

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

РОСЛЯКОВ ОЛЕКСАНДР В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК 343.95:3.072.2:005.584

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2025

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент

Качур Віра Олегівна,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,
професор кафедри теорії та історії держави і права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Оксін Віталій Юрійович,

Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»,
професор кафедри публічного управління, адміністрування та права;

доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор,

Биркович Тетяна Іванівна,

Київський національний університет культури і мистецтв,
професор кафедри інформаційних технологій

Захист відбудеться «26» березня 2025 р. о 9⁰⁰ на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «24» лютого 2025 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

К. М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Забезпечення практичної результативності, відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування є безперервним процесом, що оптимізується під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Одним зі способів виявлення необхідності удосконалення засад його здійснення є реалізація контрольних механізмів, які об'єктивують встановлення нормативних вимог, оцінку їх виконання, а також застосування заходів впливу у разі виявлення порушень, що гарантує підзвітність та якість управлінських рішень, зокрема і на місцевому рівні.

У цьому випадку категорія «підзвітність» має подвійний юридичний зміст, адже окрім необхідності виконання волі територіальної громади, що утворила власні представницькі органи для вирішення питань місцевого значення, місцеве самоврядування перебуває під пильною увагою держави, яка забезпечила їм можливість самостійного управління місцевими справами, декларуючи всебічну підтримку та контролюючи лише визначені сфери реалізації ними своїх повноважень.

З одного боку, це логічно та прийнятно, оскільки неможливо прогнозувати та планувати регіональний розвиток (а надалі і загальнонаціональний) без розуміння можливостей, якості реалізації та результативності субнаціонального управління на місцях. Саме цей рівень управління репрезентує ефективність та прийнятність державних стратегій, програм і рівень соціального добробуту громадян. Проте в практичному прояві така система виявилась не життєздатною, адже попри первинність інституту місцевих інтересів в аспекті забезпечення державного розвитку, досі регіональний розвиток забезпечується централізовано, висуваючи умови, нормативи та стандарти для місцевих органів влади, що обмежує їхню автономію та гнучкість у прийнятті рішень локального значення.

Відповідно, інший бік цього питання ставить під сумнів доцільність такої активної позиції держави в механізмах управління місцевими справами. Тобто, сформована система розмежування повноважень виконавчого та локального субнаціонального управління більше не відповідає державотворчим запитам України, а отже – адміністративно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування потребують перегляду, адаптування до сучасних потреб держави та суспільства, а також забезпечення ефективного практичного прояву як того вимагають європейські стандарти та рекомендації.

З огляду на зазначене теоретичний супровід заявлених питань слід визначити не тільки актуальним дослідницьким запитом, а й необхідним процесом, що стане підґрунтям для розробки законодавчих ініціатив щодо вдосконалення механізмів організації та здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Сутність контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України комплексно схарактеризував П. Матвієнко (Запоріжжя, 2011). Аналогічні питання вивчали також О. Смоляр (Харків, 2016) та Є. Мінакова (Дніпро, 2021).

Окремо варто виділити працю О. Вацлавського, який систематизував та узагальнив теоретико-методичні засади бюджетного контролю і розробив науково-практичні рекомендації щодо перспектив його здійснення в умовах реформування місцевого самоврядування України (Тернопіль, 2018). Проте, високо оцінюючи науковий доробок зазначених учених, варто констатувати, що порушені у межах цього дослідження питання досі не знайшли свого комплексного розкриття. Тому джерельною базою для вирішення поставлених задач дослідження слугували також праці таких вчених як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Атаманчук, Д. Березовський, Т. Биркович, І. Бодрова, М. Бублій, О. Васильковський, С. Вітвіцький, В. Гаращук, Ю. Гаруст, Є. Гетьман, О. Горащенко, І. Городецька, С. Денисюк, О. Джафарова, О. Дніпров, К. Добровіцька, І. Домущей, Є. Дуліба, Д. Єрмаков, І. Залюбовська, О. Звіздай, В. Зубенко, Т. Карабін, Є. Касяненко, В. Качур, О. Кобзар, Т. Коломоєць, В. Кравчук, В. Курило, І. Курило, К. Куркова, Д. Лученко, П. Любченко, С. Майстро, А. Манжула, Л. Миськів, А. Ноцик, В. Оксін, Я. Печенка, І. Потапенко, С. Приходько, М. Пухтинський, І. Самчинська, Р. Сербин, О. Скороход, Є. Соболев, Л. Сорока, С. Соха, Р. Телятник, С. Тимофеев, Р. Титикало, І. Ткаченко, А. Ткачук, Ю. Фролов, О. Харитонova, А. Чубенко, Р. Шаповал, В. Шевчук, К. Шкарупа, І. Щербина та багатьох інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р.; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р; Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 27-р; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695; Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р; Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 479/2021 та плану заходів з її реалізації до 2025 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. № 1025-р; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації, схваленої та затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р; Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки та операційного плану її реалізації у 2024-2025 роках, схваленої та затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2024 р. № 76-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове

забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у розкритті змісту та сутності адміністративно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, формуванні практичних рекомендацій щодо оптимізації організаційних основ його реалізації.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно виконати такі *завдання*:

- схарактеризувати адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю;
- визначити нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- розкрити систему суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- виокремити основні напрямки та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначити форми здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- розкрити методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- схарактеризувати гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- виявити особливості взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- окреслити тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Розкриття порушених у межах цього дисертаційного дослідження питань забезпечено використанням низки загальних та спеціальнонаукових методів наукового пізнання. Окремі з таких методів були застосовними на кожному етапі проведення наукової роботи (наприклад, методи *аналізу та синтезу* сприяли отриманню цілісного розуміння усіх складових предмета дослідження, тоді як метод *наукової абстракції* дозволив виділити ключові характеристики аналізованих явищ та процесів), проте більшість слугувала для вирішення конкретних наукових запитів. Приміром: 1) метод *порівняльного аналізу* застосовано для з'ясування специфіки адміністративно-правових відносин у

сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування (підрозділ 1.1), надання характеристики форм та методів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 2.2), визначення особливостей взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (підрозділ 3.1); 2) метод *системного аналізу* сприяв розкриттю системи нормативно-правових засад, суб'єктів, принципів, форм та методів його здійснення, а метод *класифікації* дозволив їх згрупувати за спільними ознаками (підрозділи 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2); 3) *діалектичний* метод використано для виявлення закономірностей та взаємозв'язку між: а) чинними та ретроспективними актами законодавства, що регулюють порушені у межах роботи питання; б) видами, напрямками та завданнями здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; в) формами та методами його здійснення; в) теоретичними та практичними аспектами реалізації адміністративно-правового регулювання у цій сфері (розділи 1–2, підрозділ 3.2); 4) за сприяння методу *логічного узагальнення* вдалося схарактеризувати предмет здійснення державного контролю у цій сфері (підрозділ 1.1), виокремити основні напрямки його здійснення (підрозділ 1.4); 5) *системно-структурний* метод надав можливість ідентифікувати зміст та сутність інституту контролю у сфері реалізації функцій держави щодо організації функціонування місцевого самоврядування (підрозділ 1.1), запропонувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері (підрозділ 3.2); 6) шляхом застосування *логіко-семантичного* методу розкрито нормативний базис здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (підрозділ 1.2), а також схарактеризовано гарантії забезпечення законності під час його здійснення (підрозділ 2.3); 7) *формально-юридичний* метод дозволив здійснити аналіз нормативного матеріалу та визначити його зміст щодо особливостей здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (більшою мірою в контексті системи суб'єктів його реалізації (підрозділ 1.3), напрямів та принципів його здійснення (підрозділ 1.4), а також гарантій забезпечення законності його проведення (підрозділ 2.3); 8) метод *правового прогнозування* застосовано для формування пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства в контексті оптимізації процедур здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (підрозділи 1.3, 1.4, розділ 3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших монографічних досліджень у межах науки адміністративного права, у якому через інтегрований і структурований підхід до аналізу адміністративно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування окреслено основні реформаційні напрямки, що є необхідними до впровадження для підвищення рівня його ефективності. За результатами проведеного аналізу сформульовано наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– визначено критерії для класифікації нормативно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні за системно-структурним підходом, а саме: 1) за змістом – матеріальні (наприклад, ч. 2 ст. 11, ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та процесуальні (наприклад, загальні, спеціальні та процедурні норми Кодексу адміністративного судочинства України); 2) за галузевим чинником – конституційні (Конституція України) та адміністративні (наприклад, п. 2 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю»); 3) за ієрархією – законодавчі (наприклад, положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації») та підзаконні (наприклад, норми, висвітлені у межах постанови Кабінету Міністрів України «Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади»); 4) за обсягом – загальні (наприклад, ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні») та спеціальні (наприклад, положення наказу Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»); 5) за джерелом походження – національні (наприклад, ст. 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») та імplementовані (наприклад, ст. 144 Конституції України); 6) за функціональним чинником – правовстановлюючі (наприклад, ч. 1 ст. 111 Бюджетного кодексу України) та правореалізаційні (наприклад, ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України); 7) за функціональним спрямуванням – ті, що визначають повноваження органів законодавчої влади (наприклад, ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), виконавчої влади (наприклад, ч. 5 ст. 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та судової влади (наприклад, ч.3 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

– розкрито кореляцію між категоріями «види» та «напрями» у контексті здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні з узагальненням, що діалектика їхнього взаємозв'язку має такий схематичний прояв: вид державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування формує розподіл напрямів державного контролю за полем предметної об'єктивізації сфер його здійснення;

– згруповано концептуальні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: 1) інтеграційний напрям, що вимагає приведення норм адміністративного законодавства у відповідність міжнародним принципам та стандартам функціонування місцевого самоврядування, завершення процедур імplementації вже визнаних міжнародних актів та забезпечення їх належної реалізації; 2) правотворчий напрям, який об'єктивує необхідність реформаційних змін в структурі, обсягах, підходах та процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) інституційний напрям, що репрезентує доцільність ідентифікації чіткої системи суб'єктів здійснення державного контролю, розмежування їхніх

функцій та підвищення рівня координації між ними; 4) функціональний напрям, що має вирішити питання професійності здійснення контрольних заходів, забезпечення їх адекватності, ефективності та результативності; 5) технологічний напрям, що має забезпечити належне використання цифрових технологій в процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

удосконалено:

– наукове розуміння юридичної природи адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування як таких, що мають подвійний ідеологічний зміст, де управлінський аспект представлений низкою контрольних механізмів, спрямованих забезпечити ефективне управління місцевими справами, а партнерський, – сукупністю підходів і принципів децентралізації, що гарантують автономність органів місцевого самоврядування, їхню підзвітність громаді та спроможність самостійно приймати рішення місцевого значення;

– теоретичний підхід до розкриття системи методів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який обґрунтовує наявність превентивних, примусових та коригувальних методів як взаємопов'язаних складових, призначених доповнити інструментальною складовою реалізацію відповідних його форм, забезпечуючи ефективне здійснення контрольних заходів;

– наукову думку в контексті доцільності виокремлення таких рівнів взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування: 1) консультативний рівень – участь громадських представників у роботі колегіальних органів (громадські ради, наглядові комісії, робочі групи); 2) моніторинговий рівень – проведення незалежного моніторингу громадськими організаціями та аналітичними центрами; 3) ініціативний рівень – внесення громадськими об'єднаннями на обговорення пропозицій щодо змін у політиці чи законодавстві; 4) протидіючий рівень – громадський спротив корупції та зловживанням владою через публічний тиск, журналістські розслідування, акції протесту тощо;

отримали подальший розвиток:

– результати концептуального осмислення проблематики визначення системи суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі узагальнення про необхідність закріплення у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правових норм, що визначатимуть сфери відання кожного з таких задля дотримання принципу правової визначеності та передбачуваності правового регулювання означеного кола правовідносин;

– наукові роздуми в контексті можливості виокремлення документальних, аналітично-оціночних, інспекційних та реагуювально-запобіжних форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– сформовані пропозиції щодо доцільності виокремлення правових, організаційних, процедурних та інституційних гарантій забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які сукупно формують цілісну систему необхідних взаємозв'язків, здатних забезпечити реалізацію демократичних засад місцевого самоврядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового вивчення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *практичній діяльності* – для вдосконалення чинного адміністративного законодавства щодо оптимізації процедур здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.), «Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 7–8 лютого 2024 р.), «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 4–5 червня 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 217 сторінок. Робота містить список використаних джерел з 256 найменувань на 29 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації; зазначено про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів; наведено дані про апробацію результатів дослідження; структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» складається з чотирьох підрозділів, у яких розкрито сутність адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні й окремо – контрольний різновид з таких, а також визначено нормативно-правові засади, систему суб'єктів та основні напрямки і принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

У підрозділі 1.1 «Адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю» розкрито теоретичну сутність інституту державного контролю у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Піддано аналізу положення наукової доктрини на предмет визначення змісту та сутності адміністративно-правових відносин задля можливості визначення їхньої юридичної природи у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування. Виокремлено статичний та динамічний аспект досліджуваних правовідносин. Визначено їх загальні та спеціальні ознаки.

Узагальнено, що у сфері організації та забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування адміністративне право виконує такі функції: 1) нормативне закріплення їхніх повноважень, визначення меж компетенції у спосіб деталізації прав та обов'язків; 2) регулювання процедур здійснення повноважень, зокрема встановлення порядку прийняття управлінських рішень, взаємодії з громадянами та іншими суб'єктами права; 3) забезпечення відповідальності за вчинені дії та прийняті рішення у спосіб встановлення та реалізації механізмів контролю, зокрема за неналежне виконання покладених обов'язків.

Визначено, що контрольно-наглядові правовідносини регулюють процедури здійснення державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Йдеться про: 1) відносини між органами державної влади та представниками місцевого самоврядування у сфері нагляду за дотриманням Конституції та законів України та 2) відносини, що виникають у процесі оскарження рішень органів місцевого самоврядування.

З'ясовано, що чинне законодавство підкреслює баланс між необхідністю державного контролю та автономією місцевого самоврядування, забезпечуючи законність та ефективність їхньої діяльності без надмірного втручання.

Підрозділ 1.2 «Нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» присвячений висвітленню заявленого питання.

Визначено, що основоположні нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачені положеннями: 1) Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», «Про охорону праці», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Рахункову палату», «Про комітети Верховної Ради України», «Про адміністративну процедуру», Податкового Кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу цивільного захисту України, Кодексу адміністративного судочинства України, Бюджетного кодексу України; 2) постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, серед яких, наприклад: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», «Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами», «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю», «Деякі питання здійснення

державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей», «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю», «Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами», «Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади», «Про затвердження Порядку організації та здійснення контролю виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту»; 3) акти суб'єктів контрольних повноважень (наприклад, наказ Національного агентства України з питань державної служби «Порядок здійснення Національним агентством України з питань державної служби, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу» або наказ Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»).

Окремо схарактеризовано місце європейських вимог в межах системи нормативно-правових засад, що встановлюються для належного здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

У підрозділі 1.3 «Система суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» визначено повноваження та сферу відання основних суб'єктів реалізації контрольних процедур щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

З'ясовано, що в контексті здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, вченими відповідних суб'єктів прийнято диференціювати на два різновиди. Мова йде про поділ на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції (в окремих випадках – загальних, спеціальних та специфічних). Проте зауважено, що в Україні склалася ситуація, при якій загалом відсутній законодавчо визначений перелік суб'єктів, що можуть здійснювати державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Запропоновано до системи суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування зараховувати представників: 1) парламентського сектору (народні депутати України, Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рахункова палата, Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань моніторингу та оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в місті Києві – столиці України під час воєнного стану); 2) урядового сектору, зокрема: а) вищого рівня (Кабінет Міністрів України), б) центрального рівня (Державна аудиторська служба, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Бюро економічної безпеки України,

Державна податкова служба України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна соціальна сервісна служба України тощо); в) локального рівня (місцеві державні адміністрації); 3) судового сектору (суди загальної та спеціальної юрисдикції).

Підрозділ 1.4 «Основні напрямки та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» присвячений розкриттю окреслених питань.

Доведено, що основні напрямки здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть визначатися за двома підходами. По-перше, через вимоги, які висуваються до органів місцевого самоврядування в процесі реалізації ними своїх повноважень, зокрема це дотримання законодавства у сферах: 1) здійснення делегованих повноважень; 2) цільового використання бюджетних коштів; 3) ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності; 4) пожежної та техногенної безпеки, що належать до сфери управління місцевого самоврядування; 5) розгляду і вирішення адміністративних справ; 6) забезпечення населення культурними та іншими публічними послугами; 7) праці та соціального забезпечення; 8) реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування; 9) антикорупційної діяльності тощо. По-друге, через ідентифікацію кореляційних взаємозв'язків між різновидом державного контролю та сферою його реалізації. За цим контекстом схарактеризовано напрями здійснення фінансового контролю (наприклад, фінансово-господарська діяльність, фінансова дисципліна, цільове використання бюджетних коштів), парламентського контролю (наприклад, стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування чи виконання рекомендацій профільних комітетів), адміністративного контролю (наприклад, належна реалізація делегованих повноважень), судового контролю (відповідність рішень та дій органів місцевого самоврядування основним принципам та законодавчим вимогам); антикорупційного контролю (наприклад, декларування особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування); антимонопольного контролю (наприклад, конкурентне середовище), правоохоронного контролю (наприклад, стан охорони державної таємниці) та ін. При цьому зауважено про тісний взаємозв'язок між напрямки здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та його завданнями.

Звернено увагу на проблематику визначення системи принципів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Визначено їхній склад та схарактеризовано зміст кожного з таких.

Розділ 2 «Організація здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» складається з трьох підрозділів, у яких висвітлено кореляційний зв'язок між формами та методами здійснення означеної діяльності, а також розкрито систему гарантій законності, які мають забезпечити належне функціонування механізму реалізації заходів контролю у цій сфері.

Підрозділ 2.1 «Форми здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» присвячено висвітленню сутності порушеного питання.

Зауважено, що в адміністративно-правовій літературі відсутнє чітке та усталене визначення категорії «форми контролю», як власне і їхні різновиди. Ще одним важливим аспектом є факт того, що переважна більшість вчених заміщує поняття форм контролю його методами. Підтримано розвиток наукової думки в контексті того, що форми здійснення державного контролю базуються на однакових онтологічних засадах, що і форми реалізації державних функцій, визначальною особливістю яких є їхнє нормативне закріплення у межах повноважень суб'єкта їх застосування.

Узагальнено, що формами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є: 1) депутатський запит; 2) депутатське звернення; 3) подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини; 4) акти інформування; 5) рішення про витребування інформації; 6) акти-пропозиції; 7) акти або довідки результатів перевірок щодо відповідності витрат затвердженим бюджетам; ефективності витрачання коштів у сфері закупівель; діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; законності рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування; декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; ефективності реалізації делегованих повноважень щодо раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, поводження з відходами тощо; 8) акти інспекційного відвідування; 9) аудиторські звіти; 10) акти ревізії; 11) акти застосування заходів впливу.

Констатується, що ревізія, перевірка, інспектування, аудит, моніторинг тощо є відповідними заходами державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, реалізація яких має власну форму та метод втілення.

У підрозділі 2.2 *«Методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування»* розкрито сутність досліджуваних методів, а також їх взаємозв'язок із відповідними формами.

Схарактеризовано етапи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. До числа таких віднесено: 1) організація проведення заходів державного контролю; 2) проведення перевірки, моніторингу, аудиту, аналізу, ревізії тощо (або подання запитів, витребування документів і таке інше); 3) оформлення результатів здійснення державного контролю; 4) інформування зацікавлених суб'єктів про результати застосованих заходів державного контролю.

Запропоновано виокремлювати превентивні, примусові та коригувальні методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Констатується, що запропоновані методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування більшою мірою є застосовними на етапі оформлення результатів здійснення державного контролю та об'єктивують конкретні способи впливу на діяльність об'єктів контролю.

З'ясовано, що превентивні методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не мають імперативних зобов'язань, адже спрямовуються на запобігання порушенням в майбутньому (наприклад, проведення консультацій, надання роз'яснень та рекомендацій). Щодо коригувальних методів та методів примусу зауважено, що вони формують обов'язкові вимоги, зумовлені необхідністю усунення виявлених порушень або недоліків у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Йдеться, наприклад, про винесення приписів, зобов'язання розроблення плану усунення недоліків, відсторонення посадових осіб від виконання повноважень, накладення штрафів тощо.

Узагальнено, що застосування конкретного методу здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування залежить від специфіки об'єкта контролю та повноважень суб'єкта його здійснення, мети проведення та факту наявності чи відсутності допущених порушень. Однак наголошено, що запропонована система методів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не претендує на свою вичерпність, оскільки наукова доктрина містить положення, що методами державного контролю можуть бути, наприклад, опитування, анкетування, інтерактивні голосування, порівняння, зіставлення запланованих результатів з реальним тощо.

Підрозділ 2.3 «Гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» присвячено ідентифікації системи гарантій, що здатні забезпечити відповідність процедур його здійснення встановленим нормативам.

Диференційовано гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування за видовим критерієм на три групи. Визначено, що правові гарантії забезпечують: 1) належну реалізацію конституційно-правової основи здійснення державного контролю (наприклад, відповідність актів державного контролю нормам Конституції та Законів України; невідворотність покарання за порушення встановлених нормативів); 2) наявність галузевого законодавства, що деталізує та розширює конституційні вимоги, враховуючи специфіку діяльності кожного контролюючого суб'єкта (приміром, про це йде мова у ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 3) дотримання прав і свобод посадових осіб місцевого самоврядування – неприпустимість свавільного втручання в їх діяльність, адже «місцеве самоврядування визнається і гарантується» (ст. 7 Конституції України); посадовим особам гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів здійснення державного контролю (ч. 2 ст. 55 Конституції України); «органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Стверджується, що організаційні гарантії покликані забезпечити: 1) чіткий розподіл повноважень між контролюючими органами (уникнення дублювання функцій та неефективного втручання); 2) незалежність контролюючих органів (відсутність політичного або адміністративного впливу на результати перевірок).

Наприклад, органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, об'єднань громадян, політичних формувань, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, їм не підзвітні і не підконтрольні (ч. 2 ст. 38 Закону України «Про охорону праці»); 3) належне фінансування та ресурси для здійснення державного контролю.

Визначено, що процедурні гарантії забезпечують: 1) встановлення регламентованих процедур реалізації заходів державного контролю (визначення термінів, методів і порядку їхнього здійснення); 2) обґрунтованість перевірок (контрольні заходи мають проводитися лише на наявності законних підстав); 3) відкритість та доступ громадян до результатів перевірок; 4) процедуру оскарження незаконних рішень чи дій контролюючих органів в адміністративному чи судовому порядку. Водночас констатується, що інституційні гарантії покликані забезпечити можливість його здійснення усіма уповноваженими державою суб'єктами.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» складається з двох підрозділів, у яких розкрито значення та особливості побудови партнерських відносин між державними органами та інститутами громадянського суспільства у процедурах здійснення контролю за діяльністю місцевого самоврядування, а також визначено тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері.

У підрозділі 3.1 «Особливості взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» схарактеризовано сучасний стан та перспективи розвитку інституційної співпраці між державними органами та представниками громадськості щодо забезпечення законності, прозорості та підзвітності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

З'ясовано, що чинне законодавство України передбачає процедури взаємодії державних і громадських інституцій у сфері контролю, зокрема через такі форми: громадський моніторинг та громадська експертиза; громадські обговорення результатів аудиту та перевірок (якщо такі організовуються); інформування, у тому числі через публічні звіти. До основних інструментів взаємодії аналізованих суб'єктів з боку громадськості віднесено: звернення та петиції, участь у роботі консультативно-дорадчих органів, антикорупційні ініціативи, журналістські розслідування та громадська експертиза рішень місцевої влади. Водночас інструментами взаємодії з боку державних органів влади названо публічні звіти, організація зустрічей та оприлюднення інформації на публічне обговорення.

Виявлено, що сучасні інформаційні технології дозволяють громадськості швидко реагувати на порушення, висвітлювати проблеми та формувати суспільний запит на прозорість діяльності місцевого самоврядування. Однак, попри наявність законодавчо закріплених механізмів, на практиці існують труднощі, пов'язані з недостатнім рівнем інформаційної відкритості органів державної влади, формальним підходом до громадських ініціатив, низьким рівнем правової обізнаності громадян та випадками ігнорування результатів громадського контролю.

Констатується, що взаємодія між державними та громадськими інституціями у сфері контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування має низку специфічних особливостей, серед яких: 1) наявність формальної спільної мети здійснення заходів контролю, проте недостатня розвиненість механізмів ефективної співпраці; 2) зацікавленість суб'єктів громадського контролю в організації публічних дискусій з метою прийняття спільних рішень щодо контролю за діяльністю місцевого самоврядування, однак відсутність достатніх інструментів для реального впливу на процеси їхнього прийняття; 3) оскільки громадянське суспільство може використовувати ширші механізми реалізації контрольних заходів, їхнє залучення до процедур здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування підвищило б рівень його ефективності; 4) відсутність чітких нормативних актів, що визначають процедури взаємодії між державними та громадськими інституціями у сфері контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування перешкоджає їх активному залученню до реалізації контрольних функцій.

Підрозділ 3.2 «Тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» висвітлює способи покращення здійснення державного контролю у цій сфері.

З метою оптимізації процедур організації та здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, виокремлено такі тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання як: 1) гармонізація адміністративного законодавства з європейськими стандартами належного функціонування місцевого самоврядування; 2) усунення розбіжностей між адміністративними нормами та положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування; 3) визначення чітких меж та механізмів здійснення державного контролю відповідно до міжнародних принципів децентралізації; 4) визначення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» видів та загального переліку суб'єктів здійснення державного контролю, а також виключних підстав, коли він є обов'язковим, а коли застосовується адміністративний нагляд; 5) розмежування повноважень органів державної влади щодо контролю за місцевим самоврядуванням задля уникнення дублювання їхніх функцій та підвищення рівня координації між ними; 6) забезпечення належного рівня компетентності суб'єктів державного контролю, щоб їхні дії сприяли усуненню порушень, а не створювали зайві адміністративні бар'єри; 7) гарантування адекватності державного контролю; 8) запобігання надмірному втручанню держави в діяльність органів місцевого самоврядування та забезпечення захисту їх автономії; 9) запровадження інституту префектів як представників держави для здійснення адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування та закріплення його статусу на конституційному рівні як гаранта дотримання законності без обмеження самостійності місцевого самоврядування; 10) підвищення ефективності заходів реалізації державного контролю через розвиток цифрових інструментів, автоматизацію рутинних процесів та оптимізацію процедур реалізації принципу відкритості та прозорості контролюючої діяльності.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації представлено результати проведеного комплексного аналізу адміністративно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, а також окреслено основні реформаційні напрямки, що є необхідними до впровадження для підвищення рівня його ефективності. Основні з них такі:

1. Обґрунтовується, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим для забезпечення законності, ефективності та прозорості їхньої роботи. Визначено, що це системний механізм нагляду та перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення відповідності їхніх дій Конституції та законам України, законності прийнятих рішень, ефективного використання ресурсів та дотримання прав і свобод громадян. Уточнено, що він охоплює: 1) нагляд за дотриманням законодавства, який здійснюється шляхом проведення перевірок на відповідність рішень та дій органів місцевого самоврядування чинним нормативно-правовим актам; 2) фінансовий контроль, який в основному виконується через аудит використання бюджетних коштів та управління комунальною власністю; 3) оцінку ефективності, яка необхідна для аналізу результативності реалізації місцевих програм та надання публічних послуг.

2. Узагальнено, що нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є сукупністю правових норм, закріплених у Конституції, законах та підзаконних актах, які встановлюють основи організації та процедури здійснення моніторингових, наглядових, інспекційних та інших заходів контрольного спрямування у цій сфері, закріплюють принципи, порядок функціонування та компетенцію відповідних суб'єктів, а також гарантії дотримання законності й забезпечення правопорядку при їх реалізації. Виявлено, що означені засади потребують подальшого вдосконалення відповідно до європейських стандартів, адже мають знайти своє нормативне вирішення питання наявності законодавчих колізій, уточнення механізмів контролю, зокрема і в аспекті посилення правової ролі інституту громадської участі.

3. Доведено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється через реалізацію низки різнорідних взаємодій. Основною проблемою аналізованої проблематики визначено відсутність нормативного закріплення системи суб'єктів його здійснення, що ускладнює належне правозастосування, оскільки для формування чіткого розуміння кола її елементного складу необхідно піддати аналізу значну частину нормативного матеріалу. Виявлено, що дещо спрощує цю проблему можливість класифікації означеної системи суб'єктів через галузевий чинник реалізації заходів державного контролю, проте зауважено, що необхідною умовою ефективного функціонування механізму державного контролю є дотримання принципу правової визначеності та передбачуваності правового регулювання означеного кола правовідносин.

4. До системи принципів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування віднесено: 1) законності, що

вимагає від суб'єкта застосування контрольних заходів неухильного дотримання вимог Конституції та законів України; 2) об'єктивності та неупередженості, що передбачає відсутність політичної, матеріальної чи іншої зацікавленості контролюючого органу у результатах здійснення контрольної діяльності; 3) відкритості, прозорості, гласності, що забезпечують можливість доступу до інформації про результати здійснення державного контролю; 4) підзвітності та відповідальності, що гарантують підконтрольність діяльності контролюючого органу вищим державним органам та громадянському суспільству, а також невідворотність настання юридичних наслідків у випадку порушення принципу законності у ході проведення відповідних заходів; 5) превентивності, що визначає домінуючим аспект превенції над реактивними заходами контролю, який передбачає раннє виявлення ризиків, роз'яснювальну роботу та надання рекомендацій задля мінімізації випадків порушень нормативних вимог чинного законодавства; 6) компетентності, що регламентує як обов'язковий елемент наявність спеціальних знань, умінь та навичок контролюючого суб'єкта щодо процедур здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 7) ефективності та результативності, що забезпечують наявність кінцевої мети реалізації контрольних заходів, – покращення діяльності органів місцевого самоврядування; 8) співпраці та взаємодії, що об'єктивує наявність координаційних та партнерських відносин між контролюючими органами у ході підготовки, здійснення та моніторингу ефективності державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 9) пропорційності та обґрунтованості, що гарантують законність проведення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який здійснюється виключно з мотивованих підстав і не створює надмірного адміністративного тиску на органи місцевого самоврядування.

5. З'ясовано, що форми та методи здійснення державного контролю мають діалектичний взаємозв'язок, що породжує низку концептуальних проблем теоретичного спрямування. Однією з таких є чітка ідентифікація системи відповідних форм, адже окремими вченими обґрунтовується тотожність аналізованих явищ. Визначено, що доречним є визначення форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування через зовнішнє оформлення однорідних за юридичною природою дій контролюючих органів, які спрямовані на оцінку, виявлення та усунення порушень у діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Виявлено, що методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є вторинними щодо форм його реалізації, адже об'єктивують конкретні способи впливу контролюючих органів на об'єкт державного контролю, відображаючи механізми застосування відповідних форм. Тобто вибір методу здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування залежить від застосованої форми державного контролю та мети його проведення.

7. Обґрунтовано, що забезпечення законності державного контролю є необхідною умовою для ефективного функціонування місцевого самоврядування, захисту прав посадових осіб та громадян, а також підвищення довіри до державної

влади в цілому. Означений процес має прояв статичним та динамічним чинником, наприклад, наявністю конституційно-правової основи здійснення державного контролю та відповідної системи гарантій її належної реалізації. Визначено, що гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є не лише сукупністю вимог, слідування яких є обов'язковим, а й динамічною системою взаємозв'язків, що формує правові, організаційні та інституційні механізми, які здатні забезпечити належний рівень режиму законності в досліджуваній сфері.

8. Виявлено, що державний і громадський контроль мають спільні та відмінні ознаки. Так, наприклад, державний контроль базується на правових нормах і здійснюється в межах законодавчих повноважень, тоді як громадський контроль є формою демократичної участі та спрямований на виявлення недоліків, зловживань і порушень через суспільний тиск і розголос. Доведено, що синергія в реалізації державного та громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є позитивною практикою, здатною вирішити низку актуальних проблем реалізації субнаціонального управління на місцях. Зокрема представники державного та громадського сектору мають виступати партнерами, які прагнуть забезпечити законність, прозорість та підзвітність діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Однак зауважено, що наразі відсутній належний нормативний базис для ефективного розвитку таких відносин, а отже процес становлення партнерських відносин між державними органами та інститутами громадянського суспільства у процедурах здійснення контролю за діяльністю місцевого самоврядування практично унеможливлений.

9. Висунуто припущення, що наявні проблеми у сфері здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають подвійне джерело походження. З одного боку, недосконалою є сформована організаційна складова функціонування місцевого самоврядування в Україні, адже більшість функцій, які виконують органи місцевого самоврядування (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства), регулюються не безпосередньо ними, а за правилами, встановленими центральними органами виконавчої влади, що фактично перетворює їх на виконавців волі держави. Така модель є потенційно ризиковою, адже: 1) органи місцевого самоврядування не можуть ефективно реагувати на виклики та потреби громади, оскільки змушені діяти в межах встановлених норм; 2) можливості для ініціативи та гнучкості у прийнятті рішень значно обмежені; 3) державний контроль може перетворюватися на інструмент політичного впливу, що послаблює незалежність місцевого самоврядування. З іншого боку, функціонуюча система здійснення державного контролю не облишена нормативних та практико-реалізаційних недоліків, що знижують його ефективність та відповідність вимогам демократичних стандартів управління публічними справами.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Rosliakov, O. European requirements in the system of normative and legal principles of state control over the activities of local self-government bodies and officials. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2023. № 9. Pp. 145–149.
2. Rosliakov, O. The problems of normatively defined principles of state control over the activities of local self-government bodies and officials in Ukraine. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2024. № 3. Pp. 124–128.
3. Росляков О. Система суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. *KELM*. 2024. № 5(65). С. 183–187 (Республіка Польща).
4. Росляков О.В. Організація та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 257–260.
5. Росляков О.В. Сутність адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 6. С. 71–76.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Росляков О.В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: ідентифікація як правового концепту. *Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 20–21 квіт. 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.
7. Росляков О.В. Різновиди адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні. *Реформування українського законодавства: проблемні питання та шляхи їх вирішення: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 7–8 лют. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.
8. Росляков О.В. Державний фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (Київ, 4–5 черв. 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 198–200.

АНОТАЦІЯ

Росляков О. В. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

У дисертаційному дослідженні через інтегрований і структурований підхід до аналізу адміністративно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування окреслено основні

реформаційні напрямки, що є необхідними до впровадження для підвищення рівня його ефективності. Зокрема запропоновано виокремлювати: 1) інтеграційний напрям, що вимагає приведення норм чинного законодавства у відповідність міжнародним принципам та стандартам функціонування місцевого самоврядування, завершення процедур імплементації вже визнаних міжнародних актів та забезпечення їх належної реалізації; 2) правотворчий напрям, який об'єктивує необхідність реформаційних змін в структурі, обсягах, підходах та процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; 3) інституційний напрям, що репрезентує доцільність ідентифікації чіткої системи суб'єктів здійснення державного контролю, розмежування їхніх функцій та підвищення рівня координації між ними; 4) функціональний напрям, що має вирішити питання професійності здійснення контрольних заходів, забезпечення їх адекватності, ефективності та результативності; 5) технологічний напрям, який репрезентує рішуче прагнення державної влади забезпечити належне використання цифрових технологій в процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, державний контроль, місцева демократія, місцеве самоврядування, організація та функціонування, розбудова державності, управління місцевими справами.

SUMMARY

Roslyakov, O.V. Administrative and legal principles for exercising state control over the activities of local government bodies and officials. – Professional scientific paper as manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

Using an integrated and structured approach to the analysis of the administrative and legal framework for exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials, the dissertation outlines the main reform areas which need to be implemented to increase the level of its effectiveness. In particular, it is proposed to distinguish: 1) integration direction, which requires bringing the provisions of current legislation in line with international principles and standards of local self-government functioning, completing the procedures for implementation of already recognized international acts and ensuring their proper implementation; 2) law-making direction, which objectifies the need for reform changes in the structure, scope, approaches and procedures for exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials; 3) institutional direction, which represents the expediency of identifying a clear system of subjects of state control, delimiting their functions and increasing the level of coordination between them; 4) functional direction, which should address the issue of professionalism of control measures, ensuring their adequacy, efficiency and effectiveness; 5) technological direction, which represents a strong commitment by the public authorities to ensure the proper use of digital technologies in the procedures for exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials.

It is suggested that the existing problems in the sphere of state control over the activities of local government bodies and officials have a dual source of origin. On the one hand, the formed organizational component of the functioning of local government in Ukraine is imperfect, since most of the functions performed by local government bodies (for example, in the field of education, healthcare, housing and communal services) are not regulated directly by them, but according to the rules established by the central executive authorities, which actually turns them into executors of the State's will. Such a model is potentially risky, since: 1) local government bodies cannot effectively respond to the challenges and needs of the community, since they are forced to act within the established norms; 2) opportunities for initiative and flexibility in decision-making are significantly limited; 3) state control can turn into an instrument of political influence, which weakens the independence of local government. On the other hand, the functioning system of state control is not without regulatory and practical implementation shortcomings reducing its effectiveness and compliance with the requirements of democratic standards of public administration.

Keywords: administrative and legal framework, local affairs management, local democracy, local self-government, organization and functioning, state control, statehood development.