діяльності спрямовують владний потенціал на задоволення інтересів ТГ без шкоди для прав членів ТГ. За такою логікою місцеві ради повинні здійснювати контроль-наглядові повноваження (зокрема, через роботу виконкомів) за діяльністю інших ОМС, а також ОБВ, на предмет моніторингу дій, бездіяльності та актів цих органів (посадових осіб), які шкодять чи можуть шкодити інтересам відповідної ТГ;

2) в абз. 2 ч. 1 ст. 1 ЗУ 2015 р. № 141 вказується на те, що ВЦА «призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема проведення антитерористичної операції» [270]. У преамбулі ж цього Закону зазначається, що ВЦА утворюються «для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ» [270]. При цьому, стосовно Конституції слід зазначити, що в ч. 1 ст. 5 Основного ЗУ передбачено, що народ, як носій суверенітету, здійснює владу безпосередньо і через ОМС, що додатково підтверджується в абз. 3 ст. 140 Конституції в контексті ТГ. Отже, в разі дії на певній території ОМС недоцільним є перебирання керівником ВЦА повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, реалізуючи які вони спроможні самостійно звертатись до суду із метою визнання незаконними актів органів публічної влади, підприємств, установ та організацій,

якими обмежуються права, інтереси відповідної ТГ (при цьому судова практика [див., напр.: 401] демонструє, що ВЦА може приймати акти, які є незаконними та такими, що порушують права і законні інтереси людини, юридичної особи та підлягають скасуванню).

У межах критичного аналізу особливого типу адміністративного нагляду за діяльністю ОМС слід також звернути увагу на контрольно-наглядові відносини за участю ОМС (як об'єкта нагляду), з однієї сторони та *військової адміністрації* (як суб'єкта наглядової діяльності), з іншої сторони, у рамках особливого режиму, обумовленого запровадженням воєнного стану, що регулюється ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [350] (далі – ЗУ 2015 р. № 389-VIII). Критично аналізуючи норми вказаного законодавчого акту в редакції ЗУ від 12.05.2022 р. № 2259-IX [274] виокремимо наступні специфічні аспекти особливого типу адміністративного нагляду за діяльністю ОМС:

1) РНБО України – основний суб'єкт, який здійснює нагляд і контроль за діяльністю ОМС. У відповідності до ст. 27 ЗУ 2015 р. № 389 в умовах воєнного стану контроль за діяльністю ОМС та військового командування, яке виконує контрольно-наглядові повноваження щодо ОМС, здійснює РНБО. Це повноваження Ради також узгоджується із юридичними приписами п. 6 ч. 1 ст. 4 і п. 8 ч. 1 ст. 13 ЗУ 1998 р. № 183. Крізь призму вимог Конституції відповідні повноваження РНБО є екстраординарним впливом держави на процес і способи реалізації права на місцеве самоврядування шляхом обмеження дії принципу народного суверенітету на рівні місцевого самоврядування, аргументоване потребою вирішення завдань забезпечення національної безпеки, подальшого буття Українського народу. Попри це, слід мати на увазі, що на рівні законів України відповідні контрольні повноваження Ради не є належним чином конкретизованими, що надає їй широкі можливості централізації публічної влади на рівні місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану (та 30 днів після його скасування, припинення) та режиму надзвичайного стану;

2) діяльність військових адміністрації, котрі є тимчасовими (здійснюють повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення, скасування) державними органами, що утворюються за рішенням Президента України [377; 378] (за поданням ОДА чи військового командування) на території, «на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану», «оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [350]. При цьому у відповідності до абз. 3 ч. 3 ст. 4 ЗУ 2015 р. № 389 (у зв'язку із викладенням її в редакції ЗУ від 12.05.2022 р. № 2259-IX) начальником військової адміністрації населеного пункту (пунктів) може призначатись відповідний сільський (селищний, міський) голова. За таких обставин реалізація права на місцеве самоврядування стає *гібридною*, адже на тимчасовій основі передбачає діяльність посадової особи місцевого самоврядування в якості вищої посадової особи державного органу, що контролюється іншим державним органом;

3) військова адміністрація населеного пункту повноважна скасовувати акти ВОР. Так з п. 31 ч. 2 ст. 15 ЗУ 2015 р. № 389 випливає, що ці суб'єкти владних повноважень «скасовують акти виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень» [350]. Загалом, якщо припустити, що відповідне рішення прийматиме саме відповідний сільський (селищний, міський) голова (тобто, коли реалізовані юридичні приписи абз. 3 ч. 3 ст. 4 вказаного Закону), то наведена норма не викликає суттєвих заперечень, адже є проявом внутрішнього контролю (хоча й *гібридного виду*). У тому ж разі, якщо начальником військової адміністрації є інший суб'єкт, то в цьому разі можна констатувати нівелювання доктриною невід'ємного права на місцеве самоврядування, а також наявність суттєвих корупційних ризиків, ризиків юридичної невизначеності (начальником військової адміністрації може бути особа, яка не є фаховим юристом з досвідом роботи у галузі

права, а тому можуть траплятись випадки, коли скасовуватимуться рішення, що не є незаконними в дійсності);

4) начальник військової адміністрації може звертатись до суду з позовом про визнання актів ОМС незаконними. У відповідності до п. 6 ч. 4 ст. 15 ЗУ 2015 р. № 389 зазначений суб'єкт владних повноважень може звертатись із відповідним позовом до суду, якщо вважатиме, що акти ОМС «обмежують права та інтереси територіальної громади». Власне, як і у випадку із ВЦА, не в повній мірі зрозумілим є те, чому відповідний державний орган діє відповідним чином саме в рамках патерналістської (щодо територіальної громади) моделі взаємодії із жителями населеного пункту (пунктів);

5) у період дії воєнного стану можуть реалізовуватись особливі контрольно-наглядові повноваження начальника обласної військової адміністрації (*дали* – ОВА) на територіях, на яких не ведуться бойові дії. Згідно ч. 4 ст. 9 ЗУ 2015 р. № 389 (в редакції ЗУ 2022 р. № 2259) в період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова ТГ, у разі, коли вони діють на території, на якій не утворено військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) й на ній не ведуться бойові дії, виключно з метою здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, які приймаються місцевою радою (окреслені в ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 та конкретизовані у пунктах ч. 4 ст. 9 ЗУ 2015 р. № 389-VIII), однак, про такі рішення протягом 24 годин вказана посадова особа місцевого самоврядування повинна проінформувати начальника відповідної ОВА. Що ж стосується низки інших повноважень сільського, селищного, міського голови ТГ, які віднесені до повноважень місцевої ради (наприклад, прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ, щодо боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та ін.), які ним здійснюються за умов, окреслених у зазначеній нормі Закону, то згідно вимог ч. 5 ст. 9 ЗУ 2015 р. № 389 (в редакції ЗУ 2022 р. № 2259) такі повноваження реалізуються виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану й без контролю з боку начальника відповідної ОВА.

При цьому слід мати на увазі, що в ч. 6 ст. 9 ЗУ 2022 р. № 2259 передбачаються юридичні наслідки порушення сільським, селищним, міським головою ТГ окреслених вище вимог (у частинах 4 і 5 ст. 9) (чи виконання їх з порушенням Конституції, інших законів України) у вигляді порушення начальником ОВА (за погодженням із Генеральним штабом ЗСУ) перед Президентом України питання «про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів)» [350]. За таких обставин створення відповідної військової адміністрації постає засобом забезпечення законності не діяльності ОМС, а забезпечення законності на території, на якій реалізується право на місцеве самоврядування, з паралельним тимчасовим скасуванням права територіальної громади реалізовувати право на місцеве самоврядування через відповідальних суб'єктів владних повноважень, котрих вони обрали. При цьому слід звернути увагу на те, що в ЗУ 2022 р. № 2259-IX закріплюється модель, за якої взагалі відсутнім є судовий контроль – начальник ОВА (який не обов'язково є фаховим юристом, котрий має досвід роботи в ОМС чи місцевих ОВВ) задля згортання діяльності ОМС у певному населеному пункті чи пунктах не звертається до суду (принаймні, в процесі вирішення цього питання в суді суддею, як фаховим юристом зі значним досвідом роботи в галузі права, було би встановлено законність дій, бездіяльності та рішень, які вважає начальник ОВА незаконними), а ставить відповідне питання перед Президентом України. У зв'язку із цим, можемо припустити, що зазначені заходи адміністративного нагляду і контролю, виправдані необхідністю забезпечення безпеки та законності на відповідній території, є способом централізації влади.

Таким чином, можемо дійти висновку, що режим воєнного стану є періодом *найбільш уразливого стану ТГ*, що виявляється у юридичній та фактичній неспроможності громади бути реальним джерелом влади на рівні місцевого самоврядування. При цьому на сьогодні у Парламенті зареєстровані законодавчі ініціативи [279; 281], що посилюють означену проблему [46]. Зокрема, у відповідності до ч. 1 ст. 3 і ч. 1 ст. 8 ЗУ 2015 р. № 389 військове командування разом із військовими

адміністраціями (у разі їх утворення) на території, на яку поширено режим воєнного стану, можуть самостійно чи із залученням відповідних органів публічної влади (зокрема, ОМС) тимчасово обмежувати конституційні права людини і громадянина, юридичних осіб, реалізуючи заходи правового режиму воєнного стану. Серед таких заходів шляхом доповнення п. 9 ч. 1 ст. 8 ЗУ 2015 р. № 389 абз. 2 автори Проекту ЗУ 2022 р. № 7362 пропонують передбачити також право «порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про призупинення здійснення повноважень депутатами місцевих рад, обраними за виборчими списками, що були сформовані політичними партіями, діяльність яких призупинена згідно з рішенням РНБО України; депутатами, об'єднаними у депутатські фракції місцевих рад, що сформовані партіями, діяльність яких відповідно призупинена; а також сільських, селищних, міських голів, кандидатури яких на виборах були висунуті територіальними організаціями таких партій» [279]. В цілому розуміючи формальну та реальну мету закріплення заходів правового режиму воєнного стану, а також, приймаючи до уваги уразливий безпековий стан нашої держави, суттєво послаблений російською агресією (особливо з 24.02.2022 р.) та систематичним просуванням серед ТГ сепаратистських ідей, зазначимо, що встановлення тієї чи іншої політичної сили (партії) в якості «проросійської» чи «антиукраїнської» гіпотетично може носити політичні відтінки, що мінімізується у тому разі, якщо відповідні суб'єкти політики будуть визнаватись екстремістськими, терористичними та ін. у суворій відповідності вимог законодавства, що передбачає заборону політичних партій й таким чином – породжує відповідні юридичні наслідки для осіб, пов'язаних з такими партіями на рівні місцевого самоврядування. Натомість, політичний підхід до вирішення цього питання може шкодити ідеї народовладдя, юридичній визначеності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також презумпції невинуватості (посадові особи з представницьким мандатом не можуть вважатись такими, що вчиняють дії, окреслені в абз. 1 п. 9 ч. 1 ст. 8 ЗУ 2015 р. № 389-VIII, а тому не можуть нести колективну відповідальність, ігноруючи відповідним чином волю частини

територіальної громади, яка в межах місцевих виборів надала їм довіру реалізувати право на місцеве самоврядування) та теорії юридичної відповідальності, на якій ґрунтується також забезпечення законності діяльності ОМС шляхом застосування заходів кадрового контролю на рівні місцевого самоврядування. У зв'язку із цим, вбачається недоречним закріплення на рівні Закону такого заходу правового режиму воєнного стану, який: а) порушує ідею законності в правовій державі – культивує стан інституційної невизначеності, за якої суб'єкт владних повноважень (РНБО України) набуває ознак суду, виконавцями рішень якого можуть бути ВЦА та військове командування (така оцінка новели ґрунтується на аналізі пропозицій авторів Проект ЗУ 2022 р. № 7362 розширити вказаними повноваженнями статус РНБО та забезпечити режим «законності» впливу центральної влади на ОМС відповідним чином, а саме в результаті доповнення: ч. 1 ст. 4 ЗУ 1998 р. № 183 [356] пунктом 7-1; ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 п. 18-1, ст. 79-1 «Призупинення здійснення повноважень сільським, селищним, міським головою»; ЗУ 2002 р. № 93 статтею 5-1 «Призупинення здійснення повноважень депутатом місцевої ради» відповідного змісту); б) нівелює презумпцію невинуватості (недопустимості колективної відповідальності, коли така відповідальність не є політичною, здійснюваної в рамках режиму очищення влади – люстрації); в) ігнорує існування в Україні правосуддя та судового контролю, діяльності органів правопорядку, що можуть впливати на депутатів рад, місцевих голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування у разі порушення ними вимог законодавства, на підставі чого настає юридична відповідальність; г) найголовніше – загрожує належній об'єктивації принципу народного суверенітету (при цьому навіть ідеї парламентаризму, враховуючи те, що вказані заходи правового режиму воєнного стану також поширюються й на народних депутатів), адже обумовлює невиправдане посилення адміністративного контролю за діяльністю ОМС та відповідно – сприяє подальшій централізації публічної влади на підставі воєнного стану.

Підводячи **висновок** викладеному зазначимо, що на сьогоднішній день існуюча модель адміністративного нагляду за діяльністю ОМС не є досконалою та такою, що

в повній мірі узгоджена із вимогами доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, адже передбачає втручання в межах особливого типу адміністративного нагляду в діяльність ОМС не в частині виконання ними делегованих, а в контексті виконання власних повноважень. Також слід констатувати, що критичний аналіз ряду проєктів законів України, які в тій чи іншій мірі стосуються діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування (щонайперше, проєкт ЗУ 2021 р. № 4298), засвідчують наміри ОВВ поступово згортати реформу децентралізації публічної влади, а сама реформа у цьому контексті відбуватиметься суто номінально (в дійсності ж формуватиметься модель централізації публічної влади на рівні місцевого самоврядування, подібного до голлістського централізованого порядку). Відтак, враховуючи історію парламентаризму в Україні, властиву Українському народу нетолерантність до заходів органів публічної влади щодо обмеження принципу народного суверенітету, а також вимоги Конституції України щодо реалізації права на місцеве самоврядування, вбачається нагальна потреба у відкликанні (поверненні) тих законопроєктів, які нами розглядалися у цьому підрозділі дисертації в якості таких, що загрожують доктрині невід'ємного права на місцеве самоврядування.

2.4 Судовий контроль як засіб забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

ОМС в Україні у відповідності до чинного законодавство про місцеве самоврядування та в результаті триваючої реформи децентралізації публічної влади характеризуються широкими повноваженнями, від реалізації яких безпосереднім чином залежить повнота реалізації права первинного суб'єкта місцевого самоврядування (джерела публічної влади на відповідному рівні) на місцеве самоврядування, а також інших прав, свобод та законних інтересів членів територіальної громади. Слід виділити думку І.І. Бодрова, що вітчизняне

законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду [25, с. 39]. Більш того, можуть бути порушені інтереси територіальної громади, коли рішення приймається у супереч їх інтересів. Вказане може бути результатом як неумисних дій посадових осіб ОМС (т. зв. «людський фактор» у вигляді недостатнього рівня професіоналізму, недбалість, безвідповідальність та ін.), так і наповнених недобросовісними, протиправними мотивами дій (щонайперше, діями корупційного характеру). Вчена М. В. Суходоля окреслені обставини пояснює закономірностями стану правової культури населення України, як деформованої правосвідомості. Зокрема, особи, котрі виконують публічні (управлінські) функції досить часто характеризуються «такими формами правової свідомості, як правовий нігілізм і правовий прагматизм (або інструменталізм), що природно знаходить вияв у характеристиках їхньої правової культури» [464, с. 203]. Саме тому українськими вченими наголошується на тому, що «місцеві чиновники в більшій мірі сприйнятливі до корупції, аніж їх колеги з центральних органів влади», що зокрема обумовлено «суттєвою різницею у рівні кваліфікації, масштабі публічності», а також «правової культури місцевих чиновників й посадових осіб з центральних органів влади» [55, с. 103]. Так М. В. Суходоля зазначає, що наразі «розповсюдженим є зловживання владою, корупційні діяння, бюрократизм, використання правових норм для задоволення власних потреб, повсякчасне підкреслення в поведінці свого особливого становища. Посадові особи не відчують себе частиною народу, не готові нести соціальну відповідальність» [464, с. 203]. Вказане шкодить розбудови України в якості правової та демократичної держави, а також шкодить реалізації права на місцеве самоврядування, а отже є особливою проблемою, котра, як впливає з попередніх підрозділів дисертації, не може належним чином вирішуватись шляхом: 1) адміністративного оскарження рішень і дій (бездіяльності) ОМС та їх посадових осіб, враховуючи модель стримування та протиправ органів публічної влади на місцевому рівні, скориговану доктриною

невід’ємного права на місцеве самоврядування та безумовною цінністю в правовій та демократичній державі народовладдя [117]; 2) безпосереднього впливу територіальної громади на дії, бездіяльність та рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування членами територіальної громади (територіальної громади загалом), особливо тоді, коли рівень свавілля, корумпованості ОМС набув найбільш небезпечного характеру чи тоді, коли ОМС стали толерантними до загарбницької політики РФ (прояв лояльності ОМС до окупаційної політики РФ в Україні).

Хоча червоною лінією через все наше дослідження проходить ідея неприпустимості державного впливу на процес реалізації територіальною громадою належного їй права на місцеве самоврядування (в дусі правил і стандартів, окреслених у Європейській хартії місцевого самоврядування 1997 р.), зокрема, й в частині діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, слід також визнати й той факт, що без державного впливу на ОМС виникають суттєві ризики порушення такими органами публічної влади вимог законності, що призводитиме до порушення прав людини і громадянина на рівні місцевого самоврядування, а також може позначатись й на рівні нацбезпеки. Однак, будучи послідовним в цьому питанні слід ще раз наголосити: вказані обставини не можуть виправдати несправедливе обмеження права на місцеве самоврядування, а відтак – гарантованого Конституцією України народовладдя на місцевому рівні (звісно, коли мова не йде про виконання ОМС делегованих повноважень). Хоча в загальному вигляді ці два постулати можуть бути оцінені в якості таких, що суперечать один одному, в дійсності ж ситуація інакша, на що вже нами зверталась увага в дисертації:

1) вплив держави на діяльність ОМС допускається лише в частині адміністративного нагляду за діяльністю таких ОМС, який не спричиняє скасування чи несправедливе обмеження принципу народного суверенітету. Тобто, в цьому разі «вплив» є умовним (на відміну від адміністративного контролю діяльності ОМС, який нами критикується особливо в тій формі, що пропонують автори низки законопроектів, які нами були названі такими, що не можуть бути прийняті

Парламентом правової та демократичної держави). Зокрема, НАЗК, здійснюючи нагляд за діяльністю ОМС, відслідковує порушення вимог ЗУ 2014 р. № 1700 та може надавати пропозиції, рекомендації відповідним суб'єктом владних повноважень, враховуючи які ОМС можуть більш ефективно задовольняти інтереси територіальної громади на місцевому рівні, усуваючи корупційні ризики (зокрема, й в межах здійснення кадрової політики у локальній системі ОМС). Отже, слід погодитись із тим, що «зміст судового контролю полягає в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління; правомірності дій їх посадових осіб, законності прийнятих нормативних актів і рішень; у викритті обмежень і порушень прав фізичних і юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, що виникають у сфері державного управління); у виявленні причин цих порушень і вжитті заходів щодо їх попередження в майбутньому; у вжитті заходів щодо поновлення порушених прав і притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності» [479, с. 269];

2) державний вплив на діяльність ОМС допускається тоді, коли цей вплив здійснюється з метою вирішення певного спору, а відповідним суб'єктом владних повноважень є орган публічної влади: а) повноваження якого виконуються фаховими юристами зі значним досвідом роботи в галузі права, а також в умовах суворих вимог до їх законності та етичності поведінки; б) якому конституцієдавцем гарантується незалежність і самостійність від інших гілок влади (щонайперше, від ОВВ, враховуючи також главу держави), політичних рухів і партій, бізнес-структур тощо. Саме таким суб'єктом є суд, суддями якого, як високопрофесійними юристами, виконуються завдання забезпечення панування права в суспільстві та державі, встановлення справедливості, захист ідеї людиноцентризму та ін.

Таким чином, в умовах реформи децентралізації публічної влади в Україні все більшого значення в контексті забезпечення законності діяльності ОМС повинен набувати судовий контроль, що є видом контролю та судової діяльності [див., напр.: 32, с. 184; 476, с. 157], здійснюваного у відповідності до норм процесуального

законодавства з урахуванням вимог ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» [375] (далі – ЗУ 2016 р. № 1402-VIII).

На особливості та важливості судового контролю в правовій та демократичній державі наголошує низка українських вчених [див., напр.: 28, с. 173; 127, с. 126; 140, с. 9; 446, с. 139; 157, с. 85; 468, с. 59; 479, с. 267, 270], враховуючи наукові позиції яких щодо природи судового контролю, зауважимо, що цей державний контроль характеризується певними особливостями, зокрема:

1) характер законності дії (бездіяльності), рішення ОМС (тобто, не діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування загалом) судом перевіряється в процесі здійснення правосуддя професійними суддями. Тобто: а) судовий контроль не може здійснюватися контролюючим суб'єктом за власною ініціативою, а таким ініціатором є член територіальної громади, інший орган публічної влади (в межах повноважень), що подає позов до суду, набуваючи статусу позивача, а відповідний ОМС – статус відповідача (з урахуванням п. 7 ч. 1 ст. 4, п. 1 ч. 1 ст. 19 і ч. 2 ст. 46 КАС України, правових висновків про критерії належного позивача і відповідача, окреслені ВС в постанові від 22.10.2020 р. у справі № 140/756/19 [232], Великої Палати ВС у постанові від 30.09.2020 р. в справі № 815/6347/17 [222]); б) обсяг контролю в межах судового контролю залежить від предмета позову, на підставі якого розглядається справа (за межі цього суд не може вийти з метою здійснення перевірки діяльності відповідача в цілому);

2) судові засідання, на яких встановлюється порушення законності в діяльності ОМС, детально регламентовані нормами національного процесуального законодавства, а універсальні стандарти правосуддя сьогодні проголошуються на міжнародно-правовому рівні, будучи імперативними для усіх сучасних правових і демократичних держав світу;

3) оскільки суд, який розглядає публічно-правовий спір, є органом публічної влади, який не охоплений виконавчою гілкою влади та є незалежним від цієї гілки публічної влади, суддя, розглядаючи позиції сторін спору, їх докази, а також

аналізуючи норми законодавства, постає в якості незалежного арбітра, не зацікавленого у конкретному результаті справи, не пов'язаного жодними публічними інтересами, а тому ухвалює рішення, яке може бути формально «невигідним» для держави, якщо воно узгоджено із правом та є людиноцентристським;

4) підсумком судового розгляду справи є прийняття судового рішення, після набуття чинності яким він набуває законної сили, а відтак – обов'язковим до виконання (ця обов'язковість забезпечується державою, зокрема, шляхом використання державного примусу), обумовлюючи відповідні права та обов'язки (важливість такої властивості судового рішення підкреслена в рішеннях ЄСПЛ, зокрема, в справі «Шмалько проти України», а також рішеннях КС України, а саме: абз. 11 підп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини рішення від 15.05.2019 р. № 2-р(II) [427]; абз. 3 підп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини рішення від 23.11.2018 р. № 10-р [423], абз. 5 підп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини рішення від 26.06.2013 р. № 5-рп [421]). При цьому, в межах питання, що нами досліджується, особливо важливого значення судові рішення набуває в тому сенсі, що в ньому фіксуються результати судового контролю, а отже – міститься відповідь на питання про те, чи є конкретні діяння, рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування такими, що порушують норми законодавства;

5) судовий контроль діяльності ОМС не завершується розглядом справи, адже подальше виконання судового рішення пов'язується із судовим контролем за його виконанням [151, с. 181]. Тобто, керуючись ч. 3 ст. 129-1 Конституції України, а також процесуальним законодавством (зокрема, ст. 382 КАС України), суд контролює діяльність конкретного ОМС (його посадової особи) у частині подальшого виконання судового рішення, яким на відповідача було покладено відповідні обов'язки.

Таким чином, судовий контроль не є державним контролем в традиційному сенсі, що закономірно, адже в правовій та демократичній державі суд – це орган публічної влади, котрий не існує виключно для захисту держави, її інтересів (як це має

місце в авторитарних і тоталітарних державах), а також не є тим державним органом, який своїми діями може шкодити справедливості, засадам права та демократії.

При цьому, розглядаючи сутність судового контролю за діяльністю місцевого самоврядування в Україні слід мати на увазі, що такий контроль загалом має два рівні:

1. *Судовий контроль міжнародного регіонального рівня – ЄСПЛ.* Для цього Суду характерним є те, що він є «наддержавним механізмом захисту прав людини» [386, с. 44], будучи найбільш ефективним інститутом захисту прав і свобод людини в Європі. Особливим для цього регіонального судового органу, як зазначають вчені, є те, що він «формує стандарти захисту прав та свобод людини і громадянина, що впливають на правові системи всіх держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, а також суттєво впливає на національне законодавство і практику в різних сферах, пов'язаних із захистом прав та свобод людини і громадянина» [454, с. 112]. Щонайперше, в контексті питання, що нами досліджується, слід вказати на те, що ЄСПЛ в своїх рішеннях розкриває сутність базових засад належної (законної) діяльності органів публічної влади, зокрема й ОМС, головним чином засади належного урядування (наприклад, п. 128 рішення по справі «Онер'їлдіз проти Туреччини» за заявою № 48939/99 [510], пункти 70–71 рішення по справі «Рисовський проти України» за заявою № 29979/04 [408]).

Крім того, на сьогодні наявна практика ЄСПЛ, яка засвідчує наявність судового контролю діяльності ОМС в Україні. Підтвердженням цьому є рішення ЄСПЛ від 3.09.2019 р. (остаточне 3.12.2019 р.) у справі «Релігійна громада Свідків Єгови Тернівського району Кривого Рогу проти України» (заява № 21477/10) [509]. Суть цієї справи полягає у тому, що відповідна релігійна громада (безпосередньо в результаті систематичної бездіяльності ОМС) була позбавлена законних можливостей збудувати будівлю для культових діянь на земельній ділянці, яку вона придбала ще в 2004 р. Так, в лютому 2005 р. рада з питань архітектури та планування міста Кривий Ріг схвалила розміщення будівлі для культових діянь «Зал Царства» на відповідній земельній ділянці й вже через 7 місяців відділ планування міста подав проєкт рішення про

затвердження проєкту відведення земельної ділянки та про здачу такої ділянки в оренду громаді-заявникові. На засіданні міської ради цей план не був затверджений, зважаючи на що в лютому 2007 р. громада-заявник звернулась за захистом свого права до суду. В червні того ж р. суд задовольнив позов релігійної громади «Свідки Єгови», однак в серпні 2007 р. проєкт рішення щодо проєкту громади-заявника не набрав достатньо голосів для того, щоб його прийняла міська рада. Зважаючи на це, в січні 2008 р. вказана релігійна громада знову подала позов проти міської ради, проте, вже у грудні 2008 р. суд відхилив позов постановивши, зокрема, що рішення про розподіл земельних ділянок підпадали під виключну ОМС і суди не можуть замінити відповідну міську раду та прийняти рішення замість неї. З цих же підстав були також відхилені наступні скарги релігійної громади «Свідки Єгови», подані нею у суди вищих інстанцій. Аналізуючи аргументи в справі ЄСПЛ дійшов висновку, що відповідною бездіяльністю релігійна громада-заявник зазнала порушення конвенційних прав й присудила їй справедливу сатисфакцію [509].

2. Судовий контроль національного рівня, а саме:

1) судовий контроль, який здійснює КС України. Відповідний контроль можна назвати умовним судовим контролем, адже у цьому випадку йде мова переважно про контроль нормативно-правової основи діяльності ОМС (їх посадових осіб) нормам Конституції України (встановлення їх конституційності), що здійснюється у відповідності до ЗУ 2017 р. № 12136-VIII [340]. З огляду на це КС України досліджує, тлумачить норми законодавства України як такі, що відповідають Основному ЗУ та, відповідно, є такими, що узгоджені із первинними (засадничими – тими, що закладені в Конституції) вимогами законності, або ж не є такими. В якості аргументу окресленої позиції можемо вказати, наприклад, абз. 3 п. 3 і пункти 4, 5 мотивувальної частини Рішення КС України 2009 р. № 7-рп [424];

2) національні суди. Судовий контроль, здійснюваний національними судами, враховує юридичні приписи ст. 55 (людина і громадянин може захищати свої права та свободи в суді шляхом оскарження дій чи бездіяльності ОМС, їх посадових і

службових осіб), а також ст. 145 (право місцевого самоврядування безпосереднім чином може захищатись в судовому порядку) Конституції України.

Аналізуючи наявні актуальні судові рішення (приймаючи до уваги той факт, що з останніми та з раніше ухваленими судовими рішеннями в Україні неможливо ознайомитись через те, що доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень (<https://reyestr.court.gov.ua/>) та сервісу «Стан розгляду справ» тимчасово призупинено для запобігання загрози життю та здоров'ю суддів, а також учасників судового процесу в період воєнного стану; відтак, аналізуємо рішення, що залишились у відкритому доступі, чи були нами проаналізовані до повномасштабної Російсько-Української війни), можемо дійти висновку, що судовий контроль за діяльністю ОМС (їх посадових осіб) переважно здійснюється в контексті питань:

а) захисту органами і посадовими особами місцевого самоврядування інтересів територіальної громади від незаконних дій інших ОМС та ОБВ. Провідний український юрист-адміністративіст і суддя Я. О. Берназюк справедливо зазначає, що в Україні «право ТГ як суб'єкта публічних правовідносин охоплює собою права відповідних мешканців, відтак, порушення прав ТГ означає порушення права членів цих громад». У зв'язку із цим, слід мати на увазі, що інтереси ТГ «визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних ОМС, тому головним завданням ОМС є захист (в тому числі, шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають на відповідній території; для реалізації цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією, людськими та фінансовими ресурсами; ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може бути розцінено як невиконання ОМС та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків» [22] (саме з такої ж логіки ми виходили в обґрунтування недоцільності наділення такими повноваження ВЦА та військових адміністрацій). Серед судових рішень у справах, в яких ОМС позивався до інших СПВ задля припинення стану порушення інтересів ТГ чи стану, за якого відповідний ОМС втрачає можливість належним чином виконувати свої повноваження, слід назвати, зокрема постанову Великої Палати ВС від

5.12.2018 р. в справі № 804/3091/18 [220], постанови ВС від 16.05.2018 р. у справі № 806/1592/16 [228], від 17.12.2019 р. у справі № 816/844/18 [229], від 5.04.2020 р. у справі № 806/179/16 [240].

Крім того, слід мати на увазі, що в судовій практиці [241; 242] наявні випадки, коли в інтересах ТГ (конкретного ОМС) подає позовну заяву про визнання незаконними дій, бездіяльності чи рішень ОВВ прокурор, котрий таким чином виконує субсидіарну діяльність щодо забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом припинення стану, за якого певний ОМС не може належним чином виконувати свої повноваження, що загрожує правам й інтересам членів територіальної громади та правопорядку на рівні місцевого самоврядування;

б) законність рішень, дій, бездіяльності ОМС (за позовами МДА, прокурора).

Хоча в умовах сучасної системи стримування і протываг на місцевому рівні МДА не можуть визнавати акти ОМС незаконними (як це пропонується окремими законопроектами, про які ми вже вказували у попередніх підрозділах дисертації), утім, здійснюючи заходи адміністративного нагляду (також в результаті звернення до МДА членів територіальної громади про порушення органами і посадовими особами місцевого самоврядування їх прав і законних інтересів) можуть помічати факти порушення такими органами (посадовими особами) вимог законності. На підставі цього МДА набуває можливості звертатись до суду із позовом про визнання незаконним відповідного акту ОМС (їх посадових осіб), що в повній мірі відповідає принципам, на яких ґрунтується доктрина невід'ємного права на місцеве самоврядування, а також юридичним приписам ч. 10 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280, у відповідності до якої акти ОМС (їх посадових осіб) з мотивів невідповідності Конституції, іншим законам України визнаються незаконними в судовому порядку (особливості такого порядку окреслені в рішенні КСУ від 16.04.2009 р. № 7-рп [424]).

Прикладом таких судових рішень є рішення Львівського окружного адміністративного суду від 30.06.2021 р. у справі № 380/8786/21 за позовною заявою

Дрогобицької РДА Львівської області до Дрогобицької міської ради, яка обґрунтовувалась «метою захисту інтересів ТГ у правовідносинах із ОМС» [418]. Ініціатива подання такого позову в РДА виникла на підставі колективного звернення до неї жителів сіл Дрогобицької ТГ від 28.04.2021 р., в якому жителі повідомили держадміністрацію про неприйняття центром надання адміністративних послуг Дрогобицької міської ради на затвердження проєктів землеустрою, наслідком чого є порушення їх прав та інтересів, як таких, що добросовісно виконали свої обов'язки з метою отримання відповідної послуги. Дрогобицькою РДА було встановлено, що такий стан був обумовлений рішенням сесії Дрогобицької міської ради від 22.04.2021 р. № 333 «Про призупинення затвердження проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок на території сільських населених пунктів, які увійшли до Дрогобицької ТГ». Проаналізувавши доводи сторін та докази у справі, суд дійшов висновку, що відповідні дії ОМС є незаконними, а тому вирішив визнати протиправним та скасувати відповідне рішення сесії міської ради від 22.04.2021 р.

Додатково слід наголосити на тому, що правом на звернення до суду із позовом про визнання незаконним акту (дій, бездіяльності) ОМС також наділений й прокурор, який в рамках судового контролю (на що ми звертали увагу в підрозділі 1.2) виконує субсидіарну діяльність щодо забезпечення законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

в) *законність заходів внутрішнього контролю в локальній системі ОМС, здійснених в межах кадрового контролю.* Слід констатувати, що в судовій практиці національних судів наявна значна частина рішень [див., напр.: 225; 237; 245; 249; 400], в яких судами встановлювалась законність підстав і умов звільнення з публічної служби в ОМС шляхом дострокового припинення повноважень (тобто, переважно звільнення саме з виборної посади). Прикладом цьому є рішення Одеського окружного адміністративного суду від 10.12.2018 р. у справі № 815/3079/18 [419] за адміністративним позовом до Приозерненської сільської ради Кілійського району Одеської області про визнання протиправним та скасування рішення, визнання

незаконним звільнення, поновлення на посаді, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Розглядаючи аргументи сторін спору та надані ними докази судом було встановлено, що позачергова сесія місцевої ради, на якій було прийнято рішення про дострокове припинення повноважень Приозерненського сільського голови, скликана розпорядженням секретаря такої ради, хоча у відповідача відсутні докази відмови (ухилення) від скликання такої сесії позивачем. Таким чином, судом встановлено, що відповідним чином було порушено процедуру скликання позачергової сесії. Крім того, вирішення питання про дострокове припинення повноважень сільського голови також супроводжувалось порушення місцевою радою встановленого порядку прийняття рішення про дострокове припинення повноважень відповідної посадової особи місцевого самоврядування (також місцева рада процедурно заплуталась в тому, яку саме процедуру вона здійснює – дострокове припинення повноважень сільського голови чи висловлення йому недовіри). З огляду на ці та інші порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України та норм ЗУ 1997 р. № 280 суд визнав протиправним та вирішив скасувати оспорюване рішення, а також поновив позивача на посаді голови Приозерненської сільської ради.

Крім того, з аналізу судової практики випливає, що в контексті судового контролю законності заходів кадрового контролю (в рамках внутрішнього контролю діяльності ОМС), відповідній перевірці підлягали не лише акти місцевої ради про звільнення посадових осіб місцевого самоврядування (голови ради, його заступників), але й зокрема, питання законності рішень місцевих рад про недовіру відповідному сільському, селищному, міському голові [див., напр.: 238; 239; 247; 406; 415].

Поряд із тим, слід зазначити, що наразі для судового контролю діяльності ОМС в контексті питання, що нами розглядається, не завжди є достатньо ефективним, враховуючи нерозкритий потенціал судових рішень в таких справах. Вказане обумовлено тим фактом, що судові рішення не завжди можуть бути виконані таким чином, що в практичній дійсності буде відновлено правопорядок і справедливість, хоча й судом можуть констатуватись порушення вимог законності в діях посадової

особи місцевого самоврядування, який є належним відповідачем у справі. У цьому сенсі мова йде про те, що правові акти індивідуальної дії, які були прийняті ОМС, зазвичай на момент їх оскарження вже є виконаними (наприклад, відбулось звільнення особи з посади чи було призначено особу на посаду; здійснена розробка проєктів землеустрою та ін.) й відповідні негативні (для позивача) правові наслідки прийняття таких рішень вже настали – ці акти вже є виконаними (тобто, має місце дилема дійсності правових актів, які суперечать законам, однак не можуть бути скасованими, про що ми вже вели мову в контексті аналізу (у попередньому підрозділі дисертації) зловживань в процесі централізації влади відповідними центральними ОВВ).

За таких обставин, як зазначають фахівці, не коректним є застосування до цих актів процедур їх скасування (визнання нечинними), адже доцільним в таких умовах є прийняттям рішення про визнання рішення ОМС протиправним й про поворот його виконання із зазначенням відповідного способу виконання. При цьому слід констатувати, що в практичній дійсності можуть виникнути значні труднощі «у випадках, коли адміністративний суд приймає рішення про поворот виконання тих рішень ОМС, які є підставою для виникнення цивільно-правових відносин.

Окремо в контексті питання, що нами розглядається, слід зазначити, що судовий контроль законності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування може мати також кримінально-правове відображення, а саме – засвідчення у вирокі факту порушення посадовою особою ОМС законодавства зі злочинним мотивом, або ж засвідчення у вирокі невинуватості особи (відсутність складу кримінального правопорушення) [див., напр.: 36; 37; 38].

Підводячи **підсумок** викладеному зазначимо, що *судовий контроль за діяльністю ОМС (їх посадових осіб)* – це самостійна, регламентована нормами різних галузей права форма судової діяльності, яка: 1) спрямована на перевірку законності та обґрунтованості будь-яких дій (бездіяльності) та рішень органу чи посадової особи місцевого самоврядування, а також на культивування справедливості в суспільстві, забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб в реалізації ними права на місцеве

самоврядування та у відносинах з ОМС (їх посадовими особами); 2) розпочинається за зверненням фізичної чи юридичної особи, котра вважає, що такі її права, свободи і законні інтереси були порушені органом чи посадовою особою місцевого самоврядування. На сьогоднішній день судовий контроль є важливою гарантією децентралізованої організації держави, права на місцеве самоврядування, а також особливою гарантією законності в діяльності ОМС (їх посадових осіб). Поряд із тим, хоча судовий контроль є досить формалізованим і деталізованим на рівні процесуального законодавства, в практичній дійсності виникають випадки, коли здійснення судового контролю не дозволяє відновити справедливість й забезпечити законність в місцевому самоврядуванні. Вказане обумовлене тим фактом, що по сьогодні належним чином не врегульованими є питання відновлення правопорядку, порушеного прийняттям ОМС (його посадовою особою) протиправного рішення, яке визнано в рамках судового контролю протиправним, однак, на момент ухвалення рішення вже є виконаним в якості правомірного.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

ВК діяльності ОМС здійснюють практично всі суб'єкти МС в межах їх повноважень, а саме: 1) *ТГ* – кадровий контроль діяльності сільського, селищного, міського голови, старости); 2) *сільська, селищна, міська рада*, яка в межах ВК виконує: а) кадровий контроль (звільнення з посад окремих посадових осіб МС – секретаря ради, старости; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень депутата ради, сільського, селищного, міського голови; контроль службової діяльності сільського, селищного, міського голови, старости, депутатів, постійних комісій, керівників ВОР та посадових осіб, яких рада призначає); б) інституційний ВК (заслуховування звітів про виконання плану роботи ради, здійснення співробітництва ТГ у відповідності до ЗУ 2014 р. № 1508); в) контроль законності актів відповідного рівня (скасування актів ВОР); 3) *сільський, селищний, міський голова*: а) кадровий контроль діяльності

кадрів апарату ради та ВКР (звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших ВОР; контролювання заступників; прийняття рішення щодо створення атестаційної комісії та її роботи, результатів роботи); б) контроль законності актів відповідного рівня (рішень ради та ВКР в рамках процедури їх підписання, а також актів інших ОМС, місцевих ОВВ; зупинення рішення ради обґрунтованим розпорядженням);

4) *виконавчі органи сільських, селищних, міських рад*, які в основному здійснюють контроль законності актів відповідного рівня (зміна, скасування актів підпорядкованих їм структурних підрозділ ради, посадових осіб);

5) *районна та обласна рада*: а) кадровий контроль (звільнення з посад відповідного голову районної, обласної, районної у місті ради, заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради; прийняття рішення з приводу дострокового припинення повноважень депутата ради; контроль службової діяльності відповідальних перед радою і підзвітних їй посадових осіб МС); б) контроль законності актів відповідного рівня (шляхом звернення до суду про визнання незаконними цих актів); в) контроль нетолерантності ТГ до сепаратизму та готовності ТГ брати участь у русі національного спротиву; б) *голова районної, обласної, районної у місті ради* (кадровий контроль за сутністю подібний тому, що здійснюється головами сільської, селищної, міської ради; законодавчо не визначене право зупиняти рішення районної, обласної, районної у місті ради, хоча їх незаконність він може визнати в судовому порядку; контроль демократизму в роботі відповідної ради);

7) *постійні комісії ради*: а) кадровий контроль (підготовка довідкових та ін. матеріалів про роботу депутатів в раді, її органах, про виконання ними рішень і доручень ради; контролювання додержання депутатами, посадовими особами ВОР вимог ЗУ 2002 р. № 93; забезпечення здійснення внутрішнього антикорупційного нагляду); б) контроль законності актів ради (підготовка проектів рішень ради, висновків і рекомендації з відповідних питань; погодження перед винесенням на розгляд ради проектів рішень з відповідних питань); в) інституційний контроль (підготовка і подання звіту з висновками і рекомендаціями щодо покращення функціонування органів, підзвітних

й підконтрольних раді; моніторинг дотримання регламенту ради); 8) *тимчасові контрольні комісії* (подають на розгляд ради за наслідками здійснюваного контролю відповідні звіти та пропозиції).

Також окремі органи і посадові особи МС виконують уможливлуючу контрольну діяльність інших суб'єктів МС діяльність: 1) сільський, селищний, міський голова (скликання ЗЗГ, розгляд звернень громадян, їх об'єднань, реагування на них, у разі отримання інформації про порушення законодавства відповідними ОМС); 2) районна та обласна ради (прийняття за пропозицією ТГ рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів); 3) голова районної, обласної, районної у місті ради (уможливлює діяльність постійних комісій ради та роботу з розгляду звернень громадян, які можуть мати ознаки ГК).

В цілому, хоча в Україні сформовано цілісну організаційну структуру внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування України, його здійснення не є достатньо та прозоро юридично визначеним, що зменшує рівень забезпечення законності в системі ОМС та створює відповідні корупційні ризики та ризики інших службових зловживань. Низка законопроектів, які покликані вирішити ці проблеми, не вирішують ці проблеми в достатній мірі, або ж навпаки передбачають негативний вплив на реформу децентралізації влади.

2. **Форми ГК за діяльністю органів і посадових осіб МС:** 1) організація та проведення ЗЗГ за місцем проживання; 2) формування та внесення на розгляд ради МІ; 3) набуття та реалізація ЗВ права на НІ; 4) організація та проведення ГС; 5) організація й проведення ПК; 6) звернення до ОМС (коли воно має елементи ГК; враховуючи подання ЕП); 7) організація і проведення ГО(Е) діяльності ВОР та посадових осіб; 8) участь в діяльності КДО при ОМС та їх посадових особах.

ГК за діяльністю ОМС не є достатнім чином законодавчо урегульованим. З 2013 р. по сьогоднішній день до Парламенту подавались проекти ЗУ, спрямовані на посилення відкритості і прозорості роботи ОМС, створення та функціонування

інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; створення режиму громадського контролю за діяльністю ОМС (їх посадових осіб) шляхом унормування виявів народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Спроби створити належні умови для громадського контролю за законністю діяльності ОМС, а також сформувати модель комплексного громадського контролю поки-що не є успішними. Вважаємо, що належні умови для ГК за діяльністю ОМС можуть бути створені шляхом внесення комплексних змін до законодавства.

3. На сьогоднішній день в Україні існує модель трьох типової системи АН за діяльністю ОМС: 1) загальний тип АН за діяльністю ОМС, що здійснює відповідна МДА й передбачає: а) нагляд (фактично – контроль) за дотриманням ОМС вимог законодавства про звернення громадян; б) проведення (у межах державного контролю) перевірок дотримання вимог законності в діяльності органів і посадових осіб ОМС; в) моніторинг рішень, розпоряджень ОМС і їх посадових осіб та звернення до суду з позовом про визнання незаконним акту ОМС; 2) спеціальний тип АН за діяльністю ОМС, який здійснюють СВП зі спеціальним статусом, головним чином НАЗК, яке: а) аналізує діяльність ОМС у сфері запобігання та протидії корупції; б) здійснює моніторинг і контроль виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб ОМС; в) перевіряє декларації суб'єктів декларування; г) вносить приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених ЗУ 2014 р. № 1700-VII та ін.; 3) особливий тип АН за діяльністю ОМС (пов'язаний із уведенням надзвичайного чи воєнного стану) та здійснюється: а) РНБО України (здійснює нагляд і контроль за діяльністю ОМС без чіткого уточнення на рівні законів меж такої діяльності); б) ВЦА (моніторинг актів ОМС на предмет обмеження ними прав та інтересів ТГ; звернення до суду із позовом про визнання акту ОМС, їх посадових осіб незаконними); в) військовими адміністраціями (здійснюють моніторинг актів ОМС, їх посадових осіб

на предмет відповідності вимогам законності; скасовують акти ВОР; звертаються до суду з позовом про визнання актів ОМС незаконними, якщо вони обмежують права та інтереси ТГ; можуть ініціювати питання про припинення реалізації права на МС на відповідній території за рахунок централізації влади).

Сучасна модель АН за діяльністю ОМС не є досконалою, а проекти законів України, спрямовані на її удосконалення переважно сприяють централізації публічної влади. При цьому режим воєнного стану є періодом найбільш уразливого стану ТГ, що виявляється у юридичній та фактичній неспроможності громади бути реальним джерелом влади на рівні МС через системну централізацію влади.

4. Модель СК діяльності ОМС пов'язана із контролюванням дотримання ОМС (їх посадовими особами) вимог законності, встановлених у правовій державі, в рамках конкретного публічно-правового спору (національні суди) та за ініціативою позивача. Цією моделлю охоплено: 1) СК міжнародного регіонального рівня – ЄСПЛ, який: а) розкриває сутність базових засад належної (законної) діяльності ОПВ, зокрема й ОМС (напр., рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Рисовський проти України») й визначає діяння, рішення СВП, які є неприпустимими в контексті Конвенції; б) встановлює справедливість, яка не була об'єктивована у СК національного рівня (зокрема, рішення у справі «Релігійна громада Свідків Єгови Тернівського району Кривого Рогу проти України»); 2) СК національного рівня: а) СК, який здійснює КС України (це умовний контроль, що сприяє нормативному упорядкуванню діяльності ОМС, їх посадових осіб у відповідності до вимог Основного ЗУ); б) національні суди, які розглядають спори з приводу законності діяльності ОМС, їх посадових осіб (переважно це справи з приводу: захисту органами і посадовими особами МС інтересів ТГ від незаконних дій інших ОМС та ОБВ; законності рішень, дій, бездіяльності ОМС (за позовами МДА, прокурора); законності заходів ВК в локальній системі ОМС, здійснених в межах кадрового контролю; окремо важливість СК полягає в перевірці законності притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб МС за вчинення службових злочинів).

Хоча судовий контроль є досить формалізованим і деталізованим на рівні процесуального законодавства, на практиці іноді не вдається відновити справедливість й забезпечити законність в місцевому самоврядуванні, оскільки належним чином не врегульованими є питання відновлення правопорядку, порушеного прийняттям ОМС (його посадовою особою) протиправного рішення, яке визнано в рамках судового контролю протиправним, однак, на момент ухвалення рішення вже є виконаним в якості правомірною.

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Досвід правового регулювання забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування в державах-членах ЄС

В абз. 5 преамбули Основного ЗУ проголошується незворотність європейського курсу України, успішне виконання завдань якого покладається на законодавця (п. 5 ч. 1 ст. 85), главу держави (ч. 2 ст. 102) та на Уряд (п. 1-1 ч. 1 ст. 116). Відповідні норми були внесені ЗУ від 07.02.2019 р. № 2680 [294], який було прийнято в результаті посилення з 2015 р. євроінтеграційного руху нашої держави [52, с. 55, 56], неодмінним атрибутом якого є перегляд взаємовідносин суспільства та держави [199, с. 229] (зокрема, й в контексті реалізації права на місцеве самоврядування [198, с. 88–89]), у межах координат європейських цінностей [60, с. 37, 39]. У зв'язку із цим, в рамках дослідження питання забезпечення законності в діяльності ОМС в Україні, а також окреслення перспектив вдосконалення правового регулювання та організації цього забезпечувального процесу слід враховувати досвід формування практики упорядкування суспільних відносин з приводу об'єктивації доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, який напрацьований європейськими державами. Це пояснюється тим, що «держави-члени Євросоюзу, незалежно від їх історичного розвитку та традицій місцевого самоврядування, поступово проходили тим же шляхом, що й наша держава» [198, с. 86] (саме тому, в окресленні перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні вчені [див., напр.: 67; 68; 71; 74] опираються на досвід держав-членів ЄС). Результатом цього стало те, що в законодавчій та правозастосовній практиці держав-членів ЄС були вироблені принципи забезпечення законності в діяльності ОМС, узгоджені із принципами місцевого самоврядування, викладеними в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р. У рамках нашого дослідження вбачається потреба у виявленні та комплексному аналізі цих

принципів з можливістю їх подальшого закріплення в нормах чинного законодавства України.

Поряд із тим, в контексті питання, що нами розглядається, не слід ідеалізувати досвід держав-членів ЄС в формуванні певної практики забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, адже:

1) ця практика ще по сьогодні не є в повній мірі сформованою. Це пояснимо тим фактом, що наразі не існує конкретних загальноєвропейських критеріїв адміністративно-правового забезпечення законності в діяльності ОМС. Такий стан справ може бути пояснений тим фактом, що а) Європейський Союз складають держави з різними традиціями публічного адміністрування, з різним досвідом збалансування відносин між державними органами та ОМС; б) сьогодні, як і раніше, у практиці публічного управління немає нічого більш стійкого, аніж зміни та реформи [511, с. 113];

2) окремі держави-члени ЄС, як пострадянського простору (наприклад, Естонія, Латвійська Республіка, Литовська Республіка), так і представники сталої західної демократії (приміром, Французька Республіка, Італійська Республіка) ще продовжують збалансовувати відносини між державними органами та ОМС, зокрема, й в частині забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, провідний естонський фахівець у сфері публічного адміністрування С. Мьяельтсемее (Sulev Mäeltsemees) звертає увагу на те, що в Естонії, котра з 01.05.2004 р. є державою-членом ЄС та декларує з моменту відновлення власної незалежності (08.05.1990 р.) потребу здійснення адміністративної реформи децентралізації, в 2015 р. активізувався суспільний запит на процеси збалансування відносин державних органів влади та ОМС [520, с. 111–112]. Це вчений пояснює тим фактом, що «в Естонії після відновлення самостійності було багато спорів щодо адміністративної реформи, проте єдиною на сьогоднішній день адміністративною реформою, яка була здійснена є адміністративна реформа 1989–1993 рр.» [520, с. 126]. Після 1993 р. адміністративна реформа лише повторювалося в промовах політиків,

«щоб потім “відійти у небуття” (*in Vergessenheit zu geraten*)» [520, с. 126], з якого не змогло повернути цю тему навіть рішення естонського Верховного суду від 16.03.2010 р. у справі № 3-4-1-8-09 [528], в якому наголошувалось про потреби встановлення завдань місцевого самоврядування та фінансування цих завдань [520, с. 126].

Критично аналізуючи чинне законодавство держав-членів ЄС та практику його реалізації, можемо дійти думки, що систему основних принципів забезпечення законності в діяльності ОМС в європейських державах складають такі засадничі ідеї:

1. *Принцип юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС.* Погоджуючись із О. О. Петришиним в значимості принципу юридичної визначеності в питанні забезпечення належного діяльності ОМС [200, с. 168], зазначимо, що визначеність такого виду сприятиме й законності в діяльності ОМС, а також законності забезпечення законності в діяльності ОМС. Важливість принципу юридичної визначеності (*the principle of legal certainty*) у відповідному контексті підтверджується в Доповіді Європейської комісії «За демократію через право» від 4.04.2011 р. [351, с. 36] (як складова панування права), а також прецедентною практикою ЄСПЛ. Зокрема, з рішень Суду випливає, що приписи законодавства повинні бути достатньо чіткими і зрозумілими для адресата, котрий, ознайомившись із приписом зможе передбачати певною мірою й за певних обставин юридичні наслідки своїх діянь та діянь інших суб'єктів права, на яких ці приписи поширені, а відтак – зможе діяти певним (п. 54 рішення у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» [411], пункти 45, 178 рішення у справі «Олександр Волков проти України» [409]). Тобто, в межах розглядуваного нами питання принцип юридичної визначеності вимагає, щоби на рівні чинного законодавства були належним чином визначені: 1) правовий статус ОМС та їх посадових осіб, а також статус ТГ (без шкоди для свободи в реалізації нею права на місцеве самоврядування); 2) правовий статус суб'єктів, які забезпечують законність в діяльності ОМС; 3) підстави, умови та межі втручання в діяльність ОМС з приводу

забезпечення законності; 4) гарантії ОМС від неправомірного втручання в їх діяльність, що формально виправдовується потребами забезпечення законності (зокрема, гарантії недопущення невиправданої централізації публічної влади).

Відповідний принцип також впроваджується в законодавстві про місцеве самоврядування європейських держав. Зокрема, в Республіці Польща (*дали* – РП) правовий статус ОМС врегульовується на конституційному рівні, а саме в розділі VII Конституції РП від 2.04.1997 р. У ст. 163 польського Основного Закону проголошується, що «територіальне самоврядування (*samorząd terytorialny*) виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за органами інших публічних властей» [513]. Поряд із тим, в ч. 1 ст. 166 Конституції РП зазначається, що «публічні завдання, котрі слугують задоволенню потреб місцевого самоврядування (*wspólnoty samorządowej*) виконуються одиницею місцевого самоврядування (*jednostkę samorządu terytorialnego*) в якості власних завдань» [513], а саме ОМС гміни (*gmina*), повіту (*powiat*) чи воєводства (*województwo*). У ч. 2 ст. 166 Конституції РП передбачається, що держава, виходячи з обґрунтованих потреб може доручити ОМС виконання інших публічних завдань, що здійснюється у порядку, передбаченому законодавчим актом. На конституційному рівні також встановлюється електоральний контроль за законністю діяльності ОМС в Польщі (ст. 170), а також визначається, що «діяльність територіального самоврядування підлягає нагляду (*nadzorowi*) в контексті дотримання законності (*legalności*)» [513] (ч. 1 ст. 171). У відповідності до ч. 2 ст. 171 Конституції РП «органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати» [513]. Крім того, за пропозицією Голови Ради Міністрів РП Сейм (*Sejm*) «може розпустити постановляючий орган територіального самоврядування, якщо такий орган грубо порушує Конституцію чи закони» [513].

Окремі аспекти забезпечення законності у діяльності ОМС в РП врегульовані у таких законодавчих актах:

1) Законі РП «Про самоврядування гмін» від 08.03.1990 р.. Хоча польський законодавець не передбачив в цьому акті окремих норм, присвячених безпосередньо засобам забезпечення законності в діяльності ОМС, певні аспекти забезпечення законності таких суб'єктів владних повноважень все ж врегульовуються в зазначеному законодавчому акті. Зокрема, в ст. 15 розглядуваного Закону зазначається, що з урахуванням вимог ст. 12 цього Закону органом прийняття рішень та контролю в гміні є рада гміни. У відповідності до ст. 18а Закону РП «Про самоврядування гмін» «рада гміни контролює діяльність голови комуни, організаційних одиниць комуни та допоміжних підрозділів комуни; з цією метою вона призначає ревізійну комісію» [531], котра діє у відповідності до правил і порядку, визначених у статуті гміни. Ревізійна комісія повноважна давати висновок щодо виконання бюджету гміни, а також вносити до ради гміни пропозицію стосовно наявності (відсутності) підстав для звільнення голови гміни, з урахуванням того, що констатація ревізійною комісією наявності підстав для такого звільнення може ґрунтуватись лише на висновку регіональної ревізійної палати. Згідно ст. 18b розглядуваного законодавчого акту рада гміни розглядає скарги на дії голови комуни та її організаційних підрозділів, а також заяви та клопотання громадян. Для цього нею створюється комісія зі скарг, пропозицій та петицій (*komisja skarg, wniosków i petycji*), правила і порядок діяльності якої визначається в статуті гміни [531];

2) Законі РП «Про самоврядування повітів» від 5.06.1998 р. У відповідності до ч. 1 ст. 9 і ст. 16 цього законодавчого акту органом контролю повіту є рада повіту, котра для цього створює ревізійну комісію. Ця комісія правомочна давати висновок про виконання бюджету повітом та вносити подання про можливість звільнення правління повіту (підстави для звільнення повинні бути підтверджені відповідним висновком регіональної ревізійної палати). Також рада повіту створює комісію скарг, пропозицій та петицій для прийняття та розгляду скарг на дії адміністрації повіту, підрозділів, а також заяв і клопотань, що подаються громадянами (ст. 16а) [532];

3) Законі РП «Про самоврядування воєводств» від 5.06.1998 р. У ст. 4 цього законодавчого акту зазначається, що «сфера діяльності воєводського самоврядування не впливає на незалежність повіту та гміни» [533], а самі «органи воєводського самоврядування не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни й не є органами вищого рівня в адміністративних провадженнях» [533]. Між тим, у відповідності до ч. 1 ст. 16 Закону РП «Про самоврядування воєводств» органом контролю у воєводстві є воєводський сеймік (*sejmik województwa*) [533].

Інший приклад – Французька Республіка (*дали* – ФР), правовий статус ОМС, а саме ТГ (*les collectivités territoriales*) в якій врегульований на конституційному рівні, а також в спеціальному законі про ОМС та в кодифікованому законодавчому акті про місцеве самоврядування. Спершу зазначимо, що ТГ (до реформи децентралізації – «місцеві громади») є «юридичні особи публічного права, котрі відокремлені від держави й в цій якості користуються правовою автономією (*autonomie juridique*) та матеріальною автономією (*autonomie patrimoniale*)» [525]. До цих ТГ згідно ч. 1 ст. 72 Конституції ФР віднесено комуни, департаменти, регіони, ТГ з особливим статусом (ТГ Гайани, Мартиніки, Майотти, Корсики, Ельзасу, метрополія Ліона, місто Париж), а також заморські ТГ (*les collectivités d'outre-mer*), перелік яких міститься у ст. 74 Конституції (Французька Полінезія, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен, Сен-П'єр і Мікелон, Уолліс і Футуна). У ч. 2 вказаної статті Конституції зазначається, що «ТГ мають право приймати рішення стосовно питань, охоплених їх компетенцією, які можуть бути найкращим чином вирішені на їх рівні» [498]. Крім того, слід мати на увазі, що в 2003 р. конституцієдавець визнав той факт, що в Конституції ФР недостатньо визначеним є правовий статус ОМС, а принцип децентралізації певною мірою залишається ним проігнорованим, що шкодить, як дотриманню законності в діяльності ОМС, так і доктрині невід'ємного права на місцеве самоврядування, об'єктивація якої створює належне підґрунтя для встановлення правопорядку в діяльності ОМС. З огляду на це, 28.03.2003 р. був прийнятий Конституційний закон «Про децентралізовану організацію республіки» [517], яким ст. 1 Конституції було

доповнено вказівкою на те, що організація ФР є децентралізованою, а саму структуру Основного Закону – низкою статей, які привносять юридичну визначеність в діяльність ОМС у Франції.

Крім того, принцип юридичної визначеності у Франції повною мірою відображається в нормах:

1) Закону ФР «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» від 02.03.1982 р. № 82-213, який згідно ст. 1 «визначає розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами, регіонами та державою, а також розподіл публічних ресурсів, що впливає з нових правил місцевого оподаткування та передачі державних кредитів ТГ, організаціям регіонів, встановлені законом гарантії, що надаються персоналу територіальних органів влади, спосіб здійснення виборів і статус обраних службовців, а також способи співпраці між муніципалітетами, департаментами та регіонами, а також розширення участі громадян у місцевому житті» [518]. Також в цій статті Закону зазначається, що відповідний законодавчий акт поширюється також і на заморські департаменти «до тих пір, поки не будуть прийняті закони, що адаптують деякі його положення до особливостей кожного з відповідних спільнот» [518];

2) Загального кодексу територіальних органів влади [496], законодавча частина якого була оприлюднена в 1996 р., а нормативна – в 2000 р. Важливість цього кодифікованого законодавчого акту обумовлена тим фактом, що ним було комплексно узагальнено та упорядковано нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування, діючі, починаючи з 1789 р., які через свою кількість та різні історичні періоди їх прийняття (на них позначалось концептуальне осмислення права на місцеве самоврядування, визначене початком Великої французької революції, її перебігом та перемогою, змінюваністю республік, боротьбою французьких земель за більшу самостійність тощо) містили спірні норми, котрі зашкоджували юридичній визначеності діяльності ОМС у Франції, а відтак – забезпеченню законності в діяльності цих суб'єктів владних повноважень.

Тобто, як вбачається, на сьогоднішній день в різних державах Європи передбачені різні способи відображення принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС. Вказане також позначається й на якості (достатності) такої визначеності (встановлення лише загальних засад), а також зручності її осмислення (закріплення відповідних норм в межах одного законодавчого акту чи декількох). З огляду на це, вбачається потреба в подальшому розробити та прийняти *Кодекс місцевого самоврядування України*, в якому окремий розділ буде присвячений засобам забезпечення законності в діяльності ОМС.

2. *Принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування.* Зі змісту принципу юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС, випливає, що ОМС в державах-членах Євросоюзу володіють досить широкою автономією, котра наразі знаходить нові сфери для подальшого розширення. Наприклад, з прийняттям у ФР Закону «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів і регіонів» [518] передбачались: 1) передання в департаменті виконавчої влади префекта (*préfet*) президенту генеральної ради (*président de conseil général*); 2) перетворення регіонів на повноправні територіальні органи влади, вільні від нагляду префектів; 3) скасування голлістського централізованого порядку (*l'ordre centralisateur gaulliste*) шляхом скасування нагляду над префектурами, що, на думку французьких вчених, в цілому здатне загрожувати навіть унітарній організації республіки [505].

Попри це, вказані побоювання вчених є дещо перебільшеними, адже з моменту прийняття вказаного Закону ФР акти територіальних органів влади знаходяться під апостеріорним контролем (*contrôle a posteriori*) законності, що вказує на обмеження автономності ОМС у Франції, однак, не в контексті апостеріорного контролю доцільності, ефективності чи економічності рішень і дій ОМС, а лише законності їх дій та рішень [526]. Також в низці норм ЗКТОВ містяться детальні правила здійснення контролю представниками держави ОМС, а саме за законністю дій (бездіяльності) та

актів цих суб'єктів владних повноважень. Зокрема, у відповідності до ст. L3132-1 вказаного кодифікованого законодавчого акту представник держави (*le représentant de l'Etat*) в департаменті, якщо він вбачає неузгодженість із вимогами законності актів департаменту, перелік яких окреслений в ст. L3131-2 ЗКТОВ (акти про встановлення тарифів на проїзд та паркування тощо), може звернутись до адміністративного суду (*tribunal administratif*) з відповідним позовом, паралельно звертаючись до відомчого органу із повідомленням про всі відомі йому деталі незаконних дій, що окреслені в позові. Протягом місяця цей акт перевіряється адміністративним судом і на весь цей час спірний акт призупиняє свою дію (якщо протягом місяця суд не встиг винести рішення, то акт відновлює свою дію). Крім того, слід мати на увазі, що французький Уряд кожні три роки, до 1 червня, у відповідності до вимог ст. L3132-2 ЗКТОВ повинен подавати до парламенту звіт про здійснюваний представниками держави в департаментах контроль за діями департаментів. Також будь-яка фізична (юридична) особа без шкоди для можливостей використання нею безпосередніх способів захисту власних прав, у разі, коли вона вважає, що постраждала від дій ОМС, здійснених на підставі статей L3131-2 та L3131-4 ЗКТОВ, може звернутись (протягом двох місяців з дня набрання чинності акту ОМС) до представника держави в департаменті з проханням здійснити контролюючу діяльність, врегульована L3132-1 ЗКТОВ [496].

Слід мати на увазі, що автономія ОМС є обмеженою не лише у Франції, але й в усіх європейських державах, зокрема, в частині неможливості самостійного визначення ОМС власного правового статусу, критеріїв законності своєї діяльності, рамок взаємодії держави та ОМС, меж втручання держави в діяльність ОМС тощо. Вказане пояснюється тим, що в такому разі ОМС могли би отримати можливість досить широко тлумачити критерії законності власних дій, уникаючи таким чином будь-якої юридичної відповідальності за порушення невід'ємності права ТГ, прав і законних інтересів людини та громадянина.

Зокрема, провідний французький правник Ж.-Ф. Лафе (*Jean-François Lafaix*) констатує, що державний рівень є рівнем, на якому відповідний орган публічної влади

«визначає повноваження, що виконуються на наддержавному чи внутрішньодержавному рівнях. Вказане призводить до того, що субдержавна група не може вільно визначати свої власні інститути або компетенції самостійно» [514, с. 263]. Зважаючи на це, саме по собі право ОМС на їх автономію «не може включати в себе таку установчу самоорганізацію» (*auto-organisation constituante*) [514, с. 263]. Тобто, цілком закономірним є те, що держава визначає (виконуючи таким чином принцип юридичної визначеності) засади діяльності ОМС, їх правовий статус та правовий статус посадових осіб цих суб'єктів владних повноважень, керуючись нормами Конституції, як суспільним договором, учасником якого формально є також ТГ.

Саме тому, місцеве самоврядування наразі «гарантується законодавством практично всіх західних демократій» [192, с. 185]. При цьому, як зазначають провідні українські вчені М. О. Петришина та О. О. Петришин, зарубіжні держави, «незалежно від їх історичних особливостей, традицій, приналежності до правових сімей» [202, с. 71], характеризуються триваючими процесами «децентралізації та деконцентрації публічно-владних повноважень» [202, с. 71]. Таким чином, самостійність (автономність) місцевого самоврядування є невід'ємною характеристикою ОМС:

1) якою їх наділяє держава, та, яку держава не може обмежувати, ігнорувати. Важливо звернути увагу на те, що ця невід'ємна характеристика ОМС не може бути порушена також будь-яким іншим ОМС. Зокрема, у ч. 5 ст. 72 Конституції ФР встановлюється, що «жодна ТГ не може здійснювати нагляд над іншою ТГ. Однак у тих випадках, коли здійснення будь-якої компетенції вимагає участі декількох ТГ, законом може дозволятися одному з них або одному з їх об'єднань визначати умови їх спільної діяльності» [498]. Поряд із тим, в ч. 6 вказаної статті Конституції зазначається, що «в ТГ Республіки представник держави, який представляє кожного члена уряду (*Gouvernement*), є відповідальним за забезпечення національних інтересів, за здійснення адміністративного контролю та дотримання законів [498];

2) яка також є відносно гнучкою характеристикою ОМС, адже: а) може переглядатись державою без зменшення обсягу широти автономії цих суб'єктів

владних повноважень; б) не може бути виправданням беззаконня ОМС та використовуватись цими органами публічної влади для захисту від законного впливу державних органів, спрямованого на виявлення порушення вимог законності, на припинення порушень законності та відновлення правопорядку в діяльності ОМС.

Важливо звернути увагу на те, що досліджуваний принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування виявляється також в спроможності ОМС об'єднуватись в асоціації, котрі є суб'єктами публічного адміністрування (їх статус визначають ОМС) та спроможні захищати інтереси місцевого самоврядування у відносинах з державними органами. Наприклад, в Латвійській Республіці таким суб'єктом є Латвійський союз самоврядування (*Latvijas Pašvaldību savienība*), котрий у відповідності до п. 1 розділу 1 Статуту ЛСС від 20.08.2021 р. є «товариством, яке на принципах добровільності, об'єднує органи самоврядування ЛР» [494]. Згідно п. 1 розділу 2 цього Статуту стратегічною метою ЛСС є «сприяння найбільш повному представленню місцевих і регіональних інтересів населення Латвії шляхом сприяння участі населення в публічному управлінні (*publiskajā pārvaldē*) та зміцненню демократії місцевого самоврядування й ефективності діяльності ОМС (*pašvaldību institūciju*)» [494]. На виконання цієї мети ЛСС є також суб'єктом, долученим до процесу законодавчої ініціативи (*likumdošanas iniciatīvas procesam*). Також у п. 10 розділу 5 Статуту ЛСС вказується, що Союз має право: 1) затверджувати та змінювати цей Статут; 2) вирішувати питання про припинення діяльності ЛСС, а також про його реорганізацію; 3) вирішувати питання про виключення зі складу ЛСС члена Союзу тощо [494].

Тобто, у державах-членах ЄС, в яких створені та діють союзи ОМС, створюються умови, за яких можливе більш повна об'єктивізація принципу самостійності (автономності) місцевого самоврядування. При цьому ці умови забезпечуються тоді, коли: 1) союзи ОМС самостійно визначають свій правовий статус (на рівні законодавства лише про них згадується та можуть міститись гарантії їх самостійності); 2) наявна юридична визначеність різних аспектів забезпечення

законності в діяльності ОМС шляхом долучення цих союзів до процесу законотворчості (це підтверджує потребу у використанні такого досвіду й в Україні; для цього слід доповнити розділ IV чинного ЗУ 1997 р. № 280 статтею 71-1 «Конгрес органів місцевого самоврядування України»).

3. *Принцип розумних обмежень автономії ОМС, пропорційних необхідності захисту публічних інтересів в діяльності ОМС та необхідності забезпечення децентралізованої організації держави.* У прецедентній практиці ЄСПЛ справедливий баланс (*the principle of a “fair balance”*) визначається узгодженням вимог загального інтересу суспільства, а також вимог захисту основоположних прав особи (п. 7 рішення у справі «Скачкова та Рижа проти України» [410]; пункти 164, 167 рішення у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» [502]. Тобто, із сутності цього принципу випливає, що принцип самостійності (автономності) місцевого самоврядування не є безмежним, адже:

1) визначаючи засади діяльності ОМС держава повинна також мати можливість спостерігати за дотриманням відповідними органами встановлених нею правил і стандартів діяльності ОМС, виявляти порушення вимог законності та впливати на порушників цих вимог [118]. На цю обставину звертають увагу також й європейські фахівці в галузі права, наголошуючи на тому, що контроль за діями децентралізованих ТГ необхідний в силу існування принципу неподільності республіки. Зокрема, французькими юристами наголошується на тому, що принцип неподільності республіки, встановлений у ст. 1 Конституції ФР, «має на увазі, що національних законів та постанов, прийнятих центральними органами влади, такими як парламент або виконавча влада, повинні дотримуватись ОМС» (*les autorités publiques locales*) [526];

2) в такому разі ця засаднича ідея неодмінно стала би основою для беззаконня ТГ. Більш того, в усіх державах світу практика засвідчує [див., напр.: 492; 506; 516; 519; 529], що ОМС часто приймаються незаконні рішення, що безпосередньо зачіпають інтереси жителів територіальних одиниць, а тому ця діяльність відповідних

органів публічної влади повинна зіштовхуватись з певними «бар'єрами» у вигляді державних засобів забезпечення законності. З цього приводу литовська вчена В. Кьюрене (*Violeta Kiurenė*) зазначає, що «яким би парадоксальним це не здавалося, ОМС неохоче застосовують закони чи рішення, прийняті національною виконавчою владою, стверджуючи, що вони не можуть цього зробити через відсутність фінансових або людських ресурсів, або ж відповідної інфраструктури тощо. Сама дивна причина, що приводиться ОМС в спробі виправдати незастосування законів або рішень, прийнятих національною виконавчою владою, полягає в необізнаності про прийняття таких правових актів» [512, с. 394].

Попри це, в європейських країнах досить обережно ставляться до втручання в діяльність і процес прийняття рішень ОМС, оскільки відповідні дії можуть тлумачитись в якості таких, що шкодять ідеї законності діяльності тих, які втручаються в діяльність ОМС [119, с. 271]. У цьому контексті питання стоїть у знаходженні оптимального балансу між місцевою автономією та державним втручанням, який з часом може змінюватися в результаті переосмислення сутності автономії, підстав, умов втручання, комплексу гарантій законності в діяльності ОМС, меж реалізації права на місцеве самоврядування тощо. Між тим, слід констатувати, що для європейських країн характерною є тенденція до розширення саме автономії ОМС (враховуються усі аспекти автономії в діяльності місцевого самоврядування, а саме: територіальний, правовий (нормотворчий), організаційний, фінансовий [431, с. 172]), чому сприяє реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., а також засади правової, демократичної та децентралізованої держави, які вироблені на рівні ЄС.

Європейськими фахівцями в галузі публічного права звертається увага на те, що розширення меж автономії ОМС в європейських державах обумовлена саме процесами децентралізації таких держав. Вказане пояснюється тим, що децентралізація виконує не лише функцію задоволення запиту на місцеве самоврядування, який заснований на особливих регіональних інтересах, але також

виконує й інші, суто об'єктивні функції. Децентралізація спроможна забезпечити кращу відповідність між прийнятим рішенням та його сферою застосування, оскільки вона дозволяє «приймати рішення на рівні, де ми краще обізнані про місцеві умови, і через законні органи влади, оскільки вони обираються та підзвітні місцевому електорату» [530, с. 10], який безпосереднім чином зіштовхується із проблемами місцевого значення, котрі може ефективно вирішити їх ОМС. Цієї думки дотримується більшість європейських юристів-адміністративістів. Зокрема, литовська вчена В. Кьюрене констатує, що зміни в публічному урядуванні відображаються на місцеве самоврядування. Саме тому в процесі відповідних змін необхідно керуватись засадами демократизації, адже «муніципальні органи є найбільш близькими до людей інститутами публічного управління, тому місцевий рівень управління дуже сприятливий для розвитку публічного управління» [512, с. 394]. Такий зв'язок обумовлює той факт, що децентралізація також сприяє помірності влади, «запобігаючи надмірній концентрації влади на всіх рівнях завдяки наданню місцевій владі можливості, з одного боку, стримувати перевищення повноважень в центрі, а з іншого боку, центр контролює зловживання владою місцевою владою» [530, с. 11]. Саме тому, найбільш рішучі реформи децентралізації та найбільш широка автономія ОМС в європейських державах в останні десятиріччя спостерігається в державах-членах ЄС, в яких історично склалась негнучка централізація влади в державі. Зокрема, в Італійській Республіці, як і в інших державах світу наявна тривала історія існування потужного адміністративного нагляду над ОМС, що кардинальним чином змінилася в результаті здійснення комплексної інституційної реформи – розширення місцевої автономії та пропорційного обмеження втручання державних органів. У результаті цієї реформи втручання у питання місцевого самоврядування в ІР було обмежене та охоплене лише питаннями потреби забезпечення законності в діяльності італійських ОМС [524, с. 8-9].

Отже, в контексті дотримання вимог децентралізації стримується державна влада у своєму впливі на ОМС, а також ОМС у своїх діях, які можуть обумовити

порушення правопорядку на місцях та призвести до кризи законності в регіоні чи в державі загалом (залежно від економіко-політичної значимості регіону держави на міжнародному регіональному рівні, іноді криза законності на окремій території держави може негативним чином вплинути також на економіко-політичну стабільність різних держав регіону чи континенту). Таким чином, забезпечення законності в діяльності ОМС повинно узгоджуватись із принципом децентралізації та принципом непорушності публічних інтересів. При цьому слід враховувати той факт, що непорушність принципу децентралізації органічно охоплена категорією публічних інтересів (частково на ці ж обставини також звертається увага й українських вчених І. В. Гаращук та О. О. Петришиним [52, с. 61]).

Відповідні теоретичні позиції враховуються в законодавстві європейських держав. Наприклад, естонський правник Р. Ліннас (*Raivo Linnas*) зазначає, що відповідно до духу Конституції Литви та Конституції Естонії, центральний та місцевий уряди утворюють цілісну організацію, а сектор місцевого самоврядування – це один із конкретних рівнів цілісної організації публічного управління в державі. З огляду на це абсолютна абстрактна автономія місцевого самоврядування як самоціль, без врахування кінцевої мети держави та основної мети місцевого самоврядування в межах держави, не відповідає реальному суспільно-політичному життю і може вводити в оману і не відповідати парадигмі Європейської хартії місцевого самоврядування [515, с. 144].

Підводячи підсумок викладеному слід погодитись із тим, що встановлений в Основному ЗУ незворотний курс України на євроінтеграцію «має бути підкріплений не лише прийняттям нормативно-правових актів, а й упровадженням реальних заходів щодо впровадження базових цінностей демократичного суспільства» [201, с. 203], що можливо лише у разі дійсного врахування в законодавчій та правозастосовній практиці доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, що корегується європейськими цінностями та принципами забезпечення законності в діяльності ОМС. В зв'язку із цим, на сьогоднішній день вбачається потреба у тому, щоби в тексті

пропонованого нами *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* передбачались наступні зміни до чинного ЗУ 1997 р. № 280:

1) доповнити розділ IV чинного ЗУ 1997 р. № 280 статтею 71-1 «Конгрес ОМС України». В цій статті доцільно окреслити лише загальні риси адміністративно-правового статусу відповідної Ради (уточнення цього статусу повинно бути покладено спершу на установчий з'їзд Ради, а в подальшому – на саму Раду), що буде подібною до ЛСС. Зокрема, слід врегулювати: а) право на здійснення нагляду за діяльністю суб'єктів владних і невладних повноважень щодо забезпечення законності в діяльності ОМС та їх посадових осіб; б) право розробляти проекти нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування (зокрема, забезпечення законності в діяльності ОМС) та надавати їх на розгляд державних суб'єктів нормотворчої діяльності (ВР України, ЦОВВ, інших ОБВ);

2) доповнити Закон розділом IV-1 «Забезпечення законності в діяльності ОМС», в якій буде міститись окрема стаття (за № 80-1) «Принципи забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування». У контексті цієї пропозиції зазначимо, що в Урядовому законопроекті про місцеве самоврядування від 25.06.2020 р. пропонується доповнити ЗУ 1997 р. № 280 ст. 76, в якій будуть міститись принципи забезпечення законності в діяльності ОМС [283]. Як вбачається, пропонована КМ України норма відображає основні принципи забезпечення законності в діяльності ОМС, які вироблені в практиці провідних європейських держав, котрі є правовими та демократичними державами. Поряд із тим, слід звернути увагу на те, що відповідні принципи сформульовані досить абстрактним чином, а відтак можуть в практичній дійсності досить довільно тлумачитись.

У перспективі розвиток правового регулювання забезпечення законності в діяльності ОМС в Україні повинен бути врахований в процесі створення та прийняття Кодексу місцевого самоврядування в Україні, доцільність якого виправдовує існування у Франції ЗКТОВ. Крім того, на доцільності цього наголошують також й інші юристи-адміністративісти. Наприклад, вчений А. В. Цабєка обґрунтовує

доцільність прийняття кодифікованого законодавчого акту у сфері місцевого самоврядування «шляхом зведення правових норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, якими визначено правовий статус та регулюються діяльність ОМС у державі, їх адміністративно-правові акти, особливості правового регулювання участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування тощо» [473, с. 19]. Вказана пропозиція нами підтримується в повній мірі, з урахуванням потреби закріплення в цьому Кодексі також норм законодавства про службу в ОМС.

3.2 Шляхи оптимізації правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування

Висновки, отримані нами у розділах 1 і 2 дисертації, засвідчують множину актуальних проблем правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС, які можуть бути поступово та комплексно вирішені з урахуванням пропозицій, окреслених нами в попередньому підрозділі дисертації. Вказуючи на комплексність характеру удосконалення правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС слід виходити із того, що відповідний процес оптимізації нормативно-правової основи адміністративно-правового механізму забезпечення законності в діяльності вказаних суб'єктів владних повноважень повинен передбачати вирішення наступних завдань:

1. Оптимізація організації внутрішнього контролю в ОМС:

1) *забезпечення юридичної визначеності підзвітності сільського, селищного, міського голови територіальній громаді.* Як вже нами зазначалось в підрозділі 2.1 дисертації, чинне законодавство не передбачає достатніх гарантій здійснення територіальною громадою внутрішнього контролю діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. У зв'язку із цим вбачається доцільним доповнити ЗУ 1997 р. № 280 статтею 42-2 «Звітування сільського, селищного, міського голови про

свою роботу перед територіальною громадою», в якій слід зазначити щонайменше наступне: а) звітування вказаних посадових осіб повинно спрямовуватись на інформування, уможливлення оцінювання їх роботи, надання пропозицій, доручень і рекомендацій для майбутньої їх владної діяльності; б) звітування повинно: сприяти забезпеченню демократизму системи місцевого самоврядування; уможливленню впливу громадськості на прийняття й виконання рішень у сфері місцевого самоврядування; сприяння громадському контролю на відповідному місцевому рівні; в) звіт повинен містити, зокрема таку інформацію про: виконання передвиборчої програми; результати виконання плану, оголошений на попередньому звітуванні; реалізовані заходи із забезпечення законності в діяльності ОМС, їх посадових осіб; плани на наступний рік; витрати з бюджету на діяльність такої посадової особи; г) основними етапами звітування є: попереднє оприлюднення звіту в письмовій формі (у приміщенні місцевої ради та на її офіційному веб-сайті) (обов'язкове щорічне звітування повинно відбутись до 30 квітня року, наступного за звітним), а також інформації про час, місце обговорення звіту з ТГ (за 20 календарних днів до зустрічі); обговорення звіту в публічному просторі (зокрема, в ЗМІ); проведення відкритої зустрічі з членами ТГ з приводу звіту; оприлюднення результатів обговорення звіту; г) звіт розміщується на офіційному веб-сайті відповідної ради у формі відкритих даних (в машинозчитувальному форматі); додатково повинні на веб-сайті також розміщуватись протокол звіту (за наявності відеофіксації процедури – він може публікуватись в акаунті відповідної ради на веб-хостингу *YouTube*);

2) *забезпечення юридичної визначеності підзвітності та підконтрольності старости*. Без шкоди для доктрини невід'ємного права на місцеве самоврядування, доцільно щоби Мін'юст України розробив і опублікував на офіційному веб-сайті *Рекомендацію про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости* (необхідно, зокрема, окреслити підстави та умови звітування; уточнити перелік аспектів діяльності старост, які повинні охоплюватись звітом; визначити належну форму та структуру звіту; визначити критерії якості відображення звітної

інформації; права ЖСО в межах процедури звітування старости; ведення протоколу звітування, в якому також відображаються запитання, зауваження та пропозиції ЖСО з приводу звіту; реагування старости на запитання, зауваження та пропозиції ЖСО з приводу звіту; публікування на офіційному веб-сайті ради протоколу звітування старости).

Крім того, для мінімізації формалізації звітування старости перед ЖСО в межах пропонованого нами *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* доцільно доповнити ч. 6 ст. 54-1 ЗУ 1997 р. № 280 абзацом 2 такого змісту: «*Звітування старости перед присутніми жителями старостинського округу звершуються оцінюванням рівня задоволеності присутніми жителями роботою старости за звітний період, а саме шляхом голосування з оцінкою “позитивні результати”, “задовільні результати”, “незадовільні результати”*»;

3) усунення ризиків формалізації звітування сільського, селищного, міського голови (унеможливлення здійснення *процедури заради процедури*). Доцільно ч. 7 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 доповнити абзацом 2, яким слід окреслити: обов’язкові складові елементи звіту; обов’язок сільського, селищного, міського голови (після зачитування звіту перед радою) відповідати на поставлені присутніми питання і зауваження по суті звіту, а також відреагувати на пропозиції присутніх по суті звіту; звіт, протокол звітування повинні бути опубліковані на офіційному веб-сайті ради, а у разі проведення відеофіксації процедури – відповідний відеофайл повинен бути розміщений у відкритому доступі на тому ж веб-сайті (чи на веб-хостингу *YouTube*);

4) посилення кадрового контролю, здійснюваного сільською, селищною, міською радою, а саме: доповнити ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 пунктом 4-1 (у вигляді, сформульованій авторами *Проекту ЗУ 2019 р. № 1223 [282]*), яким сільська, селищна, міська рада набуватиме право звільняти з посад заступників сільського (селищного, міського) голови за пропозицією відповідної голови. У такому разі в ході обговорення законності звільнення цих посадових осіб місцевого самоврядування (саме в рамках

пленарних засідань) мінімізуватиметься можливість порушення принципу стабільності службової діяльності з особистих (ін., не передбачених Законом) мотивів;

5) *забезпечення юридичної визначеності порядку скасування актів ВОР*. Як вже нами було встановлено у підрозділі 2.1 дисертації, у ЗУ 1997 р. № 280 (також й у відповідних проєктах ЗУ та в регламентах рад) не передбачено порядку скасування актів ВОР. Зважаючи на це, доцільно доповнити ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 частиною 13, в якій будуть міститись основні засади скасування актів місцевою радою, а також вказуватиметься, що порядок скасування таких актів повинен визначатись регламентом ради;

б) *розширення контрольних повноважень сільського, селищного, міського голови в частині здійснення кадрового контролю*. Сільський, селищний, міський голова згідно п. 7 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 здійснює кадровий контроль за працівниками апарату ради та ВКР. В умовах децентралізації публічної влади цілком доречною є пропозиція авторів Проєкту ЗУ 2019 р. № 1223 з приводу розширення відповідних повноважень вказаних суб'єктів шляхом надання їм права також звільняти керуючого справами ВКР, а також у законом визначених випадках – звільняти з посад інших працівників ОМС (*викладення в новій редакції п. 10 ч. 4 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280*). За таких обставин створюватиметься модель, за якою місцевий голова стає основним суб'єктом реалізації кадрової політики в локальній системі місцевого самоврядування, який може здійснювати на цій підставі й кадровий контроль. Між тим, враховуючи адміністративно-владний потенціал сільського, селищного, міського голови, а також існуючі на місцевому рівні стримуючі його публічну владу контрольні заходи, здійснювані відповідними місцевими радами, доходимо думки, що пропозиції авторів Проєкту у відповідній частині є доречними (однак, якщо підставою таких звільнень є порушення (під час виконання службових, трудових обов'язків) працівниками і службовцями вимог законності діяльності ОМС).

Також висновки, сформульовані нами в підрозділі 2.1 дисертації дають підстави стверджувати про доцільність покладання на сільського, селищного та міського голову

обов'язку здійснювати кадровий контроль щодо своїх заступників. У цьому контексті також доречними є пропозиції авторів Проекту ЗУ 2019 р. № 1223, які пропонують доповнити ч. 1 ст. 42 ЗУ 1997 р. № 280 пунктом 4-1, що передбачатиме таке повноваження (зокрема, голова зможе за результатами кадрового контролю вносити на розгляд відповідної місцевої ради пропозиції щодо звільнення з посади свого заступника, заступників). Така новела, як вже нами зазначалось, є належним чинником стримування використання цими посадовими особами можливостей кадрової політики протиправним чином (у такому разі місцева рада контролюватиме наявність законних підстав і умов звільнення заступників);

7) забезпечення юридичної визначеності зупинення дії рішення ВКР, відповідної ради. Ця процедура повинна бути конкретизована шляхом доповнення ч. 4 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 абзацом 2, яким, по-перше, необхідно зазначити, що зупинення рішення сільської, селищної, міської ради з обґрунтованими зауваженням відбувається одночасно з набуттям чинності розпорядження відповідного сільського, селищного, міського голови про зупинення такого рішення. По-друге, слід зазначити, що розпорядження буде обґрунтованим у разі, якщо в ньому будуть: вказані норми, з якими відповідний сільський, селищний, міський голова не може погодитись; норми законодавства, законні інтереси ТГ, які порушуються в результаті набуття чинності рішення ради, що зупиняється; негативні наслідки для людини і ТГ загалом у результаті набрання чинності рішення ради. По-третє, якщо сільський, селищний, міський голова не погоджується із рішенням не через спірність її норм, а через порушення процедури його прийняття, то в такому разі в розпорядженні про зупинення рішення слід вказати конкретні порушення процедури прийняття рішення (регламенту ради).

2. Удосконалення організації та правового регулювання громадського контролю на рівні місцевого самоврядування (контролю, здійснюваного територіальною громадою) за законністю діяльності органів місцевого самоврядування:

1) *забезпечення можливості здійснення територіальною громадою повноцінного моніторингу діяльності ОМС шляхом:*

а) покладання на секретаря сільської (селищної, міської ради), голови районної (обласної, районної у місті) ради обов'язку оприлюднювати у формі відкритих даних результати поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях ради. Враховуючи зауваження ГНЕУ до Проекту ЗУ 2020 р. № 4256 [41], доходимо думки, що п. 5 ч. 3 ст. 50 та п. 14 ч. 6 ст. 55 ЗУ 1997 р. № 280 слід передбачити варіативність можливостей оприлюднення вказаного обсягу інформації відповідними посадовими особами, паралельно зобов'язуючи їх додатково оприлюднювати (на офіційних веб-сайтах рад) витяг з протоколу із результатами поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях ради у формі відкритих (для доступу громадян) даних;

б) технічного забезпечення виконання вимог відкритості роботи місцевої ради, що відповідають поточному інформаційно-комунікаційному прогресу в цифровій сфері. Як вже нами зазначалось в підрозділі 2.2 дисертації, пропозиції викладення ч. 17 ст. 46 ЗУ 1997 р. № 280 в новій редакції, що пропонують автори Проекту ЗУ 2021 р. № 4582, є виправданими, однак, фактично не можуть бути виконаними в умовах постковідного стану української економіки та послаблення економічної спроможності суб'єктів місцевого самоврядування в результаті Російсько-Української війни. Саме тому, наразі вбачається потреба у: по-перше, відкликанні Проекту ЗУ 2021 р. № 4582; по-друге, поступовому вирішенні питання забезпечення виконання вимог відкритості роботи місцевої ради, а саме таким чином: означені гарантії відкритості засідань рад і їх органів повинні стосуватись лише обласних рад, а також КМР; відповідний обов'язок для інших рад слід відтермінувати до 2025 р., а для селищних рад – до 2028 р.

Між тим, пропозиції авторів Проекту ЗУ 2021 р. № 4582 щодо викладення в новій редакції ч. 17 ст. 46 ЗУ 1997 р. № 280, хоча й є доречними, утім не повинні автоматично переноситись у вказаний Закон із застереженням про відтермінування дії цієї норми. Враховуючи значимість прозорості та гласності діяльності ОМС в

уможливленні здійснення громадського контролю такої управлінської діяльності, погодимось із Висновком ГНЕУ від 09.03.2021 р. на вказаний законопроект [39] в тому, що пропозиції авторів цього Проекту не є достатніми. Задля вирішення цієї проблеми необхідно речення в ч. 17 ст. 46 ЗУ 1997 р. № 280 «*Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону*» викласти в другому абзаці цієї частини статті та окреслити основні гарантії, що унеможливлуватимуть зловживання (часто виявляються у порушенні статей 171 і 364 КК України [150]) ОМС в частині обмеження доступу громадян до засідань цих органів публічної влади (зокрема, неприпустимість обмеження права на доступ до засідань рад і їх органів осіб, які є членами ТГ та не порушують порядку проведення зібрання; можливість оскарження будь-яких рішень ради та її органів, які були нею (ними) прийняті після обмеження права на доступ до засідання та ін.). Вказане є важливим, враховуючи наявну практику правового регулювання цього питання на локальному рівні, що засвідчує наступне: радами доступ до засідань врегульовується переважно через визначення недопустимої поведінки осіб, які перебувають на засіданнях ради (зокрема, в регламентах Сумської обласної ради [394, ст. 10], Чернігівської обласної ради [359, ст. 40]), або ж в загальних рисах (наприклад, в регламентах Вінницької обласної ради [358, частини 1 і 2 ст. 8], Закарпатської обласної ради [393, ст. 6, ч. 3 ст. 119]);

2) *забезпечення юридичної визначеності організації та проведення загальних зборів громадян шляхом:*

а) *закріплення заборони відмови сільським, селищним, міським головою в проведенні загальних зборів громадян з підстав відсутність статуту територіальної громади.* Враховуючи судову практику [див., напр.: 244] доцільно в ч. 3 ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280 передбачити відповідне застереження, що мінімізуватиме випадки блокування сільськими (селищними, міськими) головами можливостей проведення загальних зборів громадян;

б) *розроблення на рівні законодавства (без шкоди для забезпечення незалежності діяльності ОМС) типового положення про загальні збори громадян, яке доцільно*

затвердити в якості додатку до спеціального законодавчого акту про загальні збори громадян;

в) окреслити загальні засади організації та проведення загальних зборів громадян ЗУ 1997 р. № 280. Приймаючи до уваги законопроектний досвід з цього питання, вбачається потреба у тому, щоби пропонований нами *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* в контексті упорядкування загальних зборів громадян передбачав наступні зміни до ЗУ 1997 р. № 280:

– доповнював би визначеннями категоріально-термінологічний апарат цього Закону, а саме ч. 1 ст. 1 (стосується термінів: «ПМЗ», «загальні збори громадян», «конференція», «делегати конференції», «члени територіальної громади», «мікрогромада», «члени мікрогромади»);

– змінював би назву ст. 8 Закону у вигляді «Загальні збори (конференції)», викласти її в новій редакції, а саме: у ч. 1 визначатимуться мета і завдання загальних зборів громадян і конференцій; у ч. 2 – принципи організації та проведення загальних зборів громадян, конференцій; право на організацію та участь у цих зібраннях, конференціях; територія, в межах якої проводяться загальні збори громадян, конференція»; у ч. 3 – повноваження загальних зборів громадян, конференцій; у ч. 4 – засади формування порядку скликання і проведення загальних зборів громадян, конференцій; юридичне значення рішень загальних зборів громадян, конференцій; сутність протоколів загальних зборів громадян, конференцій; у ч. 5 – реалізація рішень загальних зборів громадян, конференцій, а також їх оскарження. При цьому слід наголосити на тому, що у пропонованому законопроекті слід закласти контрольні повноваження загальних зборів громадян, як одну з виявів форм прямої демократії на місцевому рівні, яку не можна недооцінювати з огляду на той факт, що саме ТГ безпосереднім чином живуть в умовах правопорядку, який формує місцева рада. З огляду на це, звернемо увагу на те, що в раніше поданих законопроектах про загальні збори громадян також зверталась увага на необхідність закріплення за загальними зборами громадян відповідних повноважень. Так у підп. 6 п. «а» ч. 1 Проекту ЗУ 2015

р. № 2467 зазначалось, що «у сфері представлення і захисту прав та інтересів жителів відповідної території у взаємовідносинах з ОБВ, ОМС (та іншими суб'єктами правовідносин на відповідній території)» загальні збори громадян повноважні «давати оцінку діям або бездіяльності посадових осіб органів публічної влади, внаслідок яких була чи могла бути завдана шкода інтересам ТГ (мікрогромади), а також подавати сільській, селищній, міській, районній у місті (у разі її створення) раді пропозиції про вжиття запобіжних заходів»; «порушувати у разі необхідності перед сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі її створення) ради, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності, передбаченої чинним законодавством» [308]. Крім того, пропонований законопроект повинен передбачати й внесення змін в діюче законодавство: по-перше, визнати такою, що втратила чинність Постанову ВР України від 1993 р. № 3748-XII; по-друге, вносити зміни до ст. 8 ЗУ 1997 р. № 280;

2) *забезпечення юридичної визначеності організації та проведення місцевих ініціатив.* У контексті вирішення цього питання пропонований нами *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* повинен: а) визначати поняття «місцеві ініціативи» (ч. 1 ст. 1 ЗУ 1997 р. № 280); б) передбачати викладення ст. 9 вказаного Закону в новій редакції, а саме: у ч. 1 визначатимуться мета і завдання місцевих ініціатив; у ч. 2 – сутність права на місцеві ініціативи, суб'єкти цього права, а також принципи реалізації права на місцеві ініціативи; територія, в межах якої реалізується право на місцеві ініціативи; у ч. 3 – обов'язки органів і посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку із реалізацією права на місцеві ініціативи (форма реагування, період реагування); у ч. 4 – оскарження суб'єктами реалізації права на місцеві ініціативи форми реагування ОМС на відповідну місцеву ініціативу;

3) *забезпечення юридичної визначеності набуття і реалізації зборами виборців права на народну ініціативу.* Пропонований нами *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* в цьому контексті повинен: а) визначати

поняття «народна ініціатива», «пропозиція щодо відкликання депутатів місцевих рад, а також голів територіальної громади» «збори виборців» (ч. 1 ст. 1 ЗУ 1997 р. № 280); б) доповнювати ЗУ 1997 р. № 280 статтею 8-1 «Народна ініціатива», в якій визначатимуться: ч. 1 – мета, завдання народної ініціативи, сутність права на відкликання посадових осіб місцевого самоврядування за народною ініціативою, а також територія, в межах якої це право може реалізуватись; ч. 2 – гарантії незалежності та самостійності зборів виборців у процесі відкликання посадових осіб місцевого самоврядування за народною ініціативою від політичних партій;

4) *забезпечення юридичної визначеності організації та проведення громадських слухань.* Приймаючи до уваги висновки, отримані нами в підрозділі 2.2 дисертації, доходимо думки про потребу в тому, щоби пропонований нами *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*, передбачав: а) внесення змін до ч. 1 ст. 1 Закону у вигляді надання законодавчого визначення поняттю «громадські слухання»; б) викладення ст. 13 Закону в новій редакції, а саме: у ч. 1 слід визначити мету та завдання громадських слухань, територію, на якій може бути реалізовано право на ініціювання громадських слухань; коло питань, з приводу яких проведення громадських слухань є обов'язковим; у ч. 2 – коло суб'єктів, які можуть бути ініціаторами громадських слухань; у ч. 3 – порядок оприлюднення інформації про заплановане проведення громадське слухання, а також питання, які на них будуть підійматись; в ч. 4 – сутність пропозицій, внесених за результатами громадських слухань, а також основні засади розгляду цих пропозицій ОМС (відповідальні за це суб'єкти місцевого самоврядування, строки розгляду пропозицій, варіанти рішення за наслідками розгляду пропозицій, оприлюднення рішення за результатами розгляду пропозицій); у ч. 5 – визнання ОМС відповідальними за надання необхідної організаційної та технічної допомоги в проведенні громадських слухань суб'єктами;

5) *забезпечення юридичної визначеності організації та проведення публічних консультацій.* Враховуючи переваги і недоліки Проекту ЗУ 2020 р. № 4254 в контексті врегулювання публічних консультацій, вбачається потреба в детальному визначенні

особливостей ПК в контексті діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а саме шляхом доповнення ЗУ 1997 р. № 280 (в рамках *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*): а) ч. 1 ст. 1 Закону визначенням понять «ПК», «консультаційний документ»; б) статтею 12-1 «Публічні консультації», в якій: у ч. 1 буде визначатись мета і завдання ПК; вимоги до форми і змісту консультаційного документу; у ч. 2 – форми проведення ПК та особливості їх проведення (електронна форма ПК, ПК у формі публічних заходів, адресні ПК; відповідні форми ПК можуть застосовуватись одночасно в межах однієї ПК); у ч. 3 – права членів ТГ, як заінтересованої сторони в правовідносинах, пов'язаних із проведенням ПК (вчасно отримувати відомості та актуальну, повну інформацію, необхідну для участі в ПК; подавати пропозиції з приводу актів і дій, щодо яких планується проведення ПК; брати участь в дискусії в межах ПК); у ч. 4 – обов'язки ОМС у правовідносинах, пов'язаних з проведенням ПК (зокрема, планування проведення ПК та публікування відповідного плану на веб-сайті ОМС; обов'язок організації ПК проведення; звітувати про результати проведення ПК; звітувати про результати врахування результатів ПК в діяльності ОМС); у ч. 5 – порядок організації та проведення ПК; у ч. 6 – звіт за результатами проведення ПК; у ч. 7 – наслідки порушення порядку проведення ПК;

б) *забезпечення юридичної визначеності звернень громадян*, а саме шляхом: а) підтвердження в ЗУ 1997 р. № 280 права на звернення до ОМС (їх посадових осіб) доповненням цього Закону статтею 9-1 «Звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування», в ч. 1 якої слід окреслити мету та завдання таких звернень, а також право громадянина на звернення до ОМС, їх посадових осіб; б) юридичної конкретизації:

– форм (усне, письмове, зокрема, у цифровому просторі) і видів звернень громадян до ОМС, їх посадових осіб за ознакою надходження, а саме окреслити в ч. 2 пропонованої ст. 9-1 таких видів звернень громадян: первинне, вторинне, дублетне, неодноразові, масове;

– загальних і спеціальних засад реагування на звернення громадян до органів й посадових осіб місцевого самоврядування, а саме в результаті викладення в ч. 3 зазначеної статті: в систематизованому вигляді етапів отримання, розгляду та прийняття рішення з приводу розгляду звернення; комплексу основних вимог до рішення за результатами розгляду звернення (законність, неупередженість, людиноцентричність, спрямованість на реальне, повне, оптимальне та оперативне вирішення проблем, порушених у зверненні), а також відповіді на звернення (необхідно визначити способи надсилання відповіді, правила щодо її форми та змісту).

Крім того, вбачається потреба в межах *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*, доповнити пропоновану ст. 9-1 частиною 4, в якій слід визначити: мету, завдання електронної петиції (з урахуванням вимог ст. 23-1 ЗУ 1996 р. № 393); коло суб'єктів, які мають право на подання електронної петиції; вимоги до форми подання електронної петиції через ЄСМП та до структури змісту такої петиції; право суб'єкта подання електронної петиції оскаржувати в судовому порядку рішення ОМС за результатами розгляду електронної петиції. Також необхідно у ч. 1 ст. 1 вказаного Закону закріпити визначення поняття «електронна петиція»;

7) *забезпечення юридичної визначеності ГО(Е)*. У *Проекті ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* доцільно передбачити статтю 12-2 «Громадська оцінка (експертиза) діяльності ВОР та посадових осіб», що за змістом буде аналогічною тій, що пропонується авторами Проекту ЗУ 2022 р. № 7283 з урахуванням зауваження до ч. 8 ст. 13-4 ЗУ 1997 р. № 280 в редакції Проекту ЗУ 2022 р. № 7283, окресленого нами в підрозділі 2.2 дисертації;

8) *забезпечення юридичної визначеності участі в діяльності КДО при ОМС та їх посадових особах*. Наразі є практична потреба в доповненні ЗУ 1997 р. № 280 статтю 12-3, в якій: а) у ч. 1 буде визначено мета і завдання участі в діяльності КДО; б) у ч. 2 – права і обов'язки членів територіальної громади, які беруть участь в діяльності КДО; в) у ч. 3 – обов'язки суб'єктів владних повноважень, які впливають з участі громадян в діяльності КДО; г) у ч. 4 – форми роботи КДО; порядок розгляду

відповідним суб'єктом владних повноважень пропозицій щодо вдосконалення їх роботи; покладання на органи і посадових осіб, при яких створюються КДО, розробляти порядок участі в цих КДО (в формі рішень). Також у ч. 1 ст. 1 ЗУ 1997 р. № 280 необхідно визначити поняття «КДО».

3. *Забезпечення відповідності адміністративного нагляду за діяльністю ОМС доктрині невід'ємного права на місцеве самоврядування шляхом:*

1) *усунення ризиків порушення реалізації права на місцеве самоврядування діями та рішеннями:*

а) РНБО України. Оскільки на рівні законів контрольні повноваження (щодо ОМС) Ради не є належним чином конкретизованими потребується доповнення ЗУ 1998 р. № 183 статтею 4-1 «Контроль Радою національної безпеки і оборони України діяльності ОМС під час введення воєнного чи надзвичайного стану»;

б) ВЦА. Доцільно викласти п. 6 ч. 3 ст. 6 ЗУ 2015 р. № 141 в наступній редакції: «б) *звертається до суду щодо визнання незаконними актів ОМС, місцевих ОВВ, підприємств, установ та організацій, які загрожують безпеці та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ*»;

в) військової адміністрації. Задля недопущення фактичного формування патерналістської (щодо територіальної громади) моделі взаємодії із жителями населеного пункту (пунктів) слід викласти п. 6 ч. 4 ст. 15 ЗУ 2015 р. № 389 у такій редакції: «б) *звертається до суду щодо визнання незаконними актів ОМС, місцевих ОВВ, підприємств, установ та організацій, які унеможливають забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідній території*».

4. *Оптимізація судового контролю за діяльністю ОМС, їх посадових осіб.* З метою оптимізації існуючої моделі забезпечення законності в діяльності ОМС (їх посадових осіб) у межах вже пропонованого нами *Проекту ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* доцільно передбачити правила визнання рішення ОМС протиправним й повороту його виконання із зазначенням відповідного

способу виконання. Задля цього слід внести відповідні зміни до ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280, а саме шляхом доповнення її частиною 13 такого змісту:

«13. Коли в порядку судового контролю судом визнано протиправним рішення ОМС, яке на час ухвалення рішення є виконаним, визнання рішення протиправним зобов'язує ОМС здійснити заходи повороту виконання такого рішення.

Заходи повороту виконання виконаного рішення передбачають: 1) скасування норм актів, прийнятих на підставі неправомірного рішення; 2) визнання недійсним правочинів, вчинених на підставі неправомірного рішення; 3) опублікування відомостей про визнання судом неправомірного рішення та здійснювані на виконання судового рішення заходів повороту виконання неправомірного рішення; 4) компенсація шкоди особам, яку вони понесли в результаті виконання неправомірного рішення в якості правомірного; 5) відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів осіб, які вони зазнали в результаті прийняття ОМС та/або виконання неправомірного рішення.

Результатом повороту виконання виконаного рішення, яке визнано судом протиправним, є вчинення органом місцевого самоврядування усіх об'єктивно можливих дій, якими будуть усунуті негативні наслідки виконання виконаного протиправного рішення, відновлені порушені права, свободи та законні інтереси осіб, які були обмежені (порушені) протиправним рішенням ОМС.

Судове рішення, яким визнано протиправним виконане рішення ОМС, вважається виконаним в повній мірі, якщо ОМС здійснено всі об'єктивно можливі заходи повороту виконання протиправного рішення».

Підводячи **підсумок** викладеному зазначимо наступне:

1. Щодо можливостей оптимізації організації внутрішнього контролю в діяльності ОМС: Комплексний аналіз чинного законодавства та проектів законів України вказує на можливість і потребу: 1) вдосконалення законодавства у відповідній частині шляхом створення та прийняття пропонованого нами ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування, яким будуть вдосконалюватись критерії

(підстави, умови) видів внутрішнього контролю, способи здійснення такого контролю, а також розширюватиме відповідні контрольні повноваження з метою оптимізації забезпечення законності в діяльності ОМС; 2) створення та опублікування Мін'юстом України Рекомендації про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости

2. Щодо можливостей оптимізації контролю ОМС (їх посадових осіб), здійснюваного відповідною територіальною громадою: з метою створення сприятливих умов для громадського контролю за законністю діяльності ОМС необхідно в пропонованому нами *Проекті ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* враховуючи переваги і недоліки проєктів законів України про громадський контроль за діяльністю ОМС (2015 р. № 2737, № 2737-1 та 2019 р. № 2282), гласність ОМС (2020 р. № 4256, а також 2021 р. № 4582, № 4582-1 та № 6401), окремі форми громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (2013 р. № 3747, 2015 р. № 2467, 2020 р. № 4208, № 4254, 2022 р. № 7283), передбачатиме внесення змін до ЗУ 1997 р. № 280, а саме потребується: 1) викладення у новій редакції назви ст. 8, а також змісту статей 8, 9, 13, ч. 17 ст. 46, ч. 5 ст. 49 (слід вказати, що «*фактичні підстави для звернення відповідної ради до виборців з пропозицією про відкликання депутата у встановленому законом порядку визначені в частині п'ятій статті 20 і статті 37 ЗУ "Про статус депутатів місцевих рад"*»), п. 5 ч. 3 ст. 50 та п. 14 ч. 6 ст. 55; 2) доповнення Закону: а) статтями 8-1 «Народна ініціатива», 9-1 «Звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування», 12-1 «Публічні консультації», 12-2 «ГО(Е) діяльності ВОР та посадових осіб», 12-3 «КДО при ОМС та їх посадових особах», 20-1 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», 60-1 «Інвентаризація об'єктів права комунальної власності ТГ», 60-2 «Реєстр об'єктів права комунальної власності ТГ»; б) визначеннями термінів, які вживаються в ЗУ 1997 р. № 280 (також тих, що враховують текст Закону в редакції пропонованого законопроекту), а саме ч. 1 ст. 1 цього Закону («члени територіальної громади»,

«мікрогрумада», «члени мікрогрумади», «КДО», «ПМЗ», «загальні збори громадян», «конференція», «делегати конференції», «народна ініціатива» та ін.). також *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* повинен визнати такою, що втратила чинність Постанову ВР України від 1993 р. № 3748-ХІІ.

3. Щодо можливостей оптимізації адміністративного нагляду за діяльністю ОМС: З 2014 р., коли в Україні розпочалась Російсько-Українська війна адміністративний нагляд за діяльністю ОМС поступово почав трансформуватись у контроль державою органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що виправдано бажанням мінімізації ризиків національної безпеки, обумовлених зростанням рівня сепаратизму в державі, що є інструментом агресії проти України. Утім, відповідні мотиви не можуть виправдати звуження чи заперечення невід'ємного права на місцеве самоврядування. За таких обставин потребується закріплення на рівні законодавства відповідного балансу, який не допускатиме свавілля в цій площині РНБО України, ВЦА, військових адміністрацій.

4. Щодо можливостей оптимізації судового нагляду за діяльністю ОМС: На сьогоднішній день судовий контроль діяльності ОМС, їх посадових осіб може бути вдосконаленим шляхом закріплення в ч. 13 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 правила про визнання рішення ОМС протиправним й про поворот його виконання із зазначенням відповідного способу виконання, що сукупно сприятиме відновленню правопорядку та справедливості на місцевому рівні.

3.3 Удосконалення підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування

Юридична відповідальність є правовим явищем, без якого неможливий правопорядок та відповідно – забезпечення законності в діяльності суб'єктів права [90, с. 5; 155, с. 4; 466, с. 72]. Вказане є цілком закономірним, адже у відповідності до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування (і як

право, і як спроможність ОМС) характеризується відповідальністю ОМС – об'єктивується під їх «власну відповідальність» [93]. Саме тому властивостям цього виду соціальної відповідальності традиційно приділяється особлива увага вчених-юристів та фахівців у галузі публічного адміністрування (управління), котрі розглядають особливості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [19; 23; 437; 443; 470; 472].

Спершу слід зауважити, що в Європейській хартії місцевого самоврядування [93] не міститься окремої норми, яка би визначала обсяг підстав, умов, порядок настання юридичної відповідальності ОМС і їх посадових осіб, хоча заходи юридичної відповідальності – це гарантія належного здійснення права на місцеве самоврядування (тобто, народовладдя на місцевому рівні), адже є запобіжником порушення законності посадовими особами ОМС. Саме тому вкрай важливим питанням є упорядкування підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб ОМС на рівні національного законодавства. Між тим, слід констатувати, що на сьогодні юридична відповідальність посадових осіб ОМС врегульована розділом VI, що складається з двох статей – 23 і 24. Аналізуючи зміст ст. 23 ЗУ 2001 р. № 2493, доходимо висновку, що вона зводиться до того, що будь-яка особа, котра визнається в законом визначеному порядку винною в порушенні законодавства України про службу в ОМС, повинна бути притягнутою до юридичної відповідальності, а саме до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. При цьому в цитованій статті взагалі не вказується про дисциплінарну відповідальність, хоча заходів такої відповідальності повинні зазнавати ППС, котрі не працюють в ОМС, однак, порушують присягу держслужбовця, ставлячи під сумнів децентралізовану організацію держави шляхом порушення законодавства про службу в ОМС. З огляду на це, вбачається потреба у доповненні ст. 23 ЗУ 2001 р. № 2493 частиною 2 такого змісту: *«2. Державні службовці, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, можуть додатково бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності, коли в результаті вчиненого ними порушення було*

зашкоджено децентралізованій організації держави або авторитету органу місцевого самоврядування».

Натомість ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493 врегульовуються лише аспекти матеріальної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, з чого може сформуватись хибне уявлення, що юридична відповідальність для посадових осіб ОМС за порушення законодавства про службу в цих органах (враховуючи назву розділу VI, а також ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493) фактично зводиться до матеріальної відповідальності. Вказане є помилковим з огляду на те, що:

1) такий стан правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб ОМС лише засвідчує недостатність правового регулювання юридичної відповідальності таких суб'єктів у тексті зазначеного законодавчого акту (також слід констатувати недостатність норм кодифікованого законодавчого акту про працю [138] у врегулюванні цього питання, що застосовується у відповідності до ч. 3 ст. 7 ЗУ 2001 року № 2493, адже ним не враховується специфіка адміністративно-правового режиму, в рамках якого виконують службові повноваження посадові особи ОМС);

2) в практичній дійсності посадові особи ОМС притягуються до дисциплінарної відповідальності – хоча ТГ не має права безпосередньо притягнути до такого виду відповідальності посадову особу, відповідний дисциплінарний вплив можуть чинити повноважні ОМС. Зокрема, *виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах* (голова сільської, селищної, міської ради) можуть зазнати негативних наслідків дисциплінарного впливу шляхом реалізації юридичних приписів статей 26, 74, 75, 79 ЗУ 1997 р. № 280 з урахуванням ч. 4 ст. 42 ЗУ 2001 року № 2493 (наприклад, в результаті прийняття радою рішення про недовіру голові, щодо дострокового припинення повноважень голови та ін.). При цьому *особи, котрі займають виборні посади, на які їх було обрано відповідною радою* (приміром, голова районної і обласної ради, заступник голови районної, районної в місті, обласної ради, секретар сільської, селищної, міської ради, заступник міського голови, голова постійної комісії з питань бюджету), цією ж радою притягуються до дисциплінарної відповідальності згідно

статей 147 і 147-1 КЗпП України [138]. Що ж стосується *виборних посад, на які особи затверджуються відповідною радою* (це, зокрема, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету відповідної ради; заступник голови з питань діяльності виконавчих органів відповідної ради; староста), то застосуванню в цьому питанні також підлягають норми КЗпП України, а суб'єктом дисциплінарної влади щодо відповідних осіб поставатиме орган, визначений в якості такого на підставі встановлення факту, в чиєму саме штатному розписі перебуває відповідна посада, яку займає порушник службової дисципліни. Суто трудо-правовий характер дисциплінарна відповідальність набуває в процесі притягнення до такої відповідальності інших посадових осіб ОМС (тобто, юриста, головного спеціаліста відділу, провідного спеціаліста управління та ін.), адже в цьому випадку застосовується статті 147–149 КЗпП України, а суб'єктом дисциплінарної влади постає їх «роботодавець» – голова відповідної ради.

Отже, з викладеного випливає, що на сьогоднішній день стан правового регулювання підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб ОМС (головним чином дисциплінарної, яка має надзвичайно важливе значення для забезпечення законності функціонування ОМС) є неналежним, що є порушенням принципу юридичної визначеності, а також ризиком законності діяльності ОМС, а відтак – народовладдю на рівні місцевого самоврядування. Саме тому вбачається потреба у викладені розділу VI ЗУ 2001 р. № 2493 в новій редакції, що доцільно відобразити у пропонованому нами *Проекті ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування*. Спершу слід викласти в новій редакції назву розділу VI ЗУ 2001 р. № 2493 – «юридична відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування». Сам же розділ повинен складатись із таких статей:

1. Стаття 23 «Відповідальність за порушення законодавства про службу в ОМС». Як вже нами зазначалось, її слід доповнити ч. 2, в якій вирішуватиметься питання про можливе свавілля з боку МДА у відносинах з ОМС. При цьому доцільно також й

доповнити ч. 1 цієї статті реченням: *«До дисциплінарної відповідальності притягуються службові особи, винні у порушенні законодавства про службу в ОМС, також за поданням керівника (його заступника) ОМС, якому було завдано шкоди відповідним порушенням законодавства».*

2. Стаття 24 «Дисциплінарна відповідальність посадової особи місцевого самоврядування». На сьогоднішній день про цей вид юридичної відповідальності законодавцем згадується лише в ст. 19 ЗУ 2001 р. № 2493, без вказівки на підстави, умови, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, особливості настання стану дисциплінарної покараності службовців ОМС, хоча дисципліна в будь-якій організації – це основа законності та умова належної діяльності органів публічної влади [120], про що так чи інакше вказують й інші науковці [див., напр.: 63; 97; 98; 128; 167; 453] (тобто, означеному питанню у цьому Законі слід приділяти найбільшу увагу з поміж інших видів юридичної відповідальності). Це обумовлено тим фактом, що в частині притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до такої юридичної відповідальності слід керуватися КЗпП [171], що є проблемою, обумовленою невирішеністю питання співвідношення трудових і адміністративних засад правовому регулюванню діяльності ППС [88, с. 110–111; 89, с. 110, 113]. Це засвідчує й судова практика з питань законності притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності [див., напр.: 253; 404; 405].

З огляду на те, що окреслені суспільні відносини мають низку ознак трудових відносин, можна було би припустити, що вони повинні регулюватись нормами законодавства про працю (як це має місце сьогодні), однак, такий висновок не є в повній мірі справедливим з огляду на наступне: 1) чинне законодавство України про працю (також зареєстровані в парламенті проекти законів про працю) в контексті регулювання трудових правовідносин, а також відносин з приводу дисциплінарної відповідальності працівників взагалі не враховує: а) комплексу аспектів професійної публічної служби (службова правосуб'єктність, вплив службової та іноді й позаслужбової діяльності ППС на авторитет держави, довіру населення до органів

публічної служби тощо); б) публічно-правові гарантії, які мають ППС в силу функцій, які вони виконують та обмежень, яких вони зазнають в результаті набуття статусу ППС; 2) професійна публічна служба в системі місцевого самоврядування характеризується певними особливостями та потребами забезпечення відносної незалежності ППС ОМС, як гарантії реалізації права на місцеве самоврядування та недопущення будь-якого впливу на місцеве самоврядування. Виходячи із цих аргументів необхідно в ЗУ 2001 р. № 2493 врегулювати наступні питання:

1) встановлення нормативної та фактичної підстави притягнення посадової особи ОМС до дисциплінарної відповідальності (також до інших видів юридичної відповідальності) за вчинення дисциплінарного проступку. Як відомо, юридичний обов'язок нести таку юридичну відповідальність є похідним від регламентації режиму службової дисципліни в ОМС, що прямо не передбачений в ЗУ 2001 р. № 2493. Для вирішення цієї проблеми слід доповнити Розділ VI зазначеного законодавчого акту статтею 18-1 «Забезпечення службової дисципліни в органах місцевого самоврядування». В цій статті слід встановити правило, відповідно до якого належний рівень службової дисципліни в ОМС повинен забезпечуватись: а) дотриманням посадовими особами місцевого самоврядування норм Конституції України, вимог законодавства про місцеве самоврядування, про службу в ОМС, інших законів України, а також виконання правил внутрішнього службового розпорядку, затвердженого у відповідному ОМС; б) створенням в ОМС здорового психологічного клімату, дійсним впровадженням стандартів гідних умов праці, культивуванням у посадових осіб високих професійних якостей, сумлінного та добросовісного ставлення до виконання посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини та ін.; в) дотриманням посадовими особами ОМС обов'язків із додержання службової дисципліни (головним чином, не допускати дій чи бездіяльності, які є несумісними зі статусом держслужбовця; виявляти повагу до прав, свобод і законних інтересів мешканців ТГ та до людей загалом; дбайливо ставитися до майна ТГ та інших публічних ресурсів; виявляти високий рівень правосвідомості та ін.).

За умови закріплення в ЗУ 2001 р. № 2493 ст. 18-1 відповідний Закон може логічним чином містити й пропоновану нами ст. 24, в частині 1 якої слід зазначити, що посадова особа ОМС може бути притягнута до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку в порядку дисциплінарного провадження з таких *підстав*: умисне (внаслідок службової недбалості) незаконна відмова від виконання службових обов'язків, відмова в розгляді звернення громадянина (групи осіб), прийняття необґрунтованого фактичними обставинами дійсності рішення чи рішення, котре не аргументоване нормами законодавства, перебування у відносинах, які обумовлюють реальний чи потенційний конфлікт інтересів та ін.; вчинення дій (бездіяльності), прийняття рішень, які загрожують децентралізованій організації держави, належній реалізації територіальною громадою права на місцеве самоврядування; безпідставне затягування розгляду звернення громадянина (групи осіб), а також затягування процесу виконання інших службових обов'язків, які не можуть бути виправдані об'єктивними юридично значимими обставинами дійсності; поява чи перебування посадової особи ОМС на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного чи токсичного сп'яніння; допущення посадовою особою ОМС недоброчесної та іншої поведінки, яка шкодить авторитету публічної служби в ОМС, знижує довіру мешканців ТГ до відповідного органу публічної влади; розголошення інформації з обмеженим доступом, яка стала відомою посадовій особі ОМС у зв'язку із виконанням нею службових обов'язків (не вважається дисциплінарним проступком таке розголошення інформації, коли воно відбувається з підстав, передбачених законодавством, які не припускають притягнення такої особи до відповідальності); неповідомлення посадовою особою ОМС органів прокуратури про випадок втручання в його діяльність, яка шкодить децентралізованій організації держави, належній реалізації права на місцеве самоврядування; втручання в діяльність інших ОМС (зокрема, ОМС інших територіальних громад), що не передбачена законодавством; неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларацій (також їх подання з неповними чи спотвореними даними), які слід подавати у відповідності до вимог

антикорупційного законодавства; використання авторитету ОМС, правового статусу посадової особи ОМС з метою незаконного отримання (особисто чи через або ж для третіх осіб) нематеріальних чи матеріальних благ, іншої вигоди, якщо такі дії не містять ознак злочину (кримінального проступку);

2) встановлення процедурної підстави притягнення посадової особи ОМС до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку – дисциплінарного провадження щодо посадової особи ОМС. У ч. 2 пропонованої редакції ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493 доцільно окреслити порядок притягнення посадової особи ОМС до дисциплінарної відповідальності, який повинен складатись з таких етапів: виявлення керівником ОМС (його заступниками, відділом контролю, іншими посадовими особами ОМС) факту вчинення дисциплінарного проступку посадової особи ОМС; складання акту про виявлений факт порушення вимог законності в місцевому самоврядуванні, який був допущений посадовою особою ОМС; інтерв'ювання особи, щодо якої складено акт про вчинення нею дисциплінарного проступку (під час такої співбесіди запитуються пояснення від посадової особи ОМС, з'ясовуються усі обставини вчинення проступку, ставлення такої посадової особи до вчинених нею протиправних дій та наслідків, які в результаті цього настали); визначення потреби і можливостей притягнення порушника службової дисципліни до дисциплінарної відповідальності з урахуванням конкретних та об'єктивних даних про форму вини, яка мала місце в контексті порушення, строки давності з моменту вчинення дисциплінарного проступку, характер, ступінь тяжкості проступку та наслідки його вчинення; видання керівником ОМС наказу про притягнення посадової особи ОМС до дисциплінарної відповідальності; застосування до посадової особи ОМС, який вчинив дисциплінарний проступок, заходів дисциплінарного стягнення.

3) визначення переліку дисциплінарних стягнень. У ч. 3 пропонованої редакції ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493 слід окреслити перелік дисциплінарних санкцій, які застосовуватимуться до посадових осіб ОМС, адже дисциплінарні санкції, окреслені в ст. 147 КЗпП України [138] – догана та звільнення – не дозволяють заходам

дисциплінарної відповідальності бути дійсно гнучким та ефективним інструментом забезпечення правопорядку та законності. Відтак, в Законі слід зазначити, що до посадової особи ОМС може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді: а) зауваження; б) догани; в) попередження про неповну службову відповідність; г) звільнення з посади;

4) гарантії прав професійних публічних службовців ОМС під час застосування дисциплінарного стягнення. У ч. 4 пропонованої статті доцільно окреслити перелік гарантій, які окреслені в ст. 63 ЗУ 2001 р. № 2493 у редакції, що пропонується авторами Проекту ЗУ 2022 р. № 6504 [366];

5) додаткові підстави та умови притягнення посадових осіб ОМС до дисциплінарної відповідальності, обумовлені уведенням в дію режиму воєнного та надзвичайного стану. На сьогоднішній день, а саме в умовах широкомасштабної Російсько-Української війни в ЗУ 2015 р. № 389 передбачається посилена відповідальність для посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 9 ст. 10) в частині порушення вимог ЗУ 2014 р. № 1700. Відповідні обставини також повинні бути враховані в пропонованій статті в рамках застереження, що посадові особи ОМС можуть бути притягнуті також на підставах і за умов, які передбачені в інших законах України.

3. Стаття 25 «Матеріальна відповідальність посадової особи місцевого самоврядування». Аналогічно дисциплінарній відповідальності, особливості притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до матеріальної відповідальності врегульовуються нормами КЗпП, що також засвідчує судова практика [див., напр.: 254]. При цьому в ч. 1 пропонованої статті доцільно встановити загальне правило, відповідно до якого настання матеріальної відповідальності посадової особи ОМС може мати місце за умов: 1) наявності: прямої дійсної шкоди; протиправної поведінки (факт цього засвідчується чинним актом про притягнення відповідної особи до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності); вини (об'єктивується як в діях, так і в бездіяльності); наявність

прямого причинного зв'язку між підтвердженою протиправною, винною дією (бездіяльністю) особи та шкодою, яка стала наслідком таких діянь; 2) відсутність обставин, які у відповідності до Закону дають імунітет посадовій особі від притягнення до такої відповідальності (тобто, імунітет під час дії воєнного стану, що характеризується наявністю обставин, перелічених в ч. 3 ст. 9 ЗУ 2015 р. № 389 у редакції ЗУ 2022 р. № 2124-IX [295]).

У ч. 2 пропонованої редакції ст. 25 ЗУ 2001 р. № 2493 слід викласти правило, окреслене в ч. 1 ст. 24 у чинній редакції із застереженням: *«Це правило не застосовується у випадках, коли матеріальна шкода була завдана посадовою особою в результаті дій, пов'язаних із корупцією, або ж внаслідок вчинення нею корупційного правопорушення»*. У ч. 3 пропонованої редакції ст. 25 ЗУ 2001 р. № 2493 слід викласти правило, закріплене в ч. 2 ст. 24 чинної редакції із таким застереженням: *«Перед реалізацією вказаного права зворотної вимоги (регресу) до відповідної посадової особи місцевого самоврядування враховується майновий стан такої посадової особи»*. Додатково у цій частині ст. 25 ЗУ 2001 р. № 2493 (в пропонованій нами редакції) слід викласти порядок відшкодування шкоди посадовою особою, враховуючи пропозицію авторів Проекту ЗУ 2022 р. № 6504 [366], викладену в ст. 69 ЗУ 2001 р. № 2493 (в редакції вказаного урядового законопроекту).

У контексті викладеного слід зауважити, що серед видів юридичної відповідальності існує також й *цивільна відповідальність (цивільно-правова відповідальність)*. Разом із тим, дії, бездіяльність та акти посадової особи місцевого самоврядування, які можуть завдати шкоду іншим особам (також у формі моральної шкоди), у загальному вигляді не можуть розглядатись в якості підстави для притягнення посадової особи до цивільно-правової відповідальності. Це пояснимо тим фактом, що з чинного законодавства випливає (і ця ж логіка нами фрагментарно підтримується в наведених пропозиціях до ЗУ 2001 р. № 2493), що за вчинену посадовцем шкоду в повній мірі відповідає саме ОМС (у контексті пропозицій – крім випадків, коли дії вчиняються посадовою особою в рамках корупційних відносин; це

є особливим правилом, в межах якого ми відступили від вказаної логіки, за якої стороною цивільної відповідальності постає виключно ОМС), натомість сама посадова особа підлягає лише матеріальній відповідальності (у разі реалізації права на регрес). За таких обставин ст. 25 ЗУ 2001 р. № 2493 (в пропонованій редакції) слід також доповнити частиною 4, в якій слід окреслити особливості притягнення посадової особи ОМС до цивільно-правової відповідальності (у разі вчинення дій, що містять ознаки корупції, або ж є діями, пов'язаними з корупцією).

4. Стаття 26 «Адміністративна та кримінальна відповідальність посадової особи місцевого самоврядування». У ч. 1 цієї статті ЗУ 2001 р. № 2493 слід передбачити, що порушення посадовою особою місцевого самоврядування законодавства про службу в ОМС діями, бездіяльністю та шляхом прийняття актів, які є суспільно шкідливого характеру (в сенсі ст. 9 КУпАП), може наставати адміністративна відповідальність на підставах і умовах, визначених в КУпАП. Доцільність цієї норми аргументована: 1) потребою відображення в тексті ЗУ 2001 р. № 2493 основних видів юридичної відповідальності, що сприяє юридичній визначеності діяльності ОМС в контексті очікувань від служби особи, яка бажає реалізувати право на публічну службу в межах місцевого самоврядування (це є особливо актуальним для ОМС малих населених пунктів, в яких посади можуть займати особи, котрі не завжди можуть в повній мірі усвідомлювати весь обсяг відповідальності, який на них покладається в результаті розпорошеності норм про юридичну відповідальність за порушення законодавства під час здійснення повноважень); 2) судова практика засвідчує наявність низки судових рішень [див., напр.: 223; 251; 255], з текстів яких випливає, що посадові особи місцевого самоврядування вчиняли суспільно шкідливі діяння, пов'язані із виконанням службових обов'язків, не усвідомлюючи в повній мірі свою відповідальність, хоча й повинні були про це знати (вказане переважно стосується адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, на які було відреаговано прокурором в рамках здійснення ним квазіконтролю діяльності ОМС – субсидіарної діяльності щодо забезпечення законності в діяльності відповідних суб'єктів владних

повноважень; хоча також наявний значний обсяг рішень [див., напр.: 218; 224; 243], в яких засвідчується умисне використання посадовими особами місцевого самоврядування посадових можливостей для вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією).

Що ж стосується кримінальної відповідальності, то потреба вказівки про неї у цьому Законі обґрунтовується тими ж аргументами, що застосовувались відносно адміністративної відповідальності, з урахуванням того факту, що посадові обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування, у разі їх вчинення зі злочинним мотивом, можуть спричинити суттєві негативні наслідки для стану забезпечення інтересів і прав відповідної ТГ та суспільства загалом, що засвідчує також і судова практика [див., напр.: 34; 35; 38].

Підводячи **підсумок** викладеному зазначимо, що на сьогоднішній день удосконалення підстав і порядку застосування юридичної відповідальності посадових осіб ОМС може бути здійснено шляхом окреслення основних видів юридичної відповідальності, до яких може бути притягнуто таких суб'єктів владних повноважень, а також комплексу обставин (підстав, умов) й порядку притягнення цих осіб до юридичної відповідальності. З цією метою необхідно викласти доповнити ЗУ 2001 р. № 2493 статтею 18-1 «Забезпечення службової дисципліни в органах місцевого самоврядування», а також викласти в новій редакції Розділ VI ЗУ 2001 р. № 2493, в якому юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання (неналежне виконання) посадових обов'язків не буде пов'язуватись лише з матеріальною відповідальністю (у разі реалізації права на регрес), але й з дисциплінарною, цивільно-правовою (коли відсутні підстави для настання матеріальної відповідальності), адміністративною та кримінальною відповідальністю.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Досвід забезпечення законності діяльності ОМС в державах-членах ЄС свідчить про важливість закріплення основних принципів такої забезпечувальної діяльності. Систему таких принципів в Естонії, Італії, Литві, Польщі, Франції складають: 1) принцип юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та суб'єктів, які контролюють (здійснюють нагляд) діяльність ОМС (узгоджений із рішеннями ЄСПЛ в справах «Олександр Волков проти України», «Стіл та інші проти Сполученого Королівства»); 2) принцип самостійності (автономності) МС (забезпечення децентралізованої організації держави та недопущення голлістського централізованого порядку на рівні МС); 3) принцип розумних обмежень автономії ОМС, пропорційних необхідності захисту публічних інтересів в діяльності ОМС та необхідності забезпечення децентралізованої організації держави (узгоджений із рішеннями ЄСПЛ в справах «Скачкова та Рижа проти України», «Хуттен-Чапська проти Польщі»). Важливо зауважити, що існуючі законопроекти (наприклад Урядовий від 25.06.2020) також пропонують законодавчо визначити перелік принципів, що в цілому відповідають європейській практиці. Проте недоліком цих пропозицій є розмитість та абстрактність викладення принципів, що на практиці дозволить їх досить довільно тлумачити. Також проаналізований досвід держав-членів ЄС вказує на доцільність створення Кодексу місцевого самоврядування в Україні за прикладом Франції.

2. Вдосконалення правового регулювання забезпечення законності в діяльності ОМС:

1) внутрішній контроль діяльності ОМС: а) створення та прийняття ЗУ «Про забезпечення законності місцевого самоврядування», яким будуть вдосконалюватись критерії (підстави, умови) видів внутрішнього контролю, способи здійснення такого контролю, а також розширюватиме відповідні контрольні повноваження з метою оптимізації забезпечення законності в діяльності ОМС; 2) створення та опублікування Мін'юстом України Рекомендації про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости;

2) контроль територіальною громадою: в пропонованому нами *Проекті ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* враховуючи переваги і недоліки проектів законів України про громадський контроль за діяльністю ОМС (2015 р. № 2737, № 2737-1 та 2019 р. № 2282), гласність ОМС (2020 р. № 4256, а також 2021 р. № 4582, № 4582-1 та № 6401), окремі форми громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (2013 р. № 3747, 2015 р. № 2467, 2020 р. № 4208, № 4254, 2022 р. № 7283), передбачатиме внесення змін до ЗУ 1997 р. № 280: 1) викладення у новій редакції назви ст. 8, а також змісту статей 8, 9, 13, ч. 17 ст. 46, ч. 5 ст. 49 (слід вказати, що «*фактичні підстави для звернення відповідної ради до виборців з пропозицією про відкликання депутата у встановленому законом порядку визначені в частині п'ятій статті 20 і статті 37 ЗУ "Про статус депутатів місцевих рад"*»), п. 5 ч. 3 ст. 50 та п. 14 ч. 6 ст. 55; 2) доповнення Закону: а) статтями 8-1 «Народна ініціатива», 9-1 «Звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування», 12-1 «Публічні консультації», 12-2 «ГО(Е) діяльності ВОР та посадових осіб», 12-3 «КДО при ОМС та їх посадових особах», 20-1 «Громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», 60-1 «Інвентаризація об'єктів права комунальної власності ТГ», 60-2 «Реєстр об'єктів права комунальної власності ТГ»; б) визначеннями термінів, які вживаються в ЗУ 1997 р. № 280 (також тих, що враховують текст Закону в редакції пропонованого законопроекту), а саме ч. 1 ст. 1 цього Закону («члени територіальної громади», «мікрогромада», «члени мікрогромади», «КДО», «ПМЗ», «загальні збори громадян», «конференція», «делегати конференції», «народна ініціатива» та ін.). Також *Проект ЗУ про забезпечення законності місцевого самоврядування* повинен визнати такою, що втратила чинність Постанову ВР України від 1993 р. № 3748-ХІІ.

3) адміністративний нагляд за діяльністю ОМС: з 2014 р. поступово трансформується у контроль державою органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів мінімізації ризиків національної безпеки у зв'язку зі зростанням рівня сепаратизму в державі. Утім вважаємо, що це виправдовує звуження

чи заперечення невід'ємного права на місцеве самоврядування, тому потребується закріплення на рівні законодавства відповідного балансу, який не допускатиме свавілля в цій площині РНБО України, ВЦА, військових адміністрацій.

4) судовий контроль: закріплення в ч. 13 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280 правила про визнання рішення ОМС протиправним й про поворот його виконання із зазначенням відповідного способу виконання, що сукупно сприятиме відновленню правопорядку та справедливості на місцевому рівні.

3. На сьогоднішній день правове регулювання ЮВ посадових осіб ОМС не характеризується системністю (належною юридичною визначеністю) та повнотою, що шкодить автономії МС та стану ЗЗ діяльності ОМС. Для вирішення цієї проблеми доцільно в *Проекті ЗУ про ЗЗ МС* передбачити: 1) доповнення ЗУ 2001 р. № 2493 статтею 18-1 «Забезпечення службової дисципліни в органах МС» (уможливлуватиме встановлення нормативної та фактичної підстави притягнення посадової особи ОМС до ДВ та ін. видів ЮВ); 2) викладення в новій редакції назви розділу VI ЗУ 2001 р. № 2493 («ЮВ за порушення законодавства про службу в органах МС»), а також самого розділ цього Закону: а) ст. 23 «Відповідальність за порушення законодавства про службу в ОМС» (ч. 1 залишити, а в ч. 2 передбачити ДВ держслужбовців, які шкодять децентралізованій організації держави чи авторитету ОМС шляхом протиправного впливу на конкретний ОМС, його посадову особу); б) ст. 24 «ДВ посадової особи МС» (у ч. 1 – окреслюється перелік типів фактичних підстав ДВ; у ч. 2 – порядок притягнення посадової особи ОМС до ДВ; у ч. 3 – перелік дисциплінарних стягнень; у ч. 4 – перелік гарантій під час притягнення до ДВ, з урахуванням ст. 63 ЗУ 2001 р. № 2493 у редакції, що пропонується в *Проекті ЗУ 2022 р. № 6504*; у ч. 5 – додаткові аспекти ДВ, що обумовлюються уведенням надзвичайного чи воєнного стану); в) ст. 25 «МВ посадової особи МС» (у ч. 1 – визначаються основні умови настання МВ посадової особи ОМС, враховуючи імунітет під час дії режиму воєнного стану; у частинах 2 і 3 – відтворюється ч. 1 ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493 в чинній редакції із застереженням, що вона застосовується із врахуванням майнового стану посадової

особи МС й не може застосовуватись до посадових осіб, які завдали шкоду в процесі вчинення корупційного злочину чи правопорушення, пов'язаного із корупцією – в цьому випадку настає цивільно-правова відповідальність посадової особи); г) ст. 26 «Адміністративна та кримінальна відповідальність посадової особи МС» (законодавцем додатково наголошується на тому, що посадові особи підлягають таким видам відповідальності у відповідності до КУпАП чи КК України за службові діяння, що мають суспільно шкідливий чи суспільно небезпечний характер).

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС, встановленні проблем правового регулювання ЗЗ діяльності органів і посадових осіб МС та визначення шляхів їх вирішення. Основними науковими і практичними результатами роботи є наступні:

1. Законність в діяльності ОМС у правовій та демократичній державі: 1) урегульована правом; 2) спрямована на встановлення необхідного рівня правопорядку в усіх сферах діяльності ОМС, зобов'язує посадових осіб ОМС вчиняти управлінські дії (бездіяльність) або приймати рішення, ґрунтуючись на принципах права та вимозі ч. 2 ст. 19 Конституції України, а також дотримуватись комплексу обов'язкових умов здійснення дискреційного повноваження; 3) є частиною режиму адміністративного права, що визначає її адміністративно-правовий зміст; 4) узгоджена із вимогами законності та скоригована особливостями діяльності ОМС, що впливають з доктрини невід'ємного права на МС; 5) трансформується в правопорядок (як в організаційному вимірі, так і в сферах, на які ОМС поширює владний вплив); 6) передбачає існування адміністративно-правового механізму ЗЗ, інструментальним базисом якого є АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС; 7) має очевидну соціально-правову значимість.

Законодавство, яке неналежним чином врегульовує усі аспекти ЗЗ діяльності ОМС або ж передбачає заходи ЗЗ, які обмежують можливості ОМС реалізувати принцип народного суверенітету (шляхом централізації публічної влади), суперечить доктрині невід'ємного права на МС та самому принципу законності. Задля дійсного забезпечення законності в діяльності ОМС доцільно створити та в подальшому прийняти *проект ЗУ «Про внесення змін до законів України щодо ЗЗ під час здійснення МС»*, яким зокрема будуть внесені зміни до ЗУ 1997 р. № 280: 1) в ч. 1 ст. 1 визначатиметься поняття «ЗЗ в діяльності ОМС»; 2) доповнено розділом IV-1 «ЗЗ в діяльності ОМС», що складатиметься зі статей, які: а) уточнюватимуть принципи,

сутність, мету, завдання та засади ВОК, ГК, АН і СК за законністю діяльності ОМС; б) окреслюватимуть специфіку ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб МС у період дії режимів воєнного та надзвичайного стану.

2. Адміністративно-правові засоби забезпечення законності в діяльності ОМС – передбачені законодавством гарантії ЗЗ в реалізації права на МС, що безпосередньо спрямовані на належну реалізацію адміністративно-правового режиму законності діяльності ОМС та опосередковуються діяльністю уповноважених суб'єктів щодо попередження, виявлення відхилень в діяльності ОМС (їх посадових осіб) від вимог законодавства, а також реагування такими суб'єктами у зв'язку із виявленням порушення законності і службової дисципліни в діяльності ОМС (їх посадових осіб). Мета цих засобів: уможливлення належної реалізації права територіальної громади на МС, що порушується (може бути порушеним) ігноруванням принципу законності в діяльності ОМС; створення умов нетолерантності посадових осіб ОМС до порушення принципу законності. Завдання: впровадження стандартів публічного адміністрування в діяльності ОМС, узгоджених із концепцією належного урядування; оперативне виявлення фактів вчинення порушення законності, реагування на ці факти; реалізація заходів з попередження виникнення чинників порушення законності; належне здійснення кадрової політики в ОМС та ін. Ці засоби в якості адресатів мають, з одного боку, безпосередньо органи та посадових осіб МС, а з іншого боку – суб'єктів, які застосовують відповідні АПЗ ЗЗ, при цьому вони завжди об'єктивуються в конкретних юридично значущих діях.

Основними видами АПЗ ЗЗ в діяльності ОМС є: 1) контроль: а) ВК: кадровий контроль (кадрові процедури контрольного характеру); ВОК (*сфера ВК сільської, селищної, міської ради*, що поширена на депутатів ради, відповідного сільського, селищного, міського голову, секретаря ради, керівників ВОР і посадових осіб, яких рада призначає, затверджує, та старосту, ВОР; постійні комісії; *сфера ВК ВОР*, яка поширена на підконтрольних кадрів ВКР, підпорядкованих їм відділів, управлінь, інших ВОР; *сфера ВК сільського, селищного, міського голови*, що охоплює відповідну

раду, ВКР, кадри апарату ради та ВКР, заступника, заступників; поза сферами ВК знаходиться ТГ, яка сама здійснює ВК у вигляді ГК на рівні МС, що поширюється на всі ОМС, їх посадові особи); б) СК (за ініціативою позивача, у межах предмета позову); 2) АН за дотриманням посадовими особами МС норм законодавства в їх службовій діяльності (*загальний тип АН*, що здійснює відповідна МДА; *спеціальний тип АН*, який здійснюють СВП зі спеціальним статусом, головним чином НАЗК; *особливий тип АН* за діяльністю ОМС, який здійснює РНБО України та ВЦА, військові адміністрації); 3) субсидіарна діяльність прокурора щодо ЗЗ в діяльності ОМС, їх посадових осіб; 4) ЮВ посадових осіб МС.

3. Організаційна структура внутрішнього контролю в ОМС складається з діяльності територіальної громади; сільської, селищної, міської ради; сільського, селищного, міського голови; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; районної та обласної ради; голови районної, обласної, районної у місті ради; постійних комісій ради; тимчасових контрольних комісій. Основними формами діяльності вказаних суб'єктів щодо забезпечення законності є кадровий контроль, контроль законності актів відповідного рівня, в окремих випадках можливість звернення до суду, підготовка та подання на розгляд звітів та пропозицій.

Не дивлячись на те, що в Україні сформовано цілісну організаційну структуру внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування, законодавчо реалізація такого контролю не є достатнім чином урегульованою (невизначеність чи дублювання повноважень, невизначеність процесу звітування, процесу скасування актів).

4. Дієвість громадського контролю у діяльності органів і посадових осіб МС визначається наступними суб'єктами: територіальною громадою та громадськими організаціями. При цьому діяльність територіальної громади найменш досліджена у наукових джерелах.

Здійснення громадського контролю територіальною громадою може бути забезпечена шляхом внесення пропонованим *Проектом ЗУ про ЗЗ МС* комплексу змін

до ЗУ 1997 р. № 280 (враховуючи переваги і недоліки раніше поданих законопроектів, які стосувались ГК), а саме:

1) *викладення у новій редакції*: а) назви («Загальні збори (конференції)») та змісту ст. 8 (визначатиме мету, завдання, принципи організації і проведення ЗЗГ, конференцій; право на організацію та участь в цих зібраннях, конференціях; територія, в межах якої проводяться ЗЗГ, конференція; повноваження ЗЗГ, конференцій; засади формування порядку скликання і проведення ЗЗГ, конференцій; юридичне значення рішень ЗЗГ, конференції та сутність протоколів їх проведення; реалізація рішень ЗЗГ, конференцій, а також їх оскарження); б) ст. 9 (визначатиме мету, завдання місцевих ініціатив; сутність права на місцеві ініціативи, коло суб'єктів цього права, а також принципи його реалізації; територія, на якій це право реалізується; обов'язки ОМС, їх посадових осіб в зв'язку із реалізацією права на МІ; оскарження суб'єктами реалізації права на МІ форми реагування ОМС на відповідну МІ); в) ст. 13 (окреслюватиме мету, завдання ГС; територію, на якій реалізується право на ініціювання ГС; коло питань, з приводу яких обов'язковим є проведення ГС; коло суб'єктів, які мають право ініціювати ГС; засади прозорості і відкритості ГС; сутність пропозицій, що можуть вноситись за результатами ГС, основні засади розгляду цих пропозицій ОМС; визнання ОМС відповідальними суб'єктами за надання необхідної організаційної та технічної допомоги в проведенні ГС); г) ч. 17 ст. 46 (встановлюватиме для місцевих рад обов'язок транслювати в режимі реального часу засідання, архівувати ці засідання на офіційному веб-сайті рад із забезпеченням відкритого до них доступу; для місцевих рад, крім обласних і КМР, виконання цього обов'язку слід відтермінувати до 2025 р., а для селищних рад – до 2028 р.; дозволить присутнім на засіданнях ради і їх органів громадянам без шкоди для процедури проведення засідання здійснювати фіксацію засідання, транслювати їх у режимі реального часу; окреслення гарантій доступу громадян до засідань рад і їх органів); г) ч. 5 ст. 49 (узгодження цієї норми ЗУ з ч. 5 ст. 20 і ст. 37 ЗУ 2002 р. № 93); д) п. 5 ч. 3 ст. 50 та п. 14 ч. 6 ст. 55 (покладатиме на секретаря сільської, селищної, міської ради, голови районної, обласної, районної у

місті ради обов'язок оприлюднювати у формі відкритих даних результати поіменних голосувань депутатів на пленарних засіданнях ради й забезпечувати відкритий доступу до цієї інформації з урахуванням приписів ч. 1 ст. 5 ЗУ 2011 р. № 2939-VI);

2) *доповнення статтями*: а) 8-1 «Народні ініціативи» (визначатиме мету, завдання НІ, сутність права на відкликання посадових осіб МС за НІ, а також територію, на якій це право може реалізуватись; гарантії незалежності та самостійності ЗВ у процесі відкликання посадових осіб МС за НІ від політичних партій); б) 9-1 «Звернення громадян до органів і посадових осіб МС» (окреслюватиме мету, завдання звернень, сутність права на звернення до ОМС, їх посадових осіб; міститиме перелік допустимих форм і видів звернень; визначатиме етапи отримання, розгляду та прийняття рішення за результатами розгляду звернення, а також основні вимоги до такого рішення за критеріями: законність, неупередженість, людиноцентричність, спрямованість на реальне, повне, оптимальне та оперативне вирішення проблем, порушених у зверненні; визначатиме мету, завдання ЕП з урахуванням вимог ст. 23-1 ЗУ 1996 р. № 393, а також коло суб'єктів, які мають право на подання ЕП; вимоги до форми подання ЕП через ЄСМП та до структури змісту ЕП; право суб'єкта подання ЕП оскаржувати в судовому порядку рішення ОМС за результатами розгляду ЕП); в) 12-1 «ПК» (визначатиме мету, завдання ПК, вимоги до форми і змісту консультаційного документу; форми проведення ПК, особливості їх проведення, включно з електронною формою проведення ПК; перелік прав членів ТГ, як заінтересованої сторони у правовідносинах, пов'язаних із проведенням ПК, та кореспондуючі обов'язки ОМС; порядок організації й проведення ПК, наслідки порушення такого порядку; форма і зміст звіту за результатами проведення ПК); г) 12-2 «ГО(Е) діяльності ВОР та посадових осіб» (за змістом є аналогічною ст. 13-4 ЗУ 1997 р. № 280 в редакції, запропонованій авторами Проекту ЗУ 2022 р. № 7283; утім в ч. 8 має бути застереження про те, що порядок проведення ГО(Е), сприяння її проведенню визначається регламентом ради); г) 12-3 «КДО при ОМС та їх посадових особах» (окреслюватиме мету, завдання участі в діяльності КДО; права і обов'язки

членів ТГ, які беруть участь в діяльності КДО; обов'язки СВП, які впливають з участі громадян в діяльності КДО; форми роботи КДО; порядок розгляду відповідним СВП пропозицій щодо вдосконалення їх роботи; покладання на органи і посадових осіб, при яких створюються КДО, розробляти (у формі рішень) порядок участі в цих КДО; д) 20-1 «ГК за діяльністю органів і посадових осіб МС» (суть ГК, його мета, завдання, рамки законності контролю; місце та роль ГК в організації МС та суспільства; співвідношення цієї норми ЗУ із нормами про ГК, що містяться зокрема у законах України 1996 р. № 393, 2003 р. № 1160, 2011 р. № 2939); основні гарантії забезпечення права членів ТГ на ГК; е) 60-1 «Інвентаризація об'єктів права комунальної власності ТГ» (визначатиме суть, мету, методи проведення суцільної інвентаризації відповідних об'єктів; обов'язковість опублікування на веб-сайті ОМС звіту за результати інвентаризації); є) 60-2 «Реєстр об'єктів права комунальної власності ТГ» (визначатиме суть Реєстру, його розпорядника, відповідальну посадову особу, яка його веде та адмініструє; окреслюватиме структуру Реєстру, особливості внесення змін до нього, а також доступу до даних Реєстру);

3) визначатиме в ч. 1 ст. 1 терміни, що вживаються в Законі (зокрема, «житель», «члени ТГ», «мікрогрумада», «члени мікрогрумади», «КДО», «ПМЗ», «ЗЗГ», «конференція», «делегати конференції», «НІ», «пропозиція щодо відкликання депутатів місцевих рад, а також голів ТГ», «МІ», «ГС», «ПК», «ЕП», «консультаційний документ»). Також *Проект ЗУ про ЗЗ МС* повинен визнати такою, що втратила чинність Постанову ВР України від 1993 р. № 3748.

5. На сьогоднішній день в Україні існує модель трьох типової системи АН за діяльністю ОМС: 1) загальний тип АН за діяльністю ОМС, що здійснює відповідна МДА й передбачає: а) нагляд (фактично – контроль) за дотриманням ОМС вимог законодавства про звернення громадян; б) проведення (у межах державного контролю) перевірок дотримання вимог законності в діяльності органів і посадових осіб МС; в) моніторинг рішень, розпоряджень ОМС і їх посадових осіб та звернення до суду з позовом про визнання незаконним акту ОМС; 2) спеціальний тип АН за діяльністю

ОМС, який здійснюють СВП зі спеціальним статусом, головним чином НАЗК, яке:

- а) аналізує діяльність ОМС у сфері запобігання та протидії корупції; б) здійснює моніторинг і контроль виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб МС;
- в) перевіряє декларації суб'єктів декларування; г) вносить приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених ЗУ 2014 р. № 1700-VII та ін.;

3) особливий тип АН за діяльністю ОМС (пов'язаний із уведенням надзвичайного чи воєнного стану) та здійснюється:

- а) РНБО України (здійснює нагляд і контроль за діяльністю ОМС без чіткого уточнення на рівні законів меж такої діяльності); б) ВЦА (моніторинг актів ОМС на предмет обмеження ними прав та інтересів ТГ; звернення до суду із позовом про визнання акту ОМС, їх посадових осіб незаконними); в) військовими адміністраціями (здійснюють моніторинг актів ОМС, їх посадових осіб на предмет відповідності вимогам законності; скасовують акти ВОР; звертаються до суду з позовом про визнання актів ОМС незаконними, якщо вони обмежують права та інтереси ТГ; можуть ініціювати питання про припинення реалізації права на МС на відповідній території за рахунок централізації влади).

Сучасна модель АН за діяльністю ОМС не є досконалою, а в контексті дії режиму воєнного стану засвідчує, що такий період часу є періодом найбільш уразливого стану ТГ, що виявляється у юридичній та фактичній неспроможності громади бути реальним джерелом влади на рівні МС через системну централізацію влади, яка здійснюється РНБО України та тимчасовими держорганами (ВЦА, військовими адміністраціями).

6. Модель СК діяльності ОМС охоплює:

- 1) СК міжнародного регіонального рівня – ЄСПЛ, який: а) розкриває сутність базових засад належної діяльності ОПВ (напр., рішення у справах «Онер'їлдіз проти Туреччини», «Рисовський проти України»); б) встановлює справедливість, яка була проігнорована в СК національного рівня (зокрема, рішення у справі «Релігійна громада Свідків Єгови Тернівського району Кривого Рогу проти України»);
- 2) СК національного рівня: а) СК, який

здійснює КС України (сприяє нормативному упорядкуванню діяльності ОМС, їх посадових осіб у відповідності до вимог Основного ЗУ); б) СК національних судів, які розглядають спори з приводу законності діяльності ОМС, їх посадових осіб (переважно це справи з приводу: захисту органами і посадовими особами МС інтересів ТГ від незаконних дій інших ОМС та ОБВ; законності рішень, дій, бездіяльності ОМС (за позовами МДА, прокурора); законності заходів ВК в локальній системі ОМС, здійснених в межах кадрового контролю; окремо важливість СК полягає в перевірці законності притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб МС за вчинення службових злочинів) та контролюють виконання таких рішень.

7. Досвід забезпечення законності діяльності ОМС в державах-членах ЄС свідчить про важливість закріплення основних принципів такої забезпечувальної діяльності. Систему таких принципів в Естонії, Італії, Литві, Польщі, Франції складають: 1) принцип юридичної визначеності усіх аспектів діяльності ОМС та контролюючих їх діяльність суб'єктів (узгоджений правовими позиціями ЄСПЛ, окресленими в рішеннях у справах «Волков проти України», «Стіл та інші проти Сполученого Королівства»); 2) принцип самостійності МС (децентралізована організація держави, недопущення голлістського централізованого порядку на рівні МС); 3) принцип розумних обмежень автономії ОМС, пропорційних необхідності захисту публічних інтересів в діяльності ОМС та забезпечення децентралізованої організації держави (узгоджений із рішеннями ЄСПЛ в справах «Скачкова та Рижя проти України», «Хуттен-Чапська проти Польщі»). Зміст цих засад (зادля забезпечення принципу юридичної визначеності) доцільно відобразити в ЗУ 1997 р. № 280 шляхом доповнення його (у межах пропонованого нами *Проекту ЗУ про ЗЗ МС*) статтею 80-1 «Принципи ЗЗ в діяльності органів і посадових осіб МС». Впровадження та реалізація цих принципів у практиці держав-членів ЄС вказує на можливість: 1) доповнення розділу IV ЗУ 1997 р. № 280 статтею 71-1 «Конгрес ОМС України» (статус Конгреса повинен бути подібним Латвійському союзу самоврядування);

2) початку законопроектної роботи з трансформації ЗУ 1997 р. № 280 у Кодекс МС України (за прикладом Франції, в якій діє ЗКТОВ).

8. Шляхами оптимізації правового регулювання адміністративно-правових засобів забезпечення законності в діяльності ОМС є:

1) оптимізація організації внутрішнього контролю в діяльності ОМС повинна передбачати комплекс зміни до ЗУ 1997 р. № 280 (шляхом прийняття *Проекту ЗУ про ЗЗ МС*): 1) щодо вдосконалення здійснення кадрового контролю в частині: а) процедури звітування: доповнити абзацом 2 ч. 7 ст. 42 (визначення обов'язкових складових звіту; права і обов'язки звітуючого суб'єкта та ради, депутатів, що заслуховують звіт; забезпечення прозорості, гласності звітування); доповнити статтею 42-2 «Звітування сільського, селищного, міського голови про свою роботу перед ТГ»; доповнити ч. 6 ст. 54-1 абзацом 2 (щодо оцінки жителями результатів звіту старости); б) звільнення порушників вимог законності (дострокового припинення повноважень) посадових осіб МС: доповнити ч. 1 ст. 26 ЗУ 1997 р. № 280 пунктом 4-1 (право ради звільняти з посади відповідних заступника сільського, селищного, міського голови за пропозицією відповідного голови); доповнити пунктом 4-1 ч. 1 ст. 42 (надати сільському, селищному, міському голові право вносити на розгляд відповідної ради пропозиції щодо звільнення з посади заступника); викласти в новій редакції п. 10 ч. 4 ст. 54 (розширити повноваження сільського, селищного, міського голови правом звільняти керуючого справами ВКР та інших працівників ВОР, якщо вони порушили вимоги законності діяльності ОМС); 2) щодо скасування актів ОМС: а) доповнити частиною 13 ст. 59 (передбачити загальні засади скасування відповідної радою актів ВОР, що повинні деталізуватись у регламентах рад); б) доповнити абзацом 2 ч. 4 ст. 59 (процедура зупинення дії рішення ВКР, відповідної ради розпорядженням; критерії обґрунтованості розпорядження). Також в рамках оптимізації організації ВК в ОМС доцільним є розроблення Мін'юстом України та опублікування (на офіційному веб-сайті) Рекомендації про врегулювання у Положенні про старосту порядку звітування старости.

2) внесення відповідних змін та уточнень щодо громадського контролю територіальною громадою за діяльністю ОМС;

3) наявні проєкти законів України, формально спрямовані на удосконалення адміністративного нагляду за діяльністю ОМС, в дійсності заперечують принцип народного суверенітету, сприяючи централізації влади. З метою виправлення такої ситуації доцільно (*Проєктом ЗУ про ЗЗ МС*): 1) доповнити: а) ст. 35 ЗУ 1999 р. № 586 частиною 4-1 (уточнення суб'єктів і об'єктів контролю та порядку контролю за виконанням ОМС і їх посадовими особами делегованих повноважень); б) ЗУ 1998 р. № 183 статтею 4-1 «Контроль РНБО України діяльності ОМС під час введення воєнного чи надзвичайного стану»; 2) викласти в новій редакції: а) п. 6 ч. 3 ст. 6 ЗУ 2015 р. № 141 слід викласти в наступній редакції (уточнення можливості ВЦА звертатись до суду з позовом про визнання незаконним акту ОМС, їх посадових осіб, якщо такі акти загрожують безпеці та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ); б) п. 6 ч. 4 ст. 15 ЗУ 2015 р. № 389 (встановлення права військової адміністрації звертатись до суду з позовом про визнання незаконними актів ОМС, їх посадових осіб, якщо ними унеможлиблюється належне забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку на відповідній території).

4) для підвищення ефективності СК доцільно *Проєктом ЗУ про ЗЗ МС* доповнити частиною 13 ст. 59 ЗУ 1997 р. № 280, в якій: 1) на ОМС покладатиметься обов'язок здійснювати заходи повороту виконання їх акту, визнаного в судовому рішенні протиправним; 2) визначатимуться: а) заходи повороту виконання протиправного акту ОМС, очікувані результати їх здійснення; б) обставини, які засвідчують факт повного виконання відповідного судового рішення.

9. З метою забезпечення юридичної визначеності ЗЗ діяльності ОМС в частині ЮВ посадових осіб МС доцільно в *Проєкті ЗУ про ЗЗ МС* передбачити: 1) доповнення ЗУ 2001 р. № 2493 статтею 18-1 «Забезпечення службової дисципліни в органах МС» (уможливило встановлення нормативної та фактичної підстави притягнення посадової особи ОМС до ДВ та ін. видів ЮВ); 2) викладення в новій редакції назви

розділу VI ЗУ 2001 р. № 2493 («ЮВ за порушення законодавства про службу в органах МС»), а також самого розділ цього Закону: а) ст. 23 «Відповідальність за порушення законодавства про службу в ОМС» (ч. 1 залишити, а в ч. 2 передбачити ДВ держслужбовців, які шкодять децентралізованій організації держави чи авторитету ОМС шляхом протиправного впливу на конкретний ОМС, його посадову особу); б) ст. 24 «ДВ посадової особи МС» (у ч. 1 – окреслюється перелік типів фактичних підстав ДВ; у ч. 2 – порядок притягнення посадової особи ОМС до ДВ; у ч. 3 – перелік дисциплінарних стягнень; у ч. 4 – перелік гарантій під час притягнення до ДВ, з урахуванням ст. 63 ЗУ 2001 р. № 2493 у редакції, що пропонується в Проекті ЗУ 2022 р. № 6504; у ч. 5 – додаткові аспекти ДВ, що обумовлюються введенням надзвичайного чи воєнного стану); в) ст. 25 «МВ посадової особи МС» (у ч. 1 – визначаються основні умови настання МВ посадової особи ОМС, враховуючи імунітет під час дії режиму воєнного стану; у частинах 2 і 3 – відтворюється ч. 1 ст. 24 ЗУ 2001 р. № 2493 в чинній редакції із застереженням, що вона застосовується із врахуванням майнового стану посадової особи МС й не може застосовуватись до посадових осіб, які завдали шкоду в процесі вчинення корупційного злочину чи правопорушення, пов'язаного із корупцією – в цьому випадку настає цивільно-правова відповідальність посадової особи); г) ст. 26 «Адміністративна та кримінальна відповідальність посадової особи МС» (підтверджуватиме правило, за яким посадові особи підлягають таким видам відповідальності у відповідності до КУпАП чи КК України за службові діяння, що мають суспільно шкідливий чи суспільно небезпечний характер).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авдюгін Р. Г. Конституційно-правові засоби забезпечення прав людини в Україні. *Держава і право*. 2010. Вип. 47. С. 148-152.
2. Аведян Л. І., Руденко Ю. С. Необхідність і проблеми адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 2. С. 436–440.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.), О. Ф. Андрійко, І. П. Голосніченко та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 584 с.
6. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах : навчальний посібник / О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін.; за заг. ред. В. В. Сокурєнка. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
7. Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
8. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
9. АМУ: Нагляд за місцевим самоврядуванням має здійснюватися в межах, що не суперечать Європейській хартії та Конституції України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/amu-naglyad-za-miscevym-samovryaduvannyam-maye-zdiysnyuvatysya-v-mezhah-shcho-ne-superechat>
10. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів (січень – вересень 2020 р.). Київ : Держаудитслужба, 2020. 263 с.

11. Андріїв М. М. Поняття та структура компетенції органів публічної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2. С. 45-53.

12. Андрійко О. Ф. Поняття і система засобів забезпечення законності у державному управлінні. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.

13. Асоціація міст України закликає Парламент відхилити проєкт змін до Конституції щодо децентралізації. *Асоціація міст України*, 11.01.2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-zaklykaye-parlament-vidhylyty-proyekt-zmin-do-konstytuciyi-shchodo>

14. Аудит і внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування як механізми управління комунальним господарством. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/audit-i-vnutrishniy-kontrol-v-organakh-miscevogo>

15. Баско А. В. Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням децентралізації : дис. д-ра філософ. : 081. Дніпро, 2021. 210 с.

16. Беглиця В. П., Ярошенко В. М. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень. *Наукові праці. Серія : Політологія*. 2014. Т. 248, № 236. С. 64–70.

17. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 19 с.

18. Бедний О. І. Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування: питання класифікації. *Митна справа*. 2003. № 1. С. 77–79.

19. Бедний О. І. Проблемні питання юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. № 19. С. 177–180.

20. Бедрик І. О., Буравльов Л. О. Бюджетне фінансування загальної середньої освіти України. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 97-98.

21. Бережницький Я. В. Проблеми припинення повноважень деяких посадових осіб місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління*.

Серія : Право. 2011. № 1. С. 127–139.

22. Берназюк Я. О. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід’ємним правом органу місцевого самоврядування.

URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-organu-mistseвого-samovryaduvannya>

23. Бисага Ю. Ю. Юридична відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування : теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

24. Бобловський О. Ю. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка.* 2016. Вип. 174. С. 101-108.

25. Бодрова І.І. Проблеми імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування в Україні Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Харків, 2019. Вип.38. С.26-48

26. Борець М. В. Адміністративно-правовий статус державних регуляторів у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 254 с.

27. Борець М. В. Поняття адміністративного нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. *Вісник НТУУ «КПІ».* Серія : Політологія. Соціологія. Право. 2014. Вип. 1(21). С. 108–114.

28. Бородін І. Л. Судовий контроль, його співвідношення з адміністративним контролем та прокурорським наглядом. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України.* 2002. № 4. С. 171–176.

29. Бортяк В. А. Система місцевого фінансового контролю в Україні. *Information, its impact on social and technical processes : Abstracts of VIII Internat. Scient. and Pract. Conf. (Haifa, March 16-17, 2020).* Haifa : New Route. 2020. P. 137-139.

30. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю

органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5. С. 14–18.

31. Бюджетний кодекс України : ЗУ від 08.07.2010 № 2456-VI (у ред. від 01.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

32. Вакулик О. О. Особливості родового об'єкта злочинів проти правосуддя. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 183–187.

33. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. та гол. ред. В. Бусел. Київ : Перун, 2001. 1440 с.

34. Вирок Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 29.11.2018 у справі № 310/7944/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78254586>

35. Вирок Біловодського районного суду Луганської області від 11.12.2017 у справі № 408/1788/16-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71100009>

36. Вирок Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 02.08.2019 у справі № 227/6178/15-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83403848>

37. Вирок Козелецького районного суду Чернігівської області від 24.12.2020 у справі № 734/1656/19. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/93800139/>

38. Вирок Селидівського міського суду Донецької області від 25.06.2021 у справі № 242/3869/19. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/97891872/>

39. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відкритості роботи органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України» (реєстр № 4582 від 13.01.2021) від 09.03.2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70812&pf35401=544087>

40. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» (реєстр № 6401 від 07.12.2021) від 12.01.2022. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73380&pf35401=5581>

41. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості та відкритості місцевих рад шляхом визначення відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменних голосувань» (реєстр № 4256 від 23.10.2020) від 22.03.2021.
URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70237&pf35401=545037>

42. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про внесення змін до пункту 6-1 Розділу V ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо забезпечення конституційного права територіальних громад на місцеве самоврядування» (реєстр № 5504 від 18.05.2021) від 02.11.2021. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71929&pf35401=554983>

43. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр № 2467 від 24.03.2015) від 09.07.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54539&pf35401=351046>

44. Висновок ГНЕУ на проект ЗУ «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр № 3747 від 11.12.2013) від 08.05.2014. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48719&pf35401=300217>

45. Висновок Комітету ВР України з питань правової політики та правосуддя на проект ЗУ «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр № 2467 від 24.03.2015) від 11.11.2015. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54539&pf35401=364537>

46. Висновок Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів щодо повернення на доопрацювання проекту ЗУ про внесення змін до ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» щодо порядку преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування (реєстр. № 7247).

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1255307>

47. Висновок на проект ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр. № 7283 від 13.04.2022) від 19.04.2022.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1274916>

48. Віговський С. І. Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю місцевих судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 260 с.

49. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

50. Врублевський О. С. Хто в громаді головний: порівняння повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/8751>

51. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4(29), Т. 2. С. 8–13. doi:10.32837/ручv.v2i4(29).426.

52. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

53. Гаращук І. В., Петришин О. О. Реформи організації та функціонування місцевого самоврядування в країнах Балтії. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 55–63.

54. Гаруст Ю. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав громадян у податковій сфері. *Наука і правоохорона*. 2013. № 4, Ч. 2. С. 115–120.

55. Гладкий В. В. Децентралізація влади та її корупційні ризики. *Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі* : матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 27 квітня 2018 р.). Одеса : Фенікс, 2018. С. 101–104.

56. Гладкий В. В. Законність в умовах воєнного стану. *Light of Science. Series : Review*. 2022. Working Paper № 22/1. С. 1–3.

57. Гладкий В. В. Конструктивізм нормативних стандартів виникнення трудових

правовідносин. *Соціальне право*. 2020. № 4. С. 84–89. doi:10.37440/soclaw.2020.04.16.

58. Гладкий В. В. Об'єктивні прояви пенітенціарної корупції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6, Т. 2. С. 187–192. doi:10.5281/zenodo.1202420.

59. Гладкий В. В. Ознаки правового механізму забезпечення антикорупційної безпеки. *Сучасні погляди на реформування законодавства* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Полтава, 25-26 жовтня 2019 р.). Херсон : Молод. вчен., 2019. С. 62–66.

60. Гладкий В. В. Основні ознаки європейських цінностей. *Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції* : матеріали II міжнар. наук.-метод. конф. (м. Суми, 28-29 травня 2021 р.). Суми : СумДУ, 2021. С. 35–41.

61. Гладкий В. В. Політичні та економічні ризики децентралізації влади в Україні. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Херсон, 19 квітня 2018 р.). Херсон : ДВНЗ «ХДАУ», 2018. С. 103–105.

62. Гнот Х. Я. Контроль та нагляд за виконанням судових рішень установами виконання покарань в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 850. С. 473–480.

63. Голюкова К. О. Дисципліна та законність в державному управлінні: поняття та способи їх забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 110–113.

64. Гоптарев О. І. Громадський контроль за діяльністю судової влади на сучасному етапі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 66–69.

65. Горінов П. В. Адміністративно-правове регулювання реалізації процедур забезпечення незалежності суддів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 229 с.

66. Городницький П. С. Забезпечення законності в діяльності публічної адміністрації. *Реформи законодавства України в умовах євроінтеграції* : матеріали VI

Всеукр. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 жовтня 2014 р.). Київ : НАВС, 2014. Ч. 2. С. 41–43.

67. Гошовська В. А. Європейські стандарти підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в українських реаліях. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку* : щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 27 травня 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2016. С. 410–413.

68. Гошовська В. А. Навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в контексті європейського виміру системи підвищення кваліфікації. *Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за між нар. участю (Київ, 5-6 листопада 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. М. Білинської, В. М. Сороко, Л. А. Гаєвської. Київ : НАДУ, 2015. С. 90–91.

69. Гошовська В. А. Політична корупція : конспект лекцій. Київ : НАДУ, 2016. 96 с.

70. Гошовська В. А. Соціальна реальність у контексті розбудови демократичного суспільства : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 292 с.

71. Гошовська В. А., Даниленко Л. І., Ларіна Н. Б., Штефанюк А. М. Дистанційне навчання в системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід. Київ : НАДУ, 2015. 108 с.

72. Гошовська В. А., Ільчук Л. І. Людина як суб'єкт і об'єкт соціальних відносин : навч.-метод. матеріали / уклад. Ю. В. Стрілецька. Київ : НАДУ, 2013. 80 с.

73. Гошовська В. А., Максименцева Н. О. Механізми запобігання політичній корупції у представницькій владі : навч.-метод. посіб. Київ : НАДУ, 2020. 200 с.

74. Гошовська В. А., Прудіус Л. В. Професійний розвиток керівників на місцевому рівні в умовах децентралізації влади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. Вип. 2. С. 156–180.

75. Гошовська В. А., Рачинський А. П., Антонова О. Р. Етичні засади взаємодії органів державної влади з інститутами громадського суспільства : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2015. 79 с.

76. Гулиев А. Д. Азербайджан не отдаст свои землю, чтобы покончить с терроризмом, надо ликвидировать костры сепаратизма. *Dirçalış – XXI əsr: elmi işlər toplusu*. 2010. № 82. С.44–48.

77. Гулиев А. Д. Правовое разрешение проблем борьбы с терроризмом: опыт Азербайджанской Республики. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 324–328.

78. Гулиев А. Д. Преступления против всего человечества: даже признавший свою вину не получил правового наказания. *Версии*. 2018. URL: <http://versii.com/news/376414/>

79. Гулиев А. Д. Сепаратизм – первобытная стадия терроризма. *Гілея: науковий вісник*. 2012. Вип. 38(41). С. 751–756.

80. Гулиев А. Д., Погорилко В. Ф. Нагорный Карабах, какая автономия ему нужна – формальная или реальная? *Держава і право*. 2001. Вип. 12. С. 206–214.

81. Гуржій А. В. Публічні консультації: актуальні проблеми та перспективи правового регулювання. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 5(18). С. 74–81.

82. Гурковський М. П., Перепелиця А. В. Форми забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики* : матеріали наук. семінару (м. Львів, 25 червня 2021 р.). Львів : ЛьвДУВС, 2021. С. 61–64.

83. Даниленко А. П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 187–190.

84. Дараганова Н. В. Сутність поняття «адміністративно-правові засоби забезпечення управління охороною праці в Україні». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 73–76.

85. Дашутін І. В. Проблеми правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2018. 382 с.

86. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 02.09.2014 [Офіційний переклад]. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. Ст. 983.

87. Донченко О. І. Принципи законності в діяльності місцевого самоврядування. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/2. С. 72-75.

88. Дрозд О. Ю. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 97–101.

89. Дрозд О. Ю. Узгодження норм адміністративного та трудового права у сфері правового регулювання проходження державної служби в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 110–114.

90. Дрозд Ю. В. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 173 с.

91. Друга спільна заява лідерів МС та експертів щодо змін до Конституції України в частині децентралізації. *Асоціація міст України*, 13.01.2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/druga-spilna-zayava-lideriv-miscevogo-samovryaduvannya-ta-ekspertiv-shchodo-zmin-do>

92. Друга спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування від 13.01.2020. URL: <https://uacrisis.org/uk/74519-druga-spilna-zayava-miskih-selishhnih-silskih-goliv-goliv-ob-yednanih-teritorialnih-gromad-ta-ekspertiv-z-pitan-detsentralizatsiyi-vladi-mistsevogo-samovryaduvannya>

93. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія РЄ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

94. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого

самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 227 с.

95. За втручання прокуратури повернуто у розпорядження територіальної громади землю сільськогосподарського призначення площею понад 30 га, 26.02.2019.

URL: <http://nvp.loga.gov.ua/oda/press/news/>

za_vtruchannya_prokuraturi_povernuto_u_rozporyadzhennya_teritorialnoyi_gromadi_zemluy

96. За позовом прокуратури земельну ділянку повернуто у власність громади, 31.03.2021. URL: <https://kitaygorodska-gromada.gov.ua/news/1617193055/>

97. Завадяк О. П. Проблемні питання адміністративно-правового регулювання забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 82–86.

98. Завадяк О. П. Структура механізму адміністративно-правового забезпечення законності та дисципліни в органах виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 1-1. С. 275–279.

99. Загальні збори. URL: <http://dovidnyk.org.ua/informatsiina-prozorist-3/zahalni-zbory>

100. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 18 с.

101. Залюбовська І. К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2002. 20 с.

102. Замурняк О. Г., Кравченко Ю. С. Кадровий контролінг як інструмент розвитку публічного управління в Україні. *Архіваріус*. 2020. № 2(47). С. 8–11.

103. Заросило В. О. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123-139. doi:10.5281/zenodo.1465480.

104. Заросило Н. В. Визначення понять органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання, їх взаємодії та їх

адміністративних повноважень. *Наука і правоохорона*. 2015. № 2. С. 55-58.

105. Зауваження на рішення Богуславської міської ради від 25.06.2021 № 977-13-VIII «Про надання дозволу Кисимесу О.В. на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки для будівництва індивідуального гаража по вул. Перша Гаражна в межах м. Богуслав» (13 сесія VIII скликання) : Додаток № 1 до розпорядження Богуславського міського голови Обухівського району Київської області від 29.06.2021 № 18.
URL: https://rada.info/upload/users_files/25299709/docs/8c69239aad48d754c6aa06fbddb9ead3.pdf

106. Заява про внесення місцевої ініціативи «Про розірвання договору оренди земельної ділянки від 17.08.2007 № 79-6-00530, укладений між КМР та ТОВ «Піріт» для будівництва, експлуатації та обслуговування офісного центру з підземним паркінгом, дитячим і спортивним майданчиками на вул. Антоновича, 136-138 у Голосіївському районі м. Києва та надання цій земельній ділянці статусу скверу» від 11.02.2019 № 08/КО-490.
URL: <https://drive.google.com/open?id=1xuhJWs8mMjvHDdVNQubqSQbT1IeNRwUu>

107. Заява про внесення місцевої ініціативи «Щодо проєкту рішення КМР, який передбачає внесення змін до персонального складу постійної комісії КМР з питань екологічної політики, шляхом виключення зі складу комісії депутата КМР IX скликання Москаля Дениса Денисовича, в зв'язку з втратою довіри виборців територіальної громади м. Києва» від 22.10.2021 № 08/КО-4535.
URL: <https://drive.google.com/file/d/1Ler69MXmVFxW8rP0BPdRJWiW-JGACjwF/view?usp=sharing>

108. Звільнити із займаних посад виконавчого комітету Сумської міської ради Войтенка М. Г. та Іщенко Т. Д. : ЕП від 08.04.2022. URL: <https://petition.e-dem.ua/sumy/Petition/View/2698>

109. Звіт про виконання умов договору про співробітництво у сфері охорони здоров'я між Преображенської сільською радою Оріхівського району Запорізької

області та Малотокмачанською сільською радою Оріхівського району Запорізької області від 11.12.2017 у 2018 р. : Додаток до рішення Преображенської сільської ради Оріхівського району Запорізької області від 12.04.2019 № 5.

URL: https://rada.info/upload/users_files/04353927/docs/1f25eb74082e2348b59dcdaeed1f05bb.doc

110. Звіт про роботу органів прокуратури за січень - березень 2022 р. (усього по Україні) (форма № II). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=217448

111. Звіт про роботу органів прокуратури за січень - грудень 2021 р. (усього по Україні) (форма № II). URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=215655

112. Звіт щодо громадського контролю над органами місцевого самоврядування в Європі: порівняльне дослідження внутрішнього законодавства окремих європейських держав від 08.12.2017 № CELGR(2017)5. URL: http://www.slg-soc.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/ЗвітРЄ_ЩодогромадськогоконтролюнадОМСвЄвропі_CELGR20175_.pdf

113. Зміни до Конституції в частині децентралізації встановлять баланс прав і відповідальності місцевої влади. *Голос України*, 28.01.2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/355570>

114. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади : Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус» (проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади), 29.11.2021. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

115. Зміни до Конституції щодо децентралізації – демонтаж автономії місцевого самоврядування. *Асоціація міст України*, 09.01.2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zminy-do-konstytuciyi-shchodo-decentralizaciyi->

demontazh-avtonomiyi-miscevogo

116. Зубкова Л. А. Сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 34–45.

117. Ібрагімзаде Е. Р. Адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування. *Держава і право*. 2020. Вип. 88. С. 51–62. doi:10.33663/1563-334-2020-88-51.

118. Ібрагімзаде Е. Р. Вимоги принципу пропорційності у системі нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 22 листоп. 2019 р.) / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє, І. О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. С. 103–105.

119. Ібрагімзаде Е. Р. Європейський досвід організації адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 270–276. doi:10.31733/2078-3566-2020-3-270-276.

120. Ібрагімзаде Е. Р. Забезпечення законності та дисципліни у діяльності старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2021. Vol. 8(2). С. 104–111. doi:10.46340/eppd.2021.8.2.15.

121. Ібрагімзаде Е. Р. Поняття законності у діяльності органів місцевого самоврядування. *Юридична осінь 2019 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (м. Харків, 29 листоп. 2019 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2019. С. 79–82.

122. Ібрагімзаде Е. Сутність та підходи до поняття законності у діяльності органів місцевого самоврядування у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 25-29.

123. Індекс демократичності міст 2018 рік. URL: <http://dovidnyk.org.ua/indeks-demokratychnosti-mist/2018-rik>

124. Інформація про діяльність органів прокуратури Миколаївської області за

6 місяців 2020 р. (з урахуванням положень статті 6 Закону України «Про прокуратуру»), 25.08.2020. URL: <http://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/Image/NEWS/ПРОКУРАТУРА%20за%206%20місяців%202020%20року.pdf>

125. Ісаєнко І. А. Європеїзація державної служби України. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління*. 2010. № 2. С. 111–116.

126. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваїте, 2016. 280 с.

127. Кайдашев Р. П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 126-131.

128. Кальниш Ю. Г. Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (вітчизняний та зарубіжний досвід). *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія]*. Серія : Державне управління. *Політологія*. 2010. № 125, Вип. 112. С. 5–11.

129. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ «підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.

130. Касьяненко Л. М. Деякі особливості контрольної діяльності органів ДПС України. *Збірник наукових праць Академії ДПС України*. 2003. № 2 (20). С. 169-177.

131. Касьяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правові засади. *Соціологія права*. 2015. С. 138–143.

132. Кекуа А. М. Основні напрями та засоби забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави* : зб. наук. праць. Черкаси: Чабаненко Ю. А., 2010. С. 136-138.

133. Київська прокуратура відстояла в апеляції повернення територіальній

громаді земельної ділянки в урочищі Чорторий, 09.09.2021.
URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/kiyivska-prokuratura-vidstoyala-v-apelyaciyi-povernennya-teritorialnii-gromadi-zemelnoyi-dilyanki-v-urocishhi-cortorii>

134. Кислощаєва М. В., Семенов А. В. Теоретичний аспект сутності громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21-22 травня 2015 р.). Суми : СумДУ, 2015. С. 47-50.

135. Ковалюмнус Е. Л. Актуальні проблеми функціонування правового механізму захисту трудових і соціальних прав суддів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 6, Т. 1. С. 70-74. doi:10.32844/2618-1258.2020.6-1.13.

136. Коверзнев В. О. Сутність механізму правового регулювання кооперації в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2, Vyd. 1. S. 291-298.

137. Кодекс адміністративного судочинства України : ЗУ від 06.07.2005 № 2747-IV (у ред. від 24.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

138. Кодекс законів про працю України : ЗУ від 10.12.1971 № 322-VIII (у ред. від 07.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

139. Колесников Є. Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 432-438.

140. Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. 146 с.

141. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

142. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : НУВС, 2002. 345 с.

143. Комірчий П. О. Спеціальні та особливі завдання публічної служби в

правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6, Т. 4. С. 207-211.

144. Комірчий П. О. Універсальні та спеціальні функції публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 2, Т. 2. С. 66–71. doi:10.32844/2618-1258.2019.2-2.12.

145. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950 (у ред. від 01.08.2021). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

146. Конституційне забезпечення децентралізації в Україні – 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution/pytannia-dlia-obhovorennia>

147. Конституція України : ЗУ від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

148. Корчак Н. М. Юридична наука в умовах сучасних викликів і загроз. *Юридичний вісник*. 2020. № 2 (55) С. 218-223

149. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2017. 435 с.

150. Кримінальний кодекс України : ЗУ від 05.04.2001 № 2341-III (у ред. від 23.04.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

151. Кропивна К. О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник НТУУ «КПІ». Серія : Політологія. Соціологія. Право*. 2016. Вип. 3/4 (31-32). С. 177-182.

152. Кузніченко С. О., Спаській А. С. Категорія «адміністративно-правовий режим» в юридичній науці та законодавстві України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 35. С. 70-74.

153. Кутерга М. В. Поняття й сутність адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 29, Ч. 2, Т. 2. С. 63-66.

154. Лаврик Г. В. Прагнення до найбільш важливих ціннісних орієнтирів як

перешкоди на шляху поширення корупційної практики в Україні. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 5 червня 2020 р.). Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 6-8.

155. Лук'янець Д. М. Типологія юридичної відповідальності. *Юридична Україна*. 2004. № 3. С. 4-10.

156. Лялюк О.Ю. Проблеми правового статусу старости в системі територіальної організації влади України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 41. 2021. С. 93-106

157. Макаров М. А. Судовий контроль у кримінальному процесі: теоретичні та правові основи : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2018. 495 с.

158. Максименцева Н. О. Адміністративно-правова природа та зміст державного управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 152–157.

159. Максименцева Н. О. Критерії класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення управління в галузі використання, відтворення і охорони надр. *Правові новели*. 2017. № 3. С. 100–103.

160. Максименцева Н. О. Особливості правовідносин у сфері державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 1 С. 89–92.

161. Максименцева Н. О. Поняття публічного адміністрування у галузі використання та охорони надр (адміністративно-правові засади). *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 1. С. 217–222.

162. Максименцева Н. О. Протидія політичній корупції щодо фінансування політичних партій: перспективи імплементації законодавства ЄС. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 5. С. 10–16. doi:10.15421/392192.

163. Максименцева Н. О. Систематизація адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення та охорони надр України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 5. С. 84–90.

164. Максименцева Н. О. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–119.

165. Марушій О. А. Забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади: адміністративно-правова характеристика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 216 с.

166. Марушій О. А. Забезпечення законності у сфері діяльності органів державного управління в сучасних умовах. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4(32), Vol. 1. P. 225–228. doi:10.51647/kelm.2020.4.1.41.

167. Марушій О. А. Поняття законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2016. № 845. С. 132–136.

168. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Основні поняття та категорії права : навч. посіб. Київ : Істина, 2001. 144 с.

169. Маслова Я. І. Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26), Т. 2. С. 83-86.

170. Матвєєва Л. Г. Законність, правозаконність і правопорядок : лекція за спеціальністю 081 «Право». Одеса : ОДУВС, 2018. 15 с.

171. Мацокін А. П., Сербіна А. В. Дисциплінарна відповідальність службовців ОМС. *Держслужбовець*. 2020. № 10. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2020/october/issue-10/article-111365.html>

172. Мелех Л. В. Принципи і вимоги законності у правозастосовній діяльності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія : Юридична. 2008. № 2. С. 1–12.

173. Мельник В. І., Павленко Б. О., Кіяшко Ю. М., Сніжко В. В. Правовий статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративно-правових відносин. *Правові горизонти*. 2020. Вип. 24 (37). С. 29-34. doi:10.21272/legalhorizons.2020.i24.p29.

174. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1999. 211 с.

175. Мельник Р. С. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165.

176. Мельник Р. С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex portus*. 2017. № 5(7). С. 5–16.

177. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

178. Міжнародні партнери України не підтримують швидкого внесення змін до Конституції щодо децентралізації та закликають до широкого обговорення. *Асоціація міст України*, 15.01.2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/mizhnarodni-partnery-ukrayiny-ne-pidtrymuyut-shvydkogo-vnesennya-zmin-do-konstytuciyi-shchodo>

179. Мілявський М. Ю. Місце корпоративного контролю в системі управління підприємством. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2012. № 2. С. 1–3.

180. Мінакова Є. В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Дніпро, 2021. 244 с.

181. Міський голова та три керівники партій: НАЗК направило до суду 50 адмінпротоколів за тиждень, 27.08.2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/miskyj-golova-ta-try-kerivnyky-partij-nazk-napravylo-do-sudu-50-adminprotokoliv-za-tyzhden/>

182. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство. 2021 h/ № 1. 26-30

183. Музичук О. М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 48-51.

184. Муравенко О. Ю. Особливості правової природи принципу законності. *Публічне право*. 2012. № 2(6). С. 380–385.

185. Муравенко О. Ю. Роль і місце прокуратури в забезпеченні законності в державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2014. 203 с.

186. Нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування: за і проти. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6435>

187. Наливайко О. І. Державний контроль у системі місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики. *Право і суспільство*. 2015. № 3, Ч. 2. С. 22-28.

188. Напрацювання змін до Конституції в частині децентралізації покликане встановити баланс прав і відповідальності місцевої влади – Олександр Корнієнко / Інформаційне управління Апарату ВР України, 26.01.2022. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/218728.html>

189. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 р. Київ : НАЗК, 2021. 483 с.

190. Обговорення та пропозиції до проекту змін до Конституції в частині децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/constitution>

191. Обух В. Люстрація: мріяли як краще, а вийшло якось «невдобно». І небезпечно. *Укрінформ*, 27.02.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2885765-lustracia-mriali-ak-krase-a-vijslo-akos-nevdobno-i-nebezpecno.html>

192. Олійник В. С. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування та проблеми його реформування в Україні. *Актуальні питання теорії та практики в галузі права, освіти, соціальних та поведінкових наук – 2020* : матеріали міжнар. наук.- практ. конф. (м. Чернігів, 23–24 квітня 2020 р.) : у 2-х т. Чернігів : Академія ДПтС, 2020. Т. 2. С. 185-189.

193. Ольхова Т. О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 212 с.

194. Організаційна структура апарату та виконавчих органів Шацької селищної ради (станом на 01.12.2020 р.). URL: <https://rada.info/upload/usersfiles/04334235/6f81bf7878ee747e0a39ab2877100438.pdf>

195. Павленко С. В. Засоби забезпечення законності та правопорядку в

діяльності органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Харків, 2009. 205 с.

196. Павлюков І. І. Правові засоби в системі захисту прав людини. *Альманах права*. 2017. № 8. С. 412-415.

197. Панасюк С. В. Поняття та ознаки громадського контролю за дотриманням законодавства про соціальне забезпечення в умовах сьогодення: теоретико-правовий підхід. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 267–274.

198. Петришин О. В., Петришин О. О. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 84-91.

199. Петришин О. О. Дія міжнародних норм у системі правових основ місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : матеріали І Харк. міжнар.-прав. читань (м. Харків, 27 листопада 2015 р.) : у 2 ч. Харків : Право, 2015. Ч. 1. С. 229-234.

200. Петришин О. О. Реформа місцевого самоврядування: досвід Латвії. *Інформація і право*. 2020. № 2 (33). С. 158-169.

201. Петришин О. О. Розвиток місцевого самоврядування в Литовській республіці в постокупаційний період: досвід для України. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 195-206. doi:10.32837/yuv.v0i2.1723.

202. Петришина М. О., Петришин О. О. Інституційна та системно-структурна організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3. С. 64-72.

203. Пірен М. І. Гошовська В. А., Перехід України на стандарти управління Європейського Союзу: зміна політико-управлінського мислення еліти : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2010. 146 с.

204. Повідомлення про початок збору підписів на підтримку місцевої ініціативи «Щодо недопущення забудови та створення парку на березі озера Вирлиця вздовж проспекту Миколи Бажана і благоустрою території вздовж вулиці Ревуцького

з метою збереження водойми, зеленої зони навколо неї та біорізноманіття в місті, а також реалізації права мешканців міста Києва на безпечне довкілля та природокористування» від 18.01.2022 № 08/КО-153.

URL: <https://drive.google.com/file/d/1fFhba3Ck-vdmC9pah6wOMa1S8L97QSw1/view?usp=sharing>

205. Повідомлення про початок збору підписів на підтримку місцевої ініціативи «Щодо проекту рішення КМР, який передбачає внесення змін до персонального складу постійної комісії КМР з питань екологічної політики, шляхом виключення зі складу комісії депутата КМР IX скликання Москаля Дениса Денисовича, в зв'язку з втратою довіри виборців територіальної громади м. Києва» від 23.09.2021 № 08/КО-4095.

URL: <https://drive.google.com/file/d/1Ler69MXmVFxW8rP0BPdRJWiW-JGACjwF/view?usp=sharing>

206. Повідомлення про початок збору підписів на підтримку місцевої ініціативи «Щодо розірвання договору оренди земельної ділянки від 01.12.2003 №79-6-00162, укладеного між КМР та ТОВ «СБС-НАДІЯ» на перетині Стратегічного шосе та проспекту Науки, з метою недопущення її забудови та створення умов для її включення до мережі зелених насаджень загального користування» від 03.06.2019 № 08/КО-2382.

URL: <https://drive.google.com/open?id=1amMvYM2ETsngveECpjFDlx57DWyidGXw>

207. Погребной И. М., Шульга А. М. Теория права : учеб. пособие. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1998. 149 с.

208. Положення про звітування сільського голови , старости, членів виконавчих органів, постійних комісій та депутатів Недобоївської сільської ради Дністровського району Чернівецької області : Додаток № 1 до рішення Недобоївської сільської ради Дністровського району VIII скликання від 22.03.2021 № 149/8/21.

URL: <https://nedoboivska-gromada.gov.ua/news/1620734829/>

209. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання : Додаток

№ 4 до Статуту Помічнлянської міської об'єднаної територіальної громади, затвердженого рішенням Помічнлянської міської ради восьмого скликання від 21.11.2017 № 30. URL: <https://pomichnamr.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Додаток-4-до-Статуту-громади-загальні-збори.pdf>

210. Положення про загальні збори громадян у м. Львові : Додаток 2 до Статуту територіальної громади міста Львова, затвердженого ухвалою ЛМР від 28.03.2002 № 1649. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument) [не діє].

211. Положення про загальні збори Торчинської територіальної громади від 13.05.2021. URL: <https://torchynska-gromada.gov.ua/zagalni-zbori-gromadyan-10-29-56-13-05-2021/>

212. Положення про звітування Сторожинецького міського голови, постійних комісій міської ради, депутатів міської ради та старост : Додаток до Статуту Сторожинецької об'єднаної територіальної громади, затвердженого рішенням міської ради VIII скликання від 28.09.2017 № 311-11/2017. URL: <http://stor-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2019/03/%D0%94%D0%BE%D0%B4.-8.doc>

213. Положення про звітування Чопського міського голови, постійних комісій, тимчасових контрольних комісій міської ради та депутатів міської ради : Додаток до Статуту Чопської міської територіальної громади, затвердженого рішенням Чопської міської ради Ужгородського району Закарпатської області 8 скликання від 23.06.2021 № 11. URL: <https://chop-rada.gov.ua/polozhennya-pro-zvituvannya-10-37-56-09-08-2021/>

214. Положення про старосту Орининської сільської ради Кам'янець-Подільського району Хмельницької області від 19.01.2021. URL: <https://orynynska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-orininskoj-silskoi-radi-09-00-29-19-01-2021/>

215. Положення про старосту сіл Нижні Синівці та Верхні Синівці Тереблеченської сільської ради від 26.03.2017. URL: <https://tereblechenska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-20-51-17-26-03-2017/>

216. Положення про тимчасові контрольні комісії Червоноградської районної ради Львівської області : Додаток до рішення Червоноградської районної ради Львівської області від 23.04.2021 № 74. URL: <https://chgr.lviv.ua/wp-content/uploads/2021/04/74-%D0%94%%D1%96%D1%81%D1%96%D1%97-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8.doc>

217. Положення про тимчасову контрольну комісію міської ради з питань перевірки діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, керівників виконавчих органів міської ради та комунальних підприємств м. Олександрії : Проект рішення Олександрійської міської ради VII скликання. URL: https://olexrada.gov.ua/base/project/rada/proekt_r_3510.pdf

218. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 04.07.2016 у справі № 226/571/16-п (провадження № 33/775/76/2016). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58728592>

219. Постанова Велика Палата ВС від 20.03.2019 у справі № 442/730/17 (провадження № 14-557цс18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80854671>

220. Постанова Великої Палати ВС від 05.12.2018 у справі № 804/3091/18. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/78529801>

221. Постанова Великої Палати ВС від 23.01.2019 у справі № 800/416/17 (провадження № 11-854зai18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79958100>

222. Постанова Великої Палати ВС від 30.09.2020 у справі № 815/6347/17 (провадження № 11-562апп19). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/92203837>

223. Постанова Вільнянського районного суду Запорізької області від 25.05.2021 у справі № 314/1919/21. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/97169269>

224. Постанова Волноваського районного суду Донецької області від 25.02.2021 у справі № 221/7657/20. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101694202/>

225. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 22.01.2020 у справі № 857/12491/19 (провадження № 1.380.2019.002213). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87128992>

226. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 22.11.2018 у справі № 857/1139/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78127878>

227. Постанова ВС від 07.02.2018 у справі № К/9901/1104/18 (провадження № 234/9264/15-а). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=72324062&red=10000318f95e24548d4f9dcd9b9f92beb87cb1&d=5>

228. Постанова ВС від 16.05.2018 у справі № 806/1592/16 (провадження № К/9901/10758/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74028910>

229. Постанова ВС від 17.12.2019 у справі № 816/844/18 (провадження № К/9901/1309/19). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=86552198&red=1000033a18bcbc7be777295379266d8e071c5d&d=5>

230. Постанова ВС від 19.02.2020 у справі № 2-5633/11 (провадження № 61-47311св18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87950904>

231. Постанова ВС від 22.07.2019 у справі № 404/2117/15 (провадження № 61-19053св18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83203337>

232. Постанова ВС від 22.10.2020 у справі № 140/756/19 (адміністративне провадження № К/9901/13882/20). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/92362055>

233. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16.01.2020 у справі № 805/1457/17-а (провадження № К/9901/34480/18, № К/9901/34478/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86956997>

234. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14.05.2020 у справі № 554/8629/15-а (адміністративне провадження № К/9901/20174/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89217202>

235. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 802/1200/17-а (адміністративне провадження № К/9901/38041/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87422065>

236. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.06.2020 у справі № 759/5773/17 (провадження № К/9901/12910/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89675009>

237. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 19.12.2019 в справі № 327/188/17(2-а/327/4/2017) (провадження № К/9901/6332/18). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=86459646&red=10000329e9650786125f0d36d7e509985fa30c&d=5>

238. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03.07.2019 у справі № 1018/4780/12 (провадження № К/9901/11093/18). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=82791957&red=100003a7a609530dbdea2efc37e854c3504c5b&d=5>

239. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 21.10.2021 у справі № 240/6076/18 (провадження № К/9901/1417/21). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C020739>

240. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.04.2020 у справі № 806/179/16 (провадження № К/9901/10149/18). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88027976>

241. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 11.06.2019 у справі № 820/2639/18 (провадження № К/9901/66090/18). URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=5&id=8522&menu=8752>

242. Постанова ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14.05.2019 у справі № 826/11727/16 (провадження № К/9901/1009/19). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81698071>

243. Постанова Доманівського районного суду Миколаївської області від 09.02.2022 у справі № 475/69/22. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/103069134/>

244. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від

- 21.09.2015 у справі № 234/9264/15-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51539905>
245. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 11.02.2021 у справі № 440/1884/20. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/94936548>
246. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 16.08.2021 у справі № 440/2266/21. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/99007974>
247. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 24.09.2019 у справі № 520/707/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84701466>
248. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 07.11.2019 у справі № 369/5792/19 (провадження № 22-ц/824/12221/2019). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85491474>
249. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 11.07.2017 № 308/13129/14-а. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/67746392>
250. Постанова Орджонікідзевського районного суду міста Харкова від 21.09.2017 у справі № 644/2199/17 (провадження № 2-а/644/127/17). URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69105771>
251. Постанова Решетилівського районного суду Полтавської області від 18.11.2020 у справі № 546/794/20. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/92923890>
252. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 20.12.2018 у справі № 368/796/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78852896>
253. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 26.03.2021 у справі № 580/1133/20. URL: <https://vkursi.pro/vsudi/decision/95900672>
254. Постанова Яготинського районного суду Київської області від 29.08.2017 по справі № 382/1174/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68568779>
255. Постанова Ямпільського районного суду Сумської області від 06.12.2021 у справі № 590/1097/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/101694202/>
256. Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до деяких

законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування від 17.10.2019.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67115&pf35401=505969>

257. Пояснювальна записка до проєкту ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку відкликання депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних та міських голів за народною ініціативою» від 12.10.2020.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70159&pf35401=536615>

258. Пояснювальна записка до проєкту ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв’язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» від 04.11.2021.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73150&pf35401=555372>

259. Пояснювальна записка до проєкту ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (реєстр № 7283 від 13.04.2022) від 13.04.2022.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1253507>

260. Пояснювальна записка до проєкту ЗУ «Про внесення змін до ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв’язку зі зміною адміністративно-територіального устрою” (реєстр № 6281 від 04.11.2021) від 04.11.2021.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73150&pf35401=555372>

261. Права людини і місцева демократія / упорядники: С. Ю. Буров, Н. В. Величко, М. С. Єлігулашвілі, В. Жигалдо, Л. І. Ковшун, О. В. Левченко. Київ : УГСПЛ, 2017. 92 с.

262. Право в публічному управлінні: навчальний посібник / Н. Г. Плахотнюк,

В. І. Мельниченко, С. Д. Дубенко та ін. Київ : ПАДУ, 2018. 240 с.

263. Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*, 16.01.2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>

264. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка. Київ : Конус-Ю, 2008. Кн. 2. 314 с.

265. Про адміністративну процедуру : ЗУ від 17.02.2022 (відтермінований). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1050679>

266. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : ЗУ від 16.07.1999 № 996-XIV (у ред. від 01.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>

267. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 (у ред. від 23.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>

268. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : Рішення НАЗК від 28.12.2021 № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22>

269. Про відмову в погодженні (непогодженні) антикорупційної програми Київської міської ради : Рішення НАЗК від 07.09.2018 № 1950. URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/rishennya_nazk_vid_07_09_2018_no_1950.pdf

270. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII (у ред. від 20.03.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

271. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : ЗУ від 17.11.2020 № 1009-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 4. Ст. 31.

272. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення відкритості роботи органів місцевого самоврядування та Верховної Ради України : Проект ЗУ від

13.01.2021

№

4582.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70812&pf35401=540964>

273. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування : Проект ЗУ від 17.10.2019 № 2282.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67115&pf35401=505532>

274. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39399>

275. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку відкликання депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних та міських голів за народною ініціативою : Проект ЗУ від 12.10.2020 № 4208. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70159&pf35401=536542>

276. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : ЗУ від 16.07.2020 № 805-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 36. Ст. 273.

277. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від засновників та членів антиукраїнських політичних партій : Проект ЗУ від 26.04.2022 № 7318. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1279467>

278. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо очищення влади від проросійських політичних партій : Проект ЗУ від 06.05.2022 № 7318-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1287090>

279. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призупинення здійснення повноважень членами (депутатами) представницьких органів влади і обраними посадовими особами місцевого самоврядування в умовах

воєнного стану : Проєкт ЗУ від 10.05.2022 № 7362.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1289899>

280. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : ЗУ від 14.07.2021 № 1638-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 39. Ст. 321.

281. Про внесення змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» щодо порядку преміювання посадових осіб органів місцевого самоврядування : Проєкт ЗУ від 03.04.2022 № 7247.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1252653>

282. Про внесення змін до Закону України про службу в органах місцевого самоврядування : Проєкт ЗУ від 02.09.2019 № 1223.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=66592&pf35401=4968>

88

283. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування : Проєкт ЗУ від 25.06.2020.

URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-decentralizacziyi-ta-rozmezhu/>

284. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Проєкт ЗУ від 13.04.2022 № 7283.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1253502>

285. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою : Проєкт ЗУ від 04.11.2021 № 6281.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=>

73150&pf35401=555260

286. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо гласності в роботі органів місцевого самоврядування : Проект ЗУ від 19.01.2021 № 4582-1.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70850&pf35401=541160>

287. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості та відкритості місцевих рад шляхом визначення відповідальних осіб за оприлюднення результатів поіменних голосувань : Проект ЗУ від 23.10.2020 № 4256.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70237&pf35401=536968>

288. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : проект ЗУ від 29.10.2020 № 4298.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70293&pf35401=537309>

289. Про внесення змін до ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : проект ЗУ від 29.10.2020 № 4298 (у ред. від 17.11.2021).

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70293&pf35401=556126>

290. Про внесення змін до ЗУ «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення : Проект ЗУ від 18.11.2021 № 6319.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73226&pf35401=555905>

291. Про внесення змін до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : проект ЗУ від 09.04.2022 № 7269.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1255931>

292. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) :
Проект ЗУ від 13.12.2019 № 2598.
URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=514377>

293. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) :
Проект ЗУ від 13.12.2019 № 2598 (у ред. від 27.12.2019).
URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67644&pf35401=516276>

294. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : ЗУ від 07.02.2019 № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 9. Ст. 50.

295. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо визначення обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння та забезпечують бойовий імунітет в умовах дії воєнного стану : ЗУ від 15.03.2022 № 2124-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2124-20>

296. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо окремих питань оптимізації функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану : Проект ЗУ від 20.04.2022 № 7303. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1272432>

297. Про внесення змін до Положення про старосту : Рішення Піщанської сільської ради Новомосковського району Дніпропетровської області від 12.11.2021 № 6-14/VIII. URL: <https://pishchanska.otg.dp.gov.ua/ua/diyalnist/rishennya-gromadi-pro-vnesennya-zmin-do-polozhennya-pro-starostu-2>

298. Про внесення змін до пункту 6-1 Розділу V ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення конституційного права територіальних громад на місцеве самоврядування : Проект ЗУ від 18.05.2021 № 5504. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=>

71929&pf35401=547592

299. Про громадський контроль : Проект ЗУ від 13.05.2015 № 2737-1 (у ред. від 13.11.2015). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=364466>

300. Про громадський контроль : Проект ЗУ від 13.05.2015 № 2737-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=341928>

301. Про громадські об'єднання : ЗУ від 22.03.2012 № 4572-VI (у ред. від 16.03.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>

302. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (у ред. від 14.05.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

303. Про дострокове припинення повноважень заступника голови Новопокровської районної ради сьомого скликання Особи 1 : Рішення Новопокровської районної ради від 03.06.2016 № 6/1. URL: https://rada.info/upload/users_files/21766338/docs/a7171283d340a941bd6ff02b1767c463.doc

304. Про дострокове припинення повноважень та звільнення заступника голови районної ради Особи 1 : Рішення Бердичівської районної ради Житомирської області від 08.08.2017 № 288. URL: <https://berdichev-rayrada.zt.gov.ua/index.php/dokumenti/rishennia/sesiya-18/2323-288-pro-dostrokovye-pripinennya-povnovazhen-ta-zviltannya-zastupnika-golovi-rajonnoji-radi-rudik-o-a>

305. Про доступ до публічної інформації : ЗУ від 13.01.2011 № 2939-VI (у ред. від 19.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

306. Про забезпечення законності у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування – інфографіка. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12851>

307. Про забезпечення функціонування української мови як державної : ЗУ від 25.04.2019 № 2704-VIII (у ред. від 14.07.2021).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

308. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання : Проект ЗУ від 24.03.2015 № 2467.

URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54539&pf35401=335136>

309. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання : Проект ЗУ від 11.12.2013 № 3747.

URL: <https://ips.ligazakon.net/document/jg2w300a?an=&ed=&dtm=&le=>

310. Про запобігання корупції : ЗУ від 14.10.2014 № 1700-VII (у ред. від 07.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

311. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : ЗУ від 11.09.2003 № 1160-IV (у ред. від 19.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

312. Про затвердження Антикорупційної програми Київської міської ради : Рішення КМР від 21.06.2018 № 979/5043. URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/rishennya_kmr_pro_zatverdzhennya_ap_kmr_21_06_2018_979-5043.pdf

313. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова КМ України від 14.04.1997 № 348 (у ред. від 28.02.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>

314. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова КМ України від 24.09.2008 № 858 (у ред. від 01.06.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п>

315. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення НАЗК від 19.01.2017 № 31. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17>

316. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у

діяльності органів влади : Рішення НАЗК від 02.12.2016 № 126.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/> (втрат. чин. з 04.06.2022).

317. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 : Постанова КМ України від 12.12.2018 № 1062 (у ред. від 27.04.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-п>

318. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : Розпорядження КМ України від 23.01.2019 № 77-р (у ред. від 09.06.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р>

319. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова ВР України від 17.12.1993 № 3748-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 6. Ст. 30.

320. Про затвердження Положення про звітування міського голови міста Ніжина, першого заступника, заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, секретаря міської ради, керуючого справами виконавчого комітету міської ради, керівників виконавчих органів ради – юридичних осіб, голів постійних комісій та депутатів Ніжинської міської ради Чернігівської області : Рішення Ніжинської міської ради VII скликання від 15.07.2016 № 10-13/2016. URL: <https://nizhynrada.gov.ua/files/2017-10-09/%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%D1%96%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE.doc>

321. Про затвердження Положення про постійні комісії Мирненської селищної ради I скликання : Рішення Мирненської селищної ради першого скликання від 28.12.2016 № 13. URL: <https://myrne-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-postijni-komisii-15-05-23-13-09-2016/>

322. Про затвердження Положення про постійні комісії міської ради Київської

міської ради : Рішення КМР від 19.06.2014 (у ред. від 07.07.2016).
URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/polozhennya-pro-postiyini-komisiyi-kyuyivskoyi-miskoyi-rady>

323. Про затвердження Положення про постійні комісії Остерської міської ради VIII скликання : Рішення Остерської міської ради Чернігівської області VIII скликання від 18.02.2021 № 02-01-02/VIII. URL: <https://osterska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-postijni-komisii-13-57-34-15-09-2021/>

324. Про затвердження Положення про старосту : Додаток до рішення Піщанської сільської ради Новомосковського району Дніпропетровської області від 20.11.2020 № 7-1/VIII. URL: <https://pishchanska.otg.dp.gov.ua/ua/diyalnist/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-starostu-2>

325. Про затвердження Положення про старосту : Рішення Сарненської міської ради від 24.09.2021 № 452. URL: <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenty/rishennja-radi/viii-sklikannja/rishs-2021-09/5241-452-vid-24-veresnja-2021-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-starostu.html>

326. Про затвердження Положення про тимчасові контрольні комісії Сколівської міської ради : Рішення Сколівської міської ради від 24.11.2020. URL: https://rada.info/upload/users_files/04056262/docs/955af261e5b08e5420442f7f9250e879.doc

327. Про затвердження Порядку внесення та розгляду місцевих ініціатив в м. Києві : Рішення КМР від 08.12.2016 № 545/1549. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/file/16839/download?token=nrbETZID5jyervfKrT2psZNXemzMVLHwa0STECmBDU>

328. Про затвердження Порядку внесення та розгляду місцевих ініціатив в Швайківській ОТГ Бердичівського району Житомирської області : Рішення Швайківської сільської ради від 09.12.2019 № 383. URL: https://rada.info/upload/users_files/04345658/160c025ced561716cf12a30b90c21801.docx

329. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова КМ України від 09.03.1999 № 339 (у ред. від 10.06.2009). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-п>

330. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова КМ України від 26.10.2001 № 1440 (у ред. від 18.08.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2001-п>

331. Про захист персональних даних : ЗУ від 01.06.2010 № 2297-VI (у ред. від 14.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

332. Про звернення громадян : ЗУ від 02.10.1996 № 393/96-ВР (у ред. від 01.01.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>

333. Про звільнення з посади начальника Управління майном Департаменту міського господарства Ужгородської міської ради Полтавцевої Т. В. : ЕП від 08.06.2021. <https://petition.e-dem.ua/uzhgorod/Petition/View/189>

334. Про звіт про виконання Плану роботи Буської міської за 2021 р. : Рішення Буської міської ради Золочівського району Львівської області від 17.02.2022 № 341. URL: https://rada.info/upload/users_files/26307575/docs/72939a1b72a6c72afa65165f1d554df8.docx

335. Про звіт про виконання Плану роботи Делятинської селищної ради об'єднаної територіальної громади за 2019 р. : Рішення Делятинської селищної ради об'єднаної ТГ карта Надвірнянського району Івано-Франківської області від 05.03.2020 №1143-21/2020. URL: <https://delyatynska-gromada.gov.ua/docs/361381/>

336. Про звіт щодо виконання плану роботи Визирської сільської ради за 2020 р. : Рішення Визирської сільської ради Лиманського району Одеської області від 25.03.2021 №203/VI-VIII. URL: https://rada.info/upload/users_files/04378669/docs/955e9ca2f9d271f1935d924b4c02a85e.docx

337. Про зупинення дії пункту 2 рішення Дрогобицької міської ради № 272 від 01.04.2021 «Про внесення змін до рішення сесії № 8 від 03.12.2020 “Про затвердження

складу та обрання голів постійних комісій міської ради”»: Розпорядження Дрогобицького міського голови № 286-р. URL: <https://doc.drohobych-rada.gov.ua/%E2%84%96-286-p-розпорядження-міського-голови/>

338. Про зупинення дії рішення I пленарного засідання позачергової 2 сесії Боярської міської ради VIII скликання від 01.12.2020 № 2/6 «Про скасування рішення Боярської міської ради №67/2543 від 09.04.2020 “Про надання згоди на викуп земельної ділянки на території Боярської міської ради ТОВ «Вейст Еко Менеджмент» (кадастровий номер 3222410300:02:004:5091)”» та зупинення дії рішення №65/2489 від 27.02.2020”: Розпорядження Боярського міського голови Київської області 04.12.2020 № 01-04/3. URL: https://mistoboyarka.gov.ua/miska_rada/normatyvni_akty/rozporiadzhennia_01-04_3_pro_zupynennia_dii_rishennia_i_plenarnoho_zasidannia_pozacherhovoii_2_sesii_boiarskoi_miskoi_rady_viii_sklykannia_vid_01_hrudnia_2020_roku__2_6_pro_o_skasuvannia_rishennia_boiarskoi_miskoi_rady__67_2543_vid_09_04_2020_roku__pro_.html

339. Про зупинення дії рішення сесії Прибужанівської сільської ради : Розпорядження Прибужанівського сільського голови Вознесенського району Миколаївської області від 22.08.2018 №145. URL: https://rada.info/upload/users_files/04376245/docs/d5653b92662758eec8eb23ddd823740d.docx

340. Про Конституційний Суд України : ЗУ від 13.07.2017 № 12136-VIII (у ред. від 11.04.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>

341. Про місцеве самоврядування в Україні : ЗУ від 21.05.1997 № 280/97-ВР (у ред. від 29.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

342. Про місцеві державні адміністрації : ЗУ від 09.04.1999 № 586-XIV (у ред. від 01.01.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

343. Про народний контроль в Україні : Проект ЗУ від 24.04.2015 № 2737. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54942&pf35401=3397>

344. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 24. Ст. 1099.

345. Про органи самоорганізації населення : ЗУ від 11.07.2001 № 2625-III (у ред. від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

346. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX (у ред. від 19.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20>

347. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII (у ред. від 20.03.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>

348. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 5. Ст. 207.

349. Про порядок денний сьомої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова ВР України від 15.02.2022 № 2035-IX (у ред. від 12.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2035-IX>

350. Про правовий режим воєнного стану : ЗУ від 12.05.2015 № 389-VIII (у ред. від 24.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

351. Про правовладдя : доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) від 4.04.2011 р. *Право України*. 2019. № 11. С. 14–38.

352. Про прийняття за основу проекту ЗУ про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Постанова ВР України від 15.02.2022 № 2050-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1029.

353. Про прокуратуру : ЗУ від 05.11.1991 № 1789-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793 [не чин.].

354. Про прокуратуру : ЗУ від 14.10.2014 № 1697-VII (у ред. від 07.05.2022).

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

355. Про публічні консультації : Проект ЗУ від 23.10.2020 № 4254.
URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70235&pf35401=536965>

356. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР (у ред. від 07.05.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>

357. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : ЗУ від 02.09.2014 № 1664-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033.

358. Про Регламент Вінницької обласної ради 8 скликання : Рішення обласної ради VIII скликання 20.11.2020 № 2 (у ред. від 25.03.2022).
URL: <https://vinrada.gov.ua/upload/files/8Sklikannya/22Ses/Regl.docx>

359. Про Регламент Чернігівської обласної ради восьмого скликання : рішення Чернігівської обласної ради від 26.01.2021 № 1-2/VIII.
URL: https://chor.gov.ua/images/Razdely/Norm_docum/Rishennia/8/Dodatok_1.pdf

360. Про Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до Конституції України у частині децентралізації : Розпорядження Голови ВР України від 16.12.2021 № 484.
URL: <https://kievvlav.com.ua/project/resources/attachments/lutG02iV.pdf>

361. Про розподіл обов'язків між головою, першим заступником, заступником голови обласної ради та керуючим справами виконавчого апарату обласної ради : Розпорядження Голови Рівненської обласної ради від 26.11.2010 № 263.
URL: <https://ror.gov.ua/rozporyadzhennya-golovi-oblasnoyi-radi/2632010-pro-rozpodil-obovyazkiv-mizh-golovoyu-pershim-zastup>

362. Про розподіл обов'язків міжміським головою, секретарем міської ради, першим заступником міського голови, заступниками міського голови, керуючим справами виконавчого комітету Миколаївської міської ради : Розпорядження Голови

Миколаївської міської ради від 20.11.2013 № 258р.

URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/21655.html?PrintVersion>

363. Про скасування рішення виконавчого комітету Оскільської сільської ради від 12.05.2020 № 07 «Про затвердження складу комісії з питань визначення стану зелених насаджень та їх відновної вартості»: Рішення виконавчого комітету Оскільської сільської ради Ізюмського району Харківської області від 15.02.2022 № 26.

URL: https://rada.info/upload/users_files/04399766/docs/7dfc1150ce17eb890fdeea7abea37fa3.doc

364. Про скасування рішення виконавчого комітету селищної ради від 13.04.2021 № 10/4 : Рішення виконавчого комітету Новопокковської селищної ради Старобільського району Луганської області від 16.07.2021 № 16/5. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335594/docs/88396ab846fa26f153dae414b2bd853d.pdf

365. Про службу в органах місцевого самоврядування : ЗУ від 07.06.2001 № 2493-III (у ред. від 01.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

366. Про службу в органах місцевого самоврядування : Проект ЗУ від 05.01.2022 № 6504. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73563&pf35401=558081>

367. Про соціальні послуги : ЗУ від 17.01.2019 № 2671-VIII (у ред. від 27.04.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

368. Про співробітництво між територіальними громадами через Новопокковську селищну раду і Білолуцьку селищну раду по реалізації спільного проекту по забезпеченню суб'єктами співробітництва Новопокковської дитячо-юнацької спортивної школи у 2020 р. : Рішення Новопокковської селищної ради Луганської області Старобільського району від 25.02.2021 № 4/4. URL: https://rada.info/upload/users_files/04335594/docs/eb5a28dd75284ff5d897b398a0bd2b36.doc

369. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від

17.06.2014 № 1508-VII (у ред. від 17.06.2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

370. Про статус депутатів місцевих рад : ЗУ від 11.07.2002 № 93-IV (у ред. 16.11.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

371. Про створення тимчасової контрольної комісії Київської міської ради з питань перевірки законності набуття права користування, розпорядження, володіння земельними ділянками, здійснення будівельних робіт, а також реєстрації права власності на нерухоме майно навколо Національного ботанічного саду ім. М. М. Гришка НАН України : Рішення КМР від 22.04.2022 № 591/632. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_stvorennya_timchasovo_kontrolno_komisi_kivsko_misko_radi_z_pitan_perevirki_zakonnosti_nabuttya_prava_koristuvannya_rozporyadzhennya_volodinnya_zemelnimi_dilyankami_zdiysnennya_budivelnikh_robit_a_takozh_reyestratsi_prava_vlasnosti_na/yj1lhuykft_591-632/

372. Про створення тимчасової контрольної комісії по вивченню питання щодо невідповідності чинних редакцій рішень міської ради фактично проголосованим на пленарних засіданнях міської ради : Рішення Миколаївської міської ради від 11.09.2008 № 27/12. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/1376.html?PrintVersion>

373. Про створення тимчасової контрольної комісії ради : Рішення Ковельської районної ради Волинської області від 30.01.2015 № 41/28. URL: https://rada.info/upload/users_files/23251822/docs/b87c0d54d3cc4e51d12cd8a1a955ac8d.doc

374. Про створення тимчасової контрольної комісії Суворовської селищної ради Ізмаїльського району Одеської області VIII скликання : Рішення Суворовської селищної ради Ізмаїльського району Одеської області від 02.03.2021 № 183/VIII. URL: https://rada.info/upload/users_files/04379166/docs/40a71202dc77b7b99fd1cb9dac1dd2c3.pdf

375. Про судоустрій і статус суддів : ЗУ від 02.06.2016 № 1402-VIII (у ред. від 05.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

376. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження КМ України від 08.11.2017 № 797-р (у ред. від 26.09.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>

377. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022>

378. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30.03.2022 № 188/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/2022>

379. Про утворення Тимчасової контрольної комісії районної ради : Рішення Маневицької районної ради сьомого скликання від 29.05.2020 № 53/4. URL: <http://www.manrayrada.gov.ua/activity/act/pro-utvorenniya-timchasovoyi-kontrolnoyi-komisiyi-rayonnoyi-radi>

380. Продовжується напрацювання закону про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9142>

381. Проект впровадження інституту префектів суперечить Конституції та не відповідає Європейській хартії – О. Каспрук. URL: <https://proposition.org.ua/superechyt-konstytucziyi-ta-ne-vidpovidaye-yevropejskij-hartiyi-o-kaspruk-shhodo-proektu-vprovadzhennya-instytutu-prefektiv/>

382. Проект Закону про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Проект ЗУ від 07.12.2021 № 6401. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=73380&pf35401=556885>

383. Пропозиції Президента України до Закону «Про адміністративну процедуру» від 09.12.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1099989>

384. Прохоров К. О. Адміністративна відповідальність за порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 261 с.

385. Процес децентралізації має завершитися у 2022 році – Руслан Стефанчук.
URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14399>

386. Проць І. М., Гришук А. Б. Загальна характеристика та особливості виконання рішень Європейського Суду з прав людини. *Science, Research, Development*. 2021. № 37. Р. 42-45.

387. Пухтинський М. О. Становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 68-71.

388. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник; вид. 9-е, зі змін. Львів : Край, 2007. 192 с.

389. Радишевська О. Р. Візія модернізації адміністративного права України в контексті європеїзації: погляд у майбутнє. *Право і суспільство*. 2020. № 2, Ч. 2. С. 209–215. doi:10.32842/2078-3736/2020.2-2.32.

390. Радчук О. Зміни до Конституції у частині децентралізації: до чого готуватися. *Слово і діло*, 04.12.2021.
URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/12/04/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/zminy-konstytucziyi-chastyni-decentralizacziyi-choho-hotuvatysya>

391. Регламент Жовківської міської ради 8-го скликання : Додаток до рішення Жовківської міської ради Львівського району Львівської області від 10.12.2020 № 6.
URL: <https://zhovkva-rada.gov.ua/dijalnist-radi/reglament-radi.html>

392. Регламент Краматорської міської ради VII скликання, затверджений рішенням Краматорської міської ради Донецької області від 17.12.2020 №2/VIII-15.
URL: https://krm.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/resh_2_8_15.pdf

393. Регламент роботи Закарпатської обласної ради VIII скликання : Рішення обласної ради VIII скликання 25.02.2021 № 113. URL: <https://zakarpat-rada.gov.ua/normatyvni-dokumenty/rehlament-roboty/>

394. Регламент роботи Сумської обласної ради восьмого скликання : Рішення обласної ради восьмого скликання 11.12.2020 (зі змінами від 26.02.2021).

URL: <https://sorada.gov.ua/pro-oblasnu-radu/reglament-roboty-oblasnoji-rady.html>

395. Регламент Херсонської міської ради VIII скликання, затверджений рішенням Херсонської міської ради від 11.12.2020 № 1 (у ред. від 05.11.2021).

URL: <https://miskrada.kherson.ua/wp-content/uploads/2021/11/reg-viii-091121.pdf>

396. Рекомендації № Rec(2001)9 Комітету Міністрів державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf

397. Рибалка Н. О. Зарубіжний досвід прокурорського нагляду за діяльністю публічної адміністрації. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 38–41.

398. Рішення Апеляційного суду Миколаївської області від 20.04.2017 у справі № 487/10127/14-ц (провадження № 22-ц/784/820/17).

URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66178204>

399. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 21.03.2019 у справі № 133/3272/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80830757>

400. Рішення Гайсинського районного суду від 21.06.2018 у справі № 144/307/17 (провадження № 2-а/129/28/2018).

URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/75047767>

401. Рішення Господарського суду Луганської області у справі від 31.01.2022 № 913/875/21 (провадження № 19/913/875/21).

URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/102913384/>

402. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 07.09.2020 у справі № 160/6981/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91776594>

403. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10.02.2020 у справі № 160/11338/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88018021>

404. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19.10.2020 у справі № 160/5618/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92257110>

405. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від

31.05.2021 у справі № 160/623/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/97273375/>

406. Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 08.10.2021 у справі № 200/6509/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/100736382/>

407. Рішення ЄСПЛ (Друга секція) від 20.07.2004 у справі «Шмалько проти України» (заява № 60750/00) [офіц. перекл.]. *Офіційний вісник України*. 2004. № 47. Ст. 3150.

408. Рішення ЄСПЛ (П'ята секція) від 20.10.2011 у справі «Рисовський проти України» (заява № 29979/04). *Офіційний вісник України*. 2013. № 12. Ст. 488.

409. Рішення ЄСПЛ від 09.01.2013 у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. Ст. 3307.

410. Рішення ЄСПЛ від 16.07.2020 у справі «Скачкова та Рижа проти України» (Заяви № 41710/19 та № 42550/19). *Офіційний вісник України*. 2020. № 90. Ст. 2921.

411. Рішення ЄСПЛ від 23.09.1998 у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» (Case of Steel and others v. the United Kingdom). *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі*. 2002. № 3. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_106

412. Рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти України» (Заява № 58812/15 та 4 інші заяви) від 17.10.2019 [Автентичний переклад]. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 991.

413. Рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14.10.2010 [Офіційний переклад]. *Офіційний вісник України*. 2013. № 6. Ст. 236.

414. Рішення Калуського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 06.02.2014 у справі № 345/3870/13-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37098318>

415. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 10.09.2019 у справі № 320/3687/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84290131>

416. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 18.02.2021 у справі № 320/6942/19. URL: <https://vkursi.pro/vsudi/decision/95001128>

417. Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 25.05.2020 у справі № 340/1209/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89403548>

418. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 30.06.2021 р. у справі № 380/8786/21. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/97970804>

419. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 10.12.2018 у справі № 815/3079/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/78744709/>

420. Рішення про дострокове припинення повноважень депутата обласної ради Особи 1 : Рішення Дніпропетровської обласної ради від 28.10.2016 № 111-6/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/proekt-rishennia-pro-dostroкове-pripin/>

421. Рішення у справі за конституційним зверненням акціонерної компанії «Харківобленерго» щодо офіційного тлумачення положень п. 2 ч. 2 ст. 17, п. 8 ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 50 ЗУ «Про виконавче провадження» : Рішення КС України від 26.06.2013 № 5-рп/2013 у справі № 1-7/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 50. Ст. 1804.

422. Рішення у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України : Рішення КС України від 01.04.2010 № 10-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 27. Ст. 1069.

423. Рішення у справі за конституційним поданням Уповноваженого ВР України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 1 ст. 294, ст. 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення : Рішення КС України від 23.11.2018 № 10-р/2018 у справі № 1-12/2018(3911/15). *Офіційний вісник України*. 2019. № 2. Ст. 60.

424. Рішення у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, частин 1, 10 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення КС України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі № 1-9/2009. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 3. Ст. 20.

425. Рішення у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) : Рішення КС України від 06.07.1999 № 7-рп/99 у справі № 1-25/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 27. Ст. 1341.

426. Рішення у справі за конституційними поданнями ВС України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III ЗУ «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II ЗУ «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) : Рішення КС України від 22.05.2008 № 10-рп/2008 в справі № 1-28/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 38. Ст. 1272.

427. Рішення у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 26 ЗУ «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) : Рішення КС України (Другий сенат) від 15.05.2019 № 2-р(II)/2019 у справі № 3-368/2018(5259/18). *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 3. Ст. 27.

428. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 23.10.2018 у

справі № 2040/5867/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77357949>

429. Рішення Чернівецького окружного адміністративного суду від 14.05.2021 у справі № 600/989/21-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/96899384>

430. Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 17.02.2020 у справі № 620/3802/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87616817>

431. Ровинська К. І. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 170-176.

432. Роз'яснення Комітету стосовно процедури звітування сільським, селищним, міським головою та депутатами сільської, селищної, міської ради перед відповідною територіальною громадою (07.10.2015, Протокол засідання № 26). URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/print/79657.html>

433. Розподіл функціональних обов'язків між сільським головою, секретарем сільської ради та першим заступником сільського голови : Додаток до Рішення Виконавчого комітету Вишнівської сільської ради від 29.01.2021 № 1/5. URL: <https://vyshniv-rada.gov.ua/rozpodil-obovyazkiv-mizh-kerivnictvom-radi-1527778839/>

434. Ротар Н. Ю. Політична участь громадян України в умовах е-демократизації. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 78-92.

435. Рушак І. Я. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи як учасники адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 247 с.

436. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 232 с.

437. Сандул Я. М. Особливості відповідальності виконавчих органів місцевих рад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 12, Т. 1. С. 170–173.

438. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної

служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4(49), Ч. 1. С. 234–240.

439. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник. Харків : Еспада, 2006. 776 с.

440. Скасування рішення № 1176 від 09 грудня 2016 р. Виконкому ЛМР «Про затвердження містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки на реконструкцію ТзОВ “Апартготель” на вул. Лижв’ярській, 1» : ЕП від 13.09.2019. URL: <https://petition.e-dem.ua/lviv/Petition/View/1316>

441. Сквірський І. О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету. Серія : Право*. 2016. Т. 3, Вип. 37. С. 23–24.

442. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2010. 186 с.

443. Слободяник Т. М. Загальне вчення про відповідальність і її вплив на органи місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 21–27.

444. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1972. Т. 3. 744 с.

445. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 59-68.

446. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 227 с.

447. Смоляр О. А. Особливості організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 30. С. 140-154.

448. Соколенко О. Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 17 с.

449. Соляник К. Є. Правова форма діяльності органу публічної влади як

джерело муніципального права. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1. С. 92-99.

450. Сопільник Р. Л., Єсімов С. С., Ковалів М. В. Форми адміністративно-правового забезпечення законності в роботі органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія : Юридична*. 2020. Т. 24. С. 176-183. doi:10.5281/zenodo.3890599.

451. Спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування від 19.12.2019. URL: <https://hromady.org/спільна-заява-міських-селищних-сільсь/>

452. Стадниченко Т. О. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2016. 237 с.

453. Старков В. І. Стимулювання виконавської дисципліни у державних службовців: досвід країн ЄС. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. № 1(3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10svidke.pdf>

454. Стасюк О. Л. Європейський суд з прав людини як засіб адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні. *Правові новели*. 2018. № 6. С. 109-114.

455. Статут територіальної громади міста Львова, затверджений ухвалою ЛМР від 07.12.2017 № 2667. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument)

456. Статут територіальної громади міста Ніжин Чернігівської області. URL: [http://www.nizhynrada.org/storage/documents/%D0%A1%D0%A2%D0%86%20\(%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9\)-.doc](http://www.nizhynrada.org/storage/documents/%D0%A1%D0%A2%D0%86%20(%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B9)-.doc)

457. Стоп непотизму та політичній корупції в українському парламенті! : статистичний матеріал моніторингу парламентської діяльності народних депутатів

України / заг. ред. проф. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2017. 110 с.

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

459. Структура апарату виконавчого комітету Меджибізької селищної ради та її виконавчих органів (станом на 22.06.2021 р.). URL: <https://medzhybizka-gromada.gov.ua/golova-gromadi-09-08-31-02-06-2016/>

460. Структура виконавчих органів Бахмутської міської ради. URL: <https://artemrada.gov.ua/department>

461. Структура виконавчих органів Чернівецької міської ради. URL: <https://city.cv.ua/city/structure>

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

463. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3(14). С. 283–294.

464. Суходоля М. В. Фактичний стан правової культури населення України як відображення деформованої правосвідомості. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 200-204. doi:10.32849/2663-5313/2021.1.35.

465. Терещук В. В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 269 с.

466. Терещук М. М. Юридична відповідальність у публічному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 211 с.

467. Тимофєєв С. П., Домушней І. В. Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування. *Наукові праці Чорноморського національного університету ім. Петра Могили*. 2017. Вип. 293. С. 55-59.

468. Трояновська Т. М. Публічно-правові спори у сфері інтелектуальної власності як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук

:12.00.07. Ірпінь, 2015. 211 с.

469. Форманюк В. В. Правові засоби забезпечення трудової дисципліни : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Одеса, 2011. 21 с.

470. Хорошенко О. В. Юридична відповідальність публічних службовців. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2009. № 3. С. 162–168.

471. Христинченко Н. П. Особливості реалізації принципу законності у сучасних умовах державотворення. *Європейські перспективи*. 2013. № 6. С. 31–35.

472. Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4. С. 179-184.

473. Цабека А. В. Адміністративно-правові засади проведення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра філософ. : 081. Суми, 2020. 215 с.

474. Цього тижня за адмінпротоколами НАЗК у судах розглянуть 46 справ, зокрема щодо трьох міських голів, 29.11.2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/tsogo-tyzhnya-za-adminprotokolamy-nazk-u-sudah-rozglyanut-46-sprav-zokrema-shhodo-troh-miskyh-goliv/>

475. Чаплинська Ю. А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 190–195.

476. Чуб А. В. Тимчасовий доступ до речей та документів як захід забезпечення кримінального провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2017. 221 с.

477. Шевченко Л. В. Правові засоби забезпечення цивільного захисту населення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 69-76.

478. Шило С. М. Контроль як спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Т. 3, Вип. 41. С. 171–176.

479. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної

адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9), Т. 3. С. 267-271.

480. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 141-145.

481. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунку) : Роз'яснення НАЗК від 29.12.2021 № 11. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/12/1111_compressed.pdf

482. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані : Роз'яснення НАЗК від 03.02.2021 № 1. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnennya-1-vid-03.02.2021-1-1.pdf>

483. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно дотримання обмежень щодо запобігання корупції під час участі у обороні України : Роз'яснення НАЗК від 14.03.2022 № 6. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/03/Rozyasnennya-6.pdf>

484. Щодо недопущення фінансування проросійських партій за рахунок коштів громади : ЕП від 28.04.2022. URL: <https://petition.e-dem.ua/sumy/Petition/View/2732>

485. Щодо особливостей реалізації заборони на одержання пільг, послуг і майна : Роз'яснення НАЗК від 19.11.2021. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/?sl=3978>

486. Щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр № 4298) Лист АМУ від 02.12.2020 № 5-970. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/vysnovok_do_zakonoprojektu_r.n.4298.pdf

487. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю. С. Шемшученко. Київ : Укр. енциклопедія, 1999. Т. 2. 744 с.

488. Юрченко М. М., Мазуренко А. С. Гарантії місцевого самоврядування: проблеми дефінітивного визначення та класифікації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 16-21.

489. Ярош О. Б. Публічні консультації як інструмент громадського лобіювання: Волинський регіон. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 154–158.

490. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2021. Вип. 68. С. 211–215. doi:10.24144/2307-3322.2021.68.36.

491. Akimov O. Public administration: robustness and the systemic genesis aspect. *Public Administration and Law Review*. 2020. № 1. P. 46-54. doi:10.36690/2674-5216-2020-1-46-54.

492. Allemagne: l'évacuation mouvementée d'un camp écologiste finalement jugée illégale. *Le Figaro*, 08.09.2021. URL: <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/alle-magne-l-evacuation-mouvementee-d-un-camp-ecologiste-finalement-jugee-illegale-20210908>

493. Beliakova P. Erosion of civilian control in democracies: A comprehensive framework for comparative analysis. *Comparative Political Studies*. 2021. Vol. 54(8). P. 1393–1423. doi:10.1177/0010414021989757.

494. Biedrības “Latvijas Pašvaldību savienībā” statūti, 20.08.2021. URL: <https://www.lps.lv/lv/par-lps/biedriba/statuti>

495. Buryak Y. Characteristics of public service in the legislation of Ukraine. *Supremația dreptului*. 2020. № 1. P. 48-52. doi:10.5281/zenodo.4159334.

496. Code général des collectivités territoriales, 1996 (Dernière mise à 26.08.2021). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT00000607_0633/

497. Code of Administrative Procedure (Poland) of 14.06.1960. URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-act-14-june-1960-code-administrative-procedure-poland-ustawa-z-dnia-14-czerwca-1960>

498. Constitution de la République française du 04.10.1958 (Dernière mise à 01.12.2009). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/2019-09-28/>

499. Croissant A., Kuehn D., Lorenz P., Chambers P. W. Contours, Causes, and Consequences of Civilian Control. *Democratization and Civilian Control in Asia*. London : Palgrave Macmillan, 2013. P. 197–214. doi:10.1057/9781137319272_11.

500. Dobjani E. E drejta administrative. Tiranë: SHBLU, 2004. V. 1. 585 f.

501. Eaton A. M. The Right to Local Self-Government. *Harvard Law Review*. 1900. P. 441-454. doi:10.2307/1322832.

502. ECHR Judgment of 19.06.2006 in the case of Hutten-Czapska v. Poland. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/Eng?i=001-75882>

503. ECHR, Case of Serkov v. Ukraine (Application № 39766/05), 07.07.2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-105536&filename=001-105536.pdf&TID=ihgdqbxnfi>

504. Edward A. Suchman. Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs. New York : Russell Sage Foundation, 1967. 186 p.

505. Frinault T. La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes. URL: <https://metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur-deux-siecles-de-reformes.html>

506. Haak S. Kommune zahlt Schadensersatz an Neonazis. *inSüdthüringen*, 24.11.2020. URL: <https://www.insuedthueringen.de/inhalt.thueringen-kommune-zahlt-schadensersatz-an-neonazis.499bf047-f992-432d-928d-f9bc65943be7.html>

507. Hladky V.V. Criminometric Analysis of Corruption Permissiveness and Conditions of Pricing in Corrupt Services. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26(2), P. 22–34. doi:10.31359/1993-0909-2019-26-2-22.

508. Hoggett P. New modes of control in the public service. *Public Administration*. 1996. Vol. 74(1). P. 9–32. doi:10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x.

509. Judgment of the ECHR (Fourth Section) in the case Religious Community of

Jehovah's Witnesses of Kryvyi Rih's Ternivsky District v. Ukraine (Application № 21477/10), 03.09.2019. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-195539&filename=CASE%20OF%20RELIGIOUS%20COMMUNITY%20OF%20JEHOVAH>

510. Judgment of the ECHR (Grand Chamber) in the case Case of Öneriyildiz v. Turkey (Application № 48939/99), 30.11.2004. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-67614>

511. Kettl F. D., Fesler W. J. The Politics of Administrative Process; 4th ed. Washington, D. C : CQ Press, 2009. 582 p.

512. Kiurenē V. Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: a comparative view. *The Journal of Education, Culture, and Society*. 2015. № 2. P. 394-410. doi: 10.15503/jecs20152.394.410.

513. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02.04.1997 (zm. 21.10.2009). URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

514. Lafaix J. F. Un «droit à l'autonomie» dans l'ordre interne de l'État? *Civitas Europa*. 2017. № 1. P. 255-269. doi:10.3917/civit.038.0255.

515. Linnas R. Legal Framework and Present State of External Control and Supervision of Local Self-Government Units in Estonia. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 2009. № 2. C. 141-162.

516. Litiges entre usagers et administration : une étude souligne l'intérêt d'une médiation. *Le Figaro*, 08.06.2021. URL: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/litiges-entre-usagers-et-administration-une-etude-souligne-l-interet-d-une-mediation-20210608>

517. Loi constitutionnelle № 2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006218058/2003-03-29/>

518. Loi № 82-213 du 02.03.1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (Dernière mise à 01.05.2012). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>

519. Lutte contre les séparatismes: le verbatim intégral du discours d'Emmanuel Macron. *Le Figaro*, 02.10.2020. URL: <https://www.lefigaro.fr/politique/lutte-contre-les-separatismes-le-verbatim-integral-du-discours-d-emmanuel-macron-20201002>

520. Mäeltsemees S. Die Entwicklung der Verwaltungsreform in Estland in den Jahren 1989-2016. *Halduskultuur*. 2016. № 2. P. 111-127.

521. Manda C. C. Teoria administratiei publice. București : C.H. Beck, 2013. 248 p.

522. McBain H. L. The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-Government. *Columbia Law Review*. 1916. Vol. 16, Iss. 3. P. 190-216. doi:10.2307/1110684.

523. On Enhancing the Participation of Associations in Public Decision-Making Processes : Recommendations from the Participants to the Civil Society Forum organized on the Margins of the 2015 Supplementary Human Dimension Meeting on Freedoms of Peaceful Assembly and Association, 22.09.2015 № HDIM.NGO/0033/15. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/185841.pdf>

524. Pál E. Models of Legal Supervision over Local Self-Governments in Continental Europe (Excluding France). *Journal of International and European Law*. 2018. Vol. 2. P. 6-20.

525. Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ou collectivité locale? : Fiche thématique du 20.10.2020. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>

526. Quel est le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ? : Fiche thématique. URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20194-le-controle-de-legalite-des-actes-des-collectivites-territoriales>

527. Quliyev A. Terrorizmə son qoymaq üçün separatizm mənbələrini ləğv etmək lazımdır. *Beynəlxalq hüquq və integrasiya problemləri*. 2010. № 1(21). C. 80–85.

528. Riigikohus Kohtuotsus, 16.03.2010 № 3-4-1-8-09. URL: <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=206098708>

529. Schwers O. Ortsbeiräte der Stadt Angermünde ohne Sitzungsgeld. *MOZ*, 20.09.2020. URL: <https://www.moz.de/lokales/schwedt/entschaedigung-ortsbeiraete-der->

stadt-angermuende-ohne-sitzungsgeld-51606236.html

530. Traité international de droit constitutionnel : Théorie de la Constitution / Sous la direction de D. Chagnollaud, M. Troper. Paris : Dalloz, 2012. T. 1. 816 p.

531. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 08.03.1990 (zm. 16.08.2021). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>

532. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 05.06.1998 (zm. 15.06.2021). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf>

533. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 05.06.1998 (zm. 15.06.2021). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>

534. Whalen H. Ideology, Democracy, and the Foundations of Local Self-Government. *Canadian Journal of Economics and Political Science*. 1960. Vol. 26, Iss. 3. P. 377-395. doi:10.2307/138785.

535. 51 справу за адмінпротоколами НАЗК розглянуть у судах цього тижня, у тому числі щодо чотирьох міських голів, 31.01.2022. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/51-spravu-za-adminprotokolamy-nazk-rozglyanut-u-sudah-tsogo-tyzhnya-u-tomu-chysli-shhodo-chotyroh-miskyh-goliv/>

536. 55 справ розглянуть цього тижня суди за адмінпротоколами НАЗК, у тому числі стосовно народного депутата та трьох міських голів, 19.10.2021. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/55-sprav-rozglyanut-tsogo-tyzhnya-sudy-za-adminprotokolamy-nazk-u-tomu-chysli-stosovno-narodnogo-deputata-ta-troh-miskyh-goliv/>