

*Микола Олександрович Пухтинський,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, доцент*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ У МІСЦЕВОМУ ВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Дослідження конституційно-правових проблем реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні України актуалізується в контексті політики децентралізації публічної влади, реформи публічного управління, місцевого самоврядування, формування системи місцевого врядування, які пов'язані із загальним процесом муніципальних перетворень на засадах впровадження принципів належного врядування, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, державного та громадського нагляду, контролю за функціонуванням органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика державного, адміністративного, громадського контролю у сфері місцевого врядування та самоврядування стала предметом багатьох наукових доробок: юридичних, політологічних, державно-управлінських. Контролю присвячено чимало академічних монографічних, енциклопедичних, дисертаційних досліджень. Серед них фундаментальні праці з адміністративного, муніципального права, включаючи підручники [1], монографічні праці В. Авер'янова [2], О. Андрійко [3], В. Борденюка [4], О. Сушинського [5], енциклопедичні видання [6, с. 27–29, 305–310], дисертаційні дослідження Б. Калиновського [7], О. Скопича [8], О. Смоляра [9]. До цієї проблематики долучаються і практики місцевого самоврядування, зокрема Ю. Ганущак, А. Ткачук та ін. Щодо місцевого самоврядування науковці переважно приділяють увагу юридичним аспектам державного і громадського контролю.

Мета статті. Дослідження конституційно-правових засад та особливостей реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні та самоврядуванні в процесі децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, становлення механізму адміністративного контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Основні результати дослідження. На початку варто розглянути авторське розуміння категорій врядування та місцевого врядування. Поняття «врядування» є багатограним. У нього, залежно від предмета дослідження, вкладається різний зміст. Принаймні доцільно виокремлювати такі аспекти врядування: багаторівневе врядування; європейське врядування; глобальне, світове врядування; «добре, належне врядування», яке позиціонується Радою Європи; врядування в межах політико-правової системи конкретної країни; адміністративно-правовий, управлінський; конституційно-правовий аспект врядування. Одночасно «врядування» виступає як дієва форма взаємодії різнопланових елементів політичної системи суспільства, і як політико-правова категорія. Варто погодитися з думкою про те, що «в Європі зараз відбувається зміна управлінської парадигми, внаслідок чого усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій “врядування” не як *government* – урядового управління, а як “*governance*” – публічного (суспільного) управління, у якому задіяні усі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. Воно містить у собі конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду до інших суспільних суб'єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей. Цей термін означає перехід від розуміння управління як ієрархічної (вертикальної) системи контролю згори вниз до його сприйняття як процесу, спрямованого на горизонтальну, мережеву взаємодію, завдяки якій відбувається скеровування суспільних суб'єктів на певні бажані чи корисні цілі» [10, с. 489].

Щодо локальної демократії, врядування – це інституційна складова громадянського суспільства, публічної влади, яка формується на місцевому та регіональному рівнях її організації і за певних умов може перетворитися на цілісну систему. Місцеве врядування включає не лише елементи системи місцевого самоврядування (територіальні громади, представницькі, виконавчі органи, відповідних голів громад, органи самоорганізації населення), а й жителів, населення адміністративно-територіальних одиниць, місцеві органи виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, бізнессередовище (громади). Тобто це ті суб'єкти, які мають активно впливати на розбудову сучасної системи місцевої демократії і які необхідно залучати в процес трансформації муніципальної влади [11]. Місцеве врядування в європейському розумінні (*governance*) має дві складові: *інституційну та функціональну*. *Інституційна* – окреслює коло суб'єктів врядування: інститути публічної влади, зокрема, самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. *Функціональна* – пов'язана із налагодженням процесу належного (*good governance*) врядування, публічного управління під контролем громадянського суспільства. *Отже, місцеве врядування* – це цілеспрямована діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, організацій громадянського суспільства, бізнесасоціацій із публічного управління на територіальному рівні організації публічної влади, однією з основних функцій якого є функція контролю.

Показовою з огляду на міжнародно-правові стандарти локальної демократії щодо реалізації функції контролю (нагляду) є ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [12]:

«Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. 2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. 3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».

Слід також звернутися до співвідношення праворозуміння державного та адміністративного контролю. Адміністративний контроль є складовою державного контролю. Адміністративний – включає контроль за здійсненням делегованих повноважень виконавчої влади органами місцевого самоврядування; контроль за їх виконавчо-розпорядчою діяльністю; контроль за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Адміністративний контроль здійснюється органами виконавчої влади, насамперед Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Державний контроль включає більш широке коло контролюючих суб'єктів: через законодавчі акти – Верховну Раду України, Президента України; через відповідні рішення – Конституційний Суд України, Рахункову Палату тощо. При цьому система контролю (державного, адміністративного) за діяльністю органів місцевого самоврядування має функціонувати, враховуючи конституційні засади місцевого самоврядування як автономної системи публічної влади.

Загалом у сфері місцевого врядування та самоврядування контрольна функція реалізується у таких напрямках:

- 1) бюджетний, фінансовий контроль;
- 2) контроль за здійсненням повноважень, делегованих згідно законодавства органами виконавчої влади органам та посадовим особам місцевого самоврядування;
- 3) контроль (нагляд) за законністю актів (рішень) місцевих органів виконавчої влади, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 4) громадський контроль за діяльністю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Елементи адміністративного контролю присутні в діяльності органів виконавчої влади та інших державних органів, у правовому статусі яких визначені контрольні повноваження щодо

органів місцевого самоврядування; у нормах матеріального і процесуального права містяться конкретні приписи стосовно контрольних функцій. Проте на сьогодні не існує цілісного механізму адміністративного контролю, реалізації контрольної функції в статутному та процедурному розумінні. Ситуація загострюється у зв'язку із втратою відповідних контрольних повноважень за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування після позбавлення функцій загального нагляду органів прокуратури, про що свідчить ст. 2 Закону «Про прокуратуру» – функції прокуратури [13]. При цьому комплексного контрольного механізму за діяльністю місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у законодавстві не передбачено.

В аспекті становлення такого механізму слід дослідити його елементи. До елементів механізму адміністративного контролю можна віднести: законодавчий, інституційний, організаційний.

Зі свого боку законодавчий адміністративний контроль включає: конституційний, контроль, що визначається у статутних актах про Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, про місцеві органи виконавчої влади, нормативно-галузевий контроль, який стосується відповідних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

До конституційного адміністративного контролю слід віднести приписи Конституції України щодо місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування: «Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; <...> 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування <...>. Стаття 143. Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади <...>. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду» [14].

У статутному законодавстві питанням контролю присвячені ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [15]; ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [16]; ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» [17]; статті 16, 20, 24, 71, 74, 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18]; статті 2, 13, 16, 35, 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [19].

Широке коло актів відноситься до джерел нормативно-галузевого контролю, який стосується органів місцевого самоврядування [20]. Слід також наголосити, що Кабінет Міністрів України визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [21].

Про адміністративний, державний контроль йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [22], в проектах законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [23], «Про префектів» [24].

План законодавчого забезпечення реформ в Україні, зокрема, передбачає (у новій редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») «запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань» [25].

До інституційних елементів механізму адміністративного контролю можна віднести суб'єкти та об'єкти контролю: відповідні органи виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування.

До організаційних елементів зазначеного механізму доцільно віднести процедурні аспекти функціонування відповідних органів щодо їх контрольної діяльності, позначені в нормах процесуального права, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства [26].

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самовряду-

вання за їх реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні – це найбільш гостра проблема, яка пов'язана з кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства. Тривалий час точиться дискусія навколо законопроекту «Про дотримання державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України», розроблений у Міністерстві регіонального розвитку на виконання Плану діяльності Уряду на 2016 р. Законопроектом пропонувалася м'яка модель забезпечення контролю щодо рішень органів місцевого самоврядування стосовно відповідності їх законодавству України: органи контролю (відповідні місцеві державні адміністрації) забезпечують правову експертизу рішень органів місцевого самоврядування і у разі їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняють такі рішення з одночасним зверненням до суду, який приймає остаточне рішення. Цей законопроект було заблоковано згідно з позицією Асоціації міст України, за інформацією якої від 6 жовтня 2017 р. 19 вересня 2017 р. був відкликаний із Секретаріату Кабінету Міністрів України [27]. У цьому відношенні варто дослухатися до думки А. Ткачука: «Цілком зрозуміло, що міста не прагнуть жодного нагляду за рішеннями власних рад. Але ж це не державницька позиція. Крім того, у зв'язку з минулорічними змінами до Конституції, прокуратуру позбавлено невласливих їй функцій загального нагляду. Прокурор саджає злочинців, він не має перевіряти, чи все гаразд у рішеннях місцевої ради. Це має робити хтось інший. У Польщі це – воєвода, у Франції – префект, у Німеччині та Італії – комісар. Ну і ще одне. Не допускаючи прийняття закону, який встановить правила контролю за рішеннями місцевих рад, ми самі провокуємо ситуацію, коли державні адміністрації у рамках загальної норми, за якою вони забезпечують дотримання Конституції і законів, можуть ініціювати різноманітні перевірки органів місцевого самоврядування і просто “закошмарити” їх» [28].

Ще один аспект становлення механізму адміністративного контролю – його відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування. Тут варто ще раз згадати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, інших документів Ради Європи, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Висновки. Дослідження конституційно-правових проблем реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні України свідчить про відсутність комплексного бачення функціонування локальної системи публічного управління в розумінні належного врядування, комплексного механізму державного, адміністративного, громадського контролю на рівні територіальної організації влади. Проблеми адекватного державного і адміністративного контролю в процесі децентралізації публічної влади загострюються і потребують невідкладного розв'язання шляхом вдосконалення законодавства, прийняття відповідних нормативних актів. Із цього мають виходити подальші наукові розвідки щодо створення повноцінного механізму реалізації контрольної функції, її законодавчого забезпечення, вивчення у цьому дискурсі зарубіжного, передусім, європейського досвіду.

Використані джерела

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – 584 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2005. – Т. 2. Особлива частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – 624 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
5. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
6. Авер'янов В. Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / В. Б. Авер'янов. – К. : Наукова думка, 1990. – 146 с.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
8. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
9. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
11. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : дис. ... д-ра юрид. наук / Б. В. Калиновський. – К., 2017.
12. Скопич О. Д. Контроль у системі місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / О. Д. Скопич ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2010. – 20 с.
13. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Смоляр. – Х., 2016.
14. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування. – Л. : ЛРІДУ, 2011. – 630 с.
15. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування від 3 квітня 2015 р. № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036/print1475925841305294.
17. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
18. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/РВ-96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
21. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
23. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
24. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
- Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
25. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
26. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
27. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України № 835 (835-2004-п) від 5 липня 2004 р., № 549 (549-2009-п) від 3 червня 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF/print1487984467493096>.
28. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
29. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
30. Про префектів : проект Закону України від 16 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/5026/ProektZUproPrefectiv.pdf>.
31. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 31. Ст. 297.
32. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.auc.org.ua/novyna/zakonoproekt-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rish>.
34. Вірус беззаконня та гібридна війна – інтерв'ю з Анатолієм Ткачуком [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6329>.

Пухтинський М. О. Конституційно-правові проблеми реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні України

У статті розглядаються конституційно-правові проблеми реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні України.

Дається авторське тлумачення категорій «врядування» та «міське врядування», досліджується співвідношення праворозуміння державного й адміністративного контролю.

Акцентується на тому, що досі не існує цілісного механізму адміністративного контролю в його статутному та процедурному розумінні. Ситуація загострюється у зв'язку з втратою відповідних контрольних повно-

важень за законністю актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування після позбавлення функцій загального нагляду органів прокуратури. При цьому безпосереднього контрольного механізму за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів у законодавстві не передбачено.

Децентралізація із передачею значного обсягу повноважень і ресурсів місцевому самоврядуванню диктує підвищення рівня відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за їхню реалізацію та використання, а також налагодження системи ефективного державного контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування. На сьогодні це найбільш гостра проблема, яка пов'язана з кризою непослідовності реалізації стратегії реформування суспільства.

Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення процесу реалізації контрольної функції у місцевому врядуванні, його законодавчого забезпечення.

Ключові слова: врядування, місцеве врядування, місцеве самоврядування, публічне управління, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, контроль, функція контролю, державний, адміністративний, громадський контроль, децентралізація публічної влади, реформування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад.

Puhtinsky M. Constitutional and legal problems of the control function implementation in the local governance of Ukraine

The article deals with the constitutional and legal problems of implementation of the control function in the local governance of Ukraine.

The study of the constitutional and legal problems of the implementation of the control function in the local governance of Ukraine is being updated in the context of the policy of decentralization of public authority, public administration reform, local self-government, the formation of a system of local governance, associated with the overall process of municipal reforms on the principles of good governance, subsidiarity, universality local self-government, state and public oversight, control over the functioning of bodies and officials of the self-government.

The issue of state, administrative, public control in the field of local governance and self-government has become the subject of many scientific achievements: legal, political science, state-management. A lot of academic monographs, encyclopedias, dissertations are devoted to control.

The paper gives an author's understanding of the categories of governance and local governance. Local governance is a deliberate activity of local self-government bodies, local authorities, civil society organizations, business associations of public administration at the territorial level of public authorities.

The article deals with the correlation of legal thinking in state and administrative control. Administrative control is part of state control. Administrative – includes control over the implementation of delegated powers of executive power by local self-government bodies; control over their executive and administrative activities; control over the legality of acts of organs and officials of local self-government.

It is accentuated that to this time there is no integral mechanism of administrative control in its statutory and procedural sense. The situation is exacerbated by the loss of relevant control powers over the legality of acts of organs and officials of local self-government after the deprivation of the functions of the general supervision of the prosecutor's offices. In this case, the direct control mechanism for the activities of local self-government bodies by the state bodies is not provided for in the legislation.

In terms of forming such a mechanism, its elements are investigated. The elements of the mechanism of administrative control include: legislative, institutional, organizational.

Decentralization with the transfer of a significant amount of authority and resources to local self-government dictates the increase of the level of responsibility of bodies and officials of local self-government for their implementation and use, as well as establishing a system of effective state control over the legality of acts of local self-government. To date, this is the most acute problem that is associated with the crisis of inconsistency in the implementation of the strategy of reforming society.

Expressed proposals to improve the process of implementing control functions in local government and its legislative support.

Key words: governance, local governance, local government, public administration, local executive bodies, local self-government bodies, control, control function, state, administrative, public control, decentralization of public authority, reform of local self-government, association of territorial communities.

УДК 342.729

*Анна Петрівна Святненко,
аспірантка кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Постановка проблеми. Нині дієвим механізмом у всьому світі привернути увагу суспільства до наболілих проблем є мирні зібрання. Досвід України 2014 р., коли мирне зібрання переросло в кровопролиття, стало трагедією світового масштабу, такої практики проведення зборів, безумовно, потрібно уникати й намагатися вирішувати проблеми лише мирним шляхом.