

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

РОСЛЯКОВ ОЛЕКСАНДР В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК 343.95:3.072.2:005.584

ДИСЕРТАЦІЯ

**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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

Науковий керівник **Качур Віра Олегівна**, кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2025

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, 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.

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.

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.

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.

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.

Запропоновано виокремлювати превентивні, примусові та коригувальні методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Констатується, що пропоновані 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.

Диференційовано гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування за видовим критерієм на три групи. 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.

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.

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.

Узагальнено, що пропоновані напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування цілком логічно піддаються групуванню. Наприклад, доцільно виокремлювати:

– інтеграційний напрям, що вимагає приведення норм адміністративного законодавства у відповідність міжнародним принципам та стандартам функціонування місцевого самоврядування, завершення процедур імплементації вже визнаних міжнародних актів та забезпечення їх належної реалізації;

– 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;

– інституційний напрям, що репрезентує доцільність ідентифікації чіткої системи суб’єктів здійснення державного контролю, розмежування їхніх функцій та підвищення рівня координації між ними;

– функціональний напрям, що має вирішити питання професійності здійснення контрольних заходів, забезпечення їх адекватності, ефективності та результативності;

– технологічний напрям, що має 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

Rosliakov 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 author outlines the main reform areas which need to be implemented to improve its efficiency.

The author analyzes the provisions of the scientific doctrine with a view to defining the content and essence of administrative and legal relations with a view to determining their legal nature in the field of organization and functioning of the local self-government institution. The author distinguishes the static and dynamic aspects of the legal relations under study. The author identifies their general and special features.

It is found that in the context of exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials, scholars have differentiated the relevant subjects into two types. We are talking about the division into subjects of general and special competence (in some cases – general, special and specific). However, it is noted that in Ukraine there is a situation in which there is generally no legally defined list of subjects which may exercise state control over the activities of local self-government bodies.

It is proved that the main areas of state control over the activities of local self-government bodies and officials can be determined by two approaches. First, through the requirements which are imposed on local self-government bodies in the course of exercising their powers, in particular, compliance with legislation in the following areas: 1) exercise of delegated powers; 2) targeted

use of budgetary funds; 3) accounting and financial reporting; 4) fire and technogenic safety, which fall within the scope of local self-government management; 5) consideration and resolution of administrative cases; 6) provision of cultural and other public services to the population; 7) labor and social security; 8) exercise of the right to civil service by citizens; 9) anti-corruption activities, etc. Secondly, by identifying the correlations between the type of state control and the area of its implementation. In this context, the author characterizes the areas of financial control (e.g., financial and economic activities, financial discipline, targeted use of budgetary funds), parliamentary control (e.g., the state of observance of human and civil rights and freedoms in the activities of local self-government bodies or implementation of recommendations of specialized committees), administrative control (e.g., proper exercise of delegated powers), judicial control (compliance of decisions and actions of local self-government bodies with the basic principles and legal requirements); anti-corruption control (e.g., declaration of a person authorized to perform local self-government functions); antimonopoly control (e.g., competitive environment), law enforcement control (e.g., protection of state secrets), etc. At the same time, the author emphasizes the close relationship between the areas of state control over the activities of local self-government bodies and officials and its tasks.

The author supports the development of scientific thought in the context of the fact that the forms of state control are based on the same ontological principles as the forms of implementation of state functions, the defining feature of which is their regulatory consolidation within the powers of the subject of their application.

It is generalized that the forms of exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials are: 1) a deputy's inquiry; 2) a deputy's appeal; 3) a submission of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights; 4) acts of informing; 5) decisions to request information; 6) acts-proposals; 7) acts or certificates of the results of inspections

on the compliance of expenditures with approved budgets; efficiency of spending in the field of procurement; activities of executive bodies of village, town and city councils; legality of decisions, actions or inaction of local self-government bodies; declarations of a person authorized to perform the functions of the State or local self-government; etc; 8) acts of inspection visits; 9) audit reports; 10) acts of revisions; 11) acts of applying measures of influence.

It is proposed to distinguish preventive, coercive and corrective methods of exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials. It is stated that the proposed methods of exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials are applicable at the stage of formalizing the results of state control and objectify specific ways of influencing the activities of control objects.

The author differentiates the guarantees of ensuring the legality of the State control over the activities of local self-government bodies and officials by the type of criterion into three groups. It is found that the current legislation of Ukraine provides for procedures for interaction between state and public institutions in the field of control, in particular through the following forms: public monitoring and public examination; public discussions of the results of audits and inspections (if any); informing, including through public reports. The main instruments of interaction between the analyzed entities and the public include: appeals and petitions, participation in advisory bodies, anti-corruption initiatives, journalistic investigations and public expertise of local authorities' decisions. At the same time, public reports, organization of meetings and disclosure of information for public discussion are mentioned as tools of interaction on the part of state authorities.

It is stated that interaction between state and public institutions in the field of control over the activities of local self-government bodies and officials has a number of specific features, including: 1) the existence of a formal common goal of implementing control measures, but insufficient development of mechanisms for effective cooperation; 2) the interest of subjects of public

control in organizing public discussions with a view to making joint decisions on control over the activities of local self-government, but the lack of sufficient tools for real influence on the processes of their adoption; 3) since civil society can use broader mechanisms for implementing control measures, their involvement in the procedures for exercising state control over the activities of local government bodies and officials would increase the level of its effectiveness; 4) the lack of clear regulatory acts that define the procedures for interaction between state and public institutions in the field of control over the activities of local government bodies and officials prevents their active involvement in the implementation of control functions.

With a view to optimizing the procedures for organizing and exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials, the following trends in improving administrative and legal regulation are identified: 1) harmonization of administrative legislation with European standards for the proper functioning of local self-government; 2) elimination of discrepancies between administrative norms and provisions of the European Charter of Local Self-Government; 3) definition of clear boundaries and mechanisms for exercising state control in accordance with international principles of decentralization; 4) defining in the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” the types and general list of subjects of state control, as well as the exceptional grounds when it is mandatory and when administrative supervision is applied; 5) delimiting the powers of state authorities to control local self-government in order to avoid duplication of their functions and increase the level of coordination between them; 6) ensuring the proper level of competence of state control subjects so that their actions contribute to the elimination of violations rather than creating unnecessary administrative barriers; 7) guaranteeing the adequacy of state control; 8) preventing excessive state interference in the activities of local self-government bodies and ensuring the protection of their autonomy; 9) introducing the institution of prefects as representatives of the state to carry out administrative supervision over the

legality of decisions of local self-government bodies and consolidating its status at the constitutional level as a guarantor of the rule of law without limiting the independence of local self-government; 10) increasing the effectiveness of state control measures through the development of digital tools, automation of routine processes and optimization of procedures for implementing the principle of openness and transparency of control activities.

In general, the proposed areas for improving the administrative and legal regulation of state control over the activities of local self-government bodies and officials can be logically grouped. For example, it is advisable to distinguish:

- integration direction, which requires bringing the norms of administrative legislation in line with international principles and standards of local self-government functioning, completing the procedures for implementing already recognized international acts and ensuring their proper implementation;
- 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;
- 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;
- functional area, which should address the issue of professionalism of control measures, ensuring their adequacy, efficiency and effectiveness;
- technological direction, which should ensure the proper use of digital technologies in the procedures for exercising state control over the activities of local self-government bodies and officials.

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

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 (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 5(65). С. 183–187.
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. 166–171.
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. 137–142.

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* (м. Київ, 20–21 квітня 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 (м. Київ, 07–08 лютого 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 (м. Київ, 04–05 червня 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 198–200.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	29
1.1. Адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю	29
1.2. Нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.....	42
1.3. Система суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.....	57
1.4. Основні напрямки та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування	71
Висновки до Розділу 1	87
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	100
2.1. Форми здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.....	100
2.2. Методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.....	112
2.3. Гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування	127
Висновки до Розділу 2	141

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	149
3.1. Особливості взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування	149
3.2. Тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування	162
Висновки до Розділу 3	175
ВИСНОВКИ	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	187
ДОДАТКИ	216

ВСТУП

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. Горащенков, 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. Соболь, Л. Сорока, С. Соха, Р. Телятник, С. Тимофєєв, 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, частина 2 статті 11, статті 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, пункт 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, стаття 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, стаття 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») та імплементовані (наприклад, стаття 144 Конституції України); 6) за функціональним чинником – правовстановлюючі (наприклад, частина 1 статті 111 Бюджетного кодексу України) та правореалізаційні (наприклад, частина 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України); 7) за функціональним спрямуванням – ті, що визначають повноваження органів законодавчої влади (наприклад, стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), виконавчої влади (наприклад, частина 5 статті 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та судової влади (наприклад, частина 3 статті 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 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, 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, 07–08 лютого 2024

р.), «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 04–05 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 найменування на 29 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю

Визначальну роль у процесі формування, розвитку та функціонування будь-яких правовідносин незалежно від сфери їх походження відіграє саме право, як той регулятивний їх механізм, що допомагає учасникам зорієнтуватись у певній моделі поведінки. Однак останнім часом у науковій літературі почали піднімати питання, пов'язані з переглядом сприйняття права в суспільстві, особливо тієї його частини, що врегульовує відносини між державою в особі уповноважених нею органів і громадянином, а саме – адміністративного права. Адміністративне право традиційно сприймалось як право управлінське, головна мета якого – імперативне врегулювання відносин державного управління. Але поступово, під впливом суспільних трансформацій, починають з'являтися нові підходи, відповідно до яких змінюється сприйняття не лише самого адміністративного права, а й його ролі в регулюванні суспільних відносин [140; 149, с. 50]. Як наслідок, відбулася фактична зміна їхньої сутності, а також певне розширення. Так, нині, говорячи про адміністративні правовідносини, береться до уваги те, за яких обставин ці відносини виникають: у процесі провадження виконавчо-розпорядчої діяльності уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації або під час надання адміністративних послуг приватним особам (фізичним та юридичним особам). З урахуванням зазначеної специфіки адміністративно-правових відносин будуть розрізнятися ознаки

цих правовідносин, тоді як структурний складник залишатиметься сталим [62, с. 178].

Загальновідомо, що функції публічної адміністрації покладаються на визначене коло суб'єктів-виконавців. Як правило, це органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [93].

В означеній системі представники місцевого самоврядування вирізняються своєю особливою роллю, адже забезпечують безпосередню реалізацію механізмів демократії на локальному рівні [201].

Відомо, що інститут місцевого самоврядування є самостійною формою публічної влади територіальних громад, яка: 1) базується на комунальній власності, що забезпечує матеріальну основу для виконання його функцій; 2) обмежується самоврядними територіальними межами, що відповідають адміністративно-територіальному устрою; 3) складається з представницьких органів (місцевих рад), їх виконавчих комітетів та голів, кожен з яких наділений певним обсягом владних повноважень; 4) реалізовує функції управління на основі програм розвитку, затверджених місцевими представницькими органами; 5) володіє багатофункціональною компетенцією, що дозволяє їм здійснювати широке коло повноважень у різних сферах суспільного життя; 6) регулюється власними нормативно-правовими актами, прийнятими в межах їхньої компетенції [142, с. 116; 170].

Варто зауважити, що попри заявлену в законодавстві України декларацію про те, що: «місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах ... правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності...» [170], а також, що воно «підзвітне та відповідальне перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб» [170], існують

верхні рівні управління та контролю з боку органів державної влади, що здійснюється шляхом законодавчого і адміністративного регулювання [142, с. 117]. Тому постає логічне питання: чи дійсно місцеве самоврядування є автономним та самостійним інститутом?

При цьому маємо констатувати, що проблема теорії адміністративно-правових відносин, а саме відсутності уніфікованого поняття та існування різних адаптивних особливостей, загалом негативно впливає на практику функціонування [131] інституту місцевого самоврядування [201] й відповідно ускладнює пошук відповіді на поставлене запитання.

Більшість адміністративістів при визначенні терміну «адміністративно-правові відносини» загалом характеризують його однаково (різниця полягає лише в тому, як вони називають суб'єктів владних повноважень, що вступають у ці відносини). Тобто, чи це органи виконавчої влади, чи це органи публічної адміністрації або органи державного управління. Наприклад, Г. Наконечна, досліджуючи правовий статус судів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, визначила останні як відносини, які виникають у сфері реалізації державної влади з обов'язковою участю відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру, діяльність якого спрямована на захист проголошених Конституцією України прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина [124, с. 15–16]. Цікавим є визначення адміністративно-правових відносин, надане І. Ткаченко, – «суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, однією із сторін яких завжди є орган державної влади, наділений державно-владними повноваженнями у сфері державного управління для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина» [221, с. 65]. Авторка таким чином в своєму визначенні використала ознаки: «державний орган», «державно-владні повноваження» і «державне управління», що, на нашу думку, не зовсім коректно [201].

Нам більше імпонують ті визначення, де автори не називають статус суб'єкта в системі влади, а вказують на його ознаки, зокрема: здатність здійснювати владно-розпорядчі повноваження або чинити владний вплив [201].

Так, наприклад: 1) Д. Єрмаков вважає, що: «адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами управлінсько-розпорядчі відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією публічного суспільного інтересу між суб'єктами, один з яких завжди наділений державно-владними повноваженнями, на підставі юридичних фактів, та які забезпечені можливістю застосування державно-владного примусу» [68, с. 70]; 2) А. Харитонova визначає адміністративно-правові відносини, як: «урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави» [230, с. 161]; 3) на думку авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Галунька, «адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила. За якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків» [46, с. 37; 221]; 4) Ю. Фролов визначив адміністративно-правові відносини як: «врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері,

безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких є суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями, з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин» [229, с. 233–236].

Проте найбільш концептуалізованим видається визначення, наведене В. Авер'яновим, – «врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами» [201, с. 177–178]. Однак це визначення також має певні дискусійні аспекти. Зокрема суб'єктивними правами і обов'язками користуються виключно громадяни, тоді як органи влади наділені відповідними повноваженнями [201].

Тому логічним є узагальнення, що адміністративно-правові відносини виникають на підставі наявності адміністративної норми та зумовлені необхідністю врегулювання питань публічного значення. При цьому з однієї сторони вони є уставленим явищем, а з іншої – динамічним, що пов'язано з трансформаційними аспектами розвитку предмета адміністративного права [245].

У контексті організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні статичний аспект адміністративно-правових відносин має прояв їхньою організаційною стороною. Зокрема як і будь-які інші правові відносини, вони виникають, змінюються і припиняються на певних підставах. Загалом виділяють два види підстав виникнення правовідносин: 1) матеріальні (загальні): а) наявність суб'єктів права (не менше двох) як учасників правовідносин; б) наявність об'єкта правовідносин – матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти права вступають у взаємовідносини; 2) юридичні (спеціальні): а) норма права; б) правосуб'єктність учасників правовідносин: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність; в) юридичний факт (підстава виникнення,

зміни і припинення правовідносин). Двом видам підстав виникнення правовідносин відповідають два аспекти їх змісту: 1) матеріальний (фактичний) – фактична поведінка (дія чи бездіяльність) учасників суспільних відносин, яку правомочний може, а правозобов’язаний повинен здійснити, тобто реальні дії з реалізації суб’єктивних прав і юридичних обов’язків; 2) юридичний – права й обов’язки сторін; ширше – суб’єктивне право, юридичний обов’язок, повноваження, юридична відповідальність (для посадових осіб). Юридичний зміст свідчить, що в оболонку правовідносин втягнуто опосередковувані фактичні відносини не повністю, а тільки в тій частині, в тому складі, який передбачений правами й обов’язками. Зміст правовідносин є способом взаємного зв’язку між суб’єктами права. Структура змісту може бути простою (суб’єктивне право і юридичний обов’язок) і складною (у посадових осіб – повноваження, юридична відповідальність) [131; 207, с. 403–406].

Своєю чергою їх динамічний аспект простежується через сукупність детермінуючих ознак таких правовідносин на конкретному етапі державотворення. Зауважимо, що в контексті сучасного етапу державотворення Україна виступає суб’єктом світової історії, оскільки прагне та намагається втілити в реальність цивілізаційний тип розвитку. Україна на чолі із українською нацією прагне докорінно змінити вектор політичного, економічного, соціального, а також інших типів розвитку, спираючись на потреби минулого, теперішнього та майбутнього України як незалежної держави [235, с. 127]. Тому наразі до загальних особливостей адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні можна віднести, наприклад, такі основні характеристики як [62; 106; 229]:

- виникають у сфері, безпосередньо пов’язаній із реалізацією управлінських функцій;
- їх сторонами виступають суб’єкти адміністративного права;

- загалом характеризуються юридичною нерівністю сторін, проте не виключними є «рівноправно-партнерські» взаємозв'язки;
- формують особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за загальним правилом має право вимагати від іншого такої поведінки, яку передбачено адміністративною нормою;
- відзначаються чіткою регламентацією, адже перебіг їхнього розвитку унормований адміністративною нормою.

Водночас припускаємо, що спеціальними ознаками досліджуваних правовідносин (особливості, за допомогою яких з'являється змога відмежувати їх від інших суміжних відносин і з'ясувати сутність конкретної поведінки та діяльності суб'єктів цих відносин [140]) є такі як:

1) виникають у сфері реалізації уповноваженими суб'єктами правового впливу щодо місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного управління місцевими справами;

2) мають організуючий характер та оптимізаційну спрямованість, оскільки об'єктивують врегульовчий процес реалізації державно-владних повноважень на місцях;

3) перебіг їхнього розвитку супроводжується наявністю контрольних механізмів, що зумовлено необхідністю моніторингу дотримання встановлених нормативів як з боку регуляторних акторів, так і громадянського суспільства;

4) є динамічними та адаптивними за змістом, адже тяжіють до утвердження стабільності і збалансованості розвитку механізмів місцевої демократії;

5) пронизані ідеологією децентралізації та формують окрему сферу публічного адміністрування, – субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади [201; 203].

Причому слід враховувати, що залежно від їхніх різновидів будуть також різнитись їх спеціальні ознаки. Уточнимо, що, на нашу думку, види

адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є такими:

– організаційно-правові – регулюють порядок створення, діяльності та взаємодії органів місцевого самоврядування, їх повноваження, структуру та підзвітність. Вони можуть бути двох підвидів: 1) відносини між органами місцевого самоврядування та державними органами, представниками громадянського суспільства та 2) відносини між різними рівнями місцевого самоврядування (громада – район – область);

– компетенційні – визначають обсяг (розподіл) повноважень і сферу відповідальності органів місцевого самоврядування; складаються із: 1) відносини щодо розподілу функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; 2) відносин щодо прийняття локальних актів управління;

– бюджетно-фінансові – пов’язані з розподілом та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Йдеться про: 1) відносини щодо бюджетного регулювання, формування місцевих бюджетів та використання фінансових ресурсів та 2) відносин щодо контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;

– сервісно-управлінські – стосуються надання публічних послуг органами місцевого самоврядування та їхніх зобов’язань перед громадянами, зокрема це: 1) відносини щодо надання адміністративних послуг населенню; 2) відносини у сфері соціального захисту, освіти, медицини, благоустрою та інших сфер публічного обслуговування;

– правоохоронні та юрисдикційні – охоплюють реалізацію заходів щодо захисту прав громадян, правопорядку та вирішення адміністративних спорів. Це відносини щодо: 1) притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за порушення законодавства та 2) розгляду адміністративних спорів між громадянами та органами місцевого самоврядування;

– контрольсько-наглядові – регулюють процедури здійснення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Йдеться про: 1) відносини між органами державної влади, громадянським суспільством 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 [201; 203].

Отже, загалом можна визначити, що адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є специфічним різновидом суспільних взаємозв'язків (за домінуючим аспектом – організаційно-контрольного спрямування), врегульованих нормами адміністративного права, які виникають між органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та місцевою владою у процесі реалізації публічних функцій [201; 203].

Також наведений матеріал чітко демонструє факт того, що попри законодавчо закріплені принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні, а також їх підзвітність перед територіальними громадами, існує цілком обґрунтована необхідність у здійсненні державного контролю за їхньою діяльністю. Це обумовлено потребою забезпечення законності, ефективності та відповідності дій органів місцевого самоврядування національним інтересам [200].

Уточнимо, що у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була прийнята у 2014 році зазначалось, що одним із способів розв'язання проблем, які існують у сфері місцевого самоврядування є «запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг» [185]. Реформування зазначеного інституту повинні були проводити на підставі принципу підконтрольності органів місцевого

самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України [185]. Своєю чергою, для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою також необхідно було забезпечити ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [185].

Таким чином, передбачалося створення дієвого механізму державного контролю, який мав гарантувати законність дій органів місцевого самоврядування, сприяти їх ефективному функціонуванню та забезпечувати відповідність прийнятих ними актів публічним інтересам, щоб запобігти порушенню прав, свобод та законних інтересів громадян [200].

Зміст державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначено у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування». Так стаття 20 зазначеного Закону визначає, що: «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [170]. Тобто, органи державної влади можуть контролювати діяльність місцевого самоврядування тільки відповідно до чітко визначених законодавчих норм, не виходячи за межі своїх повноважень, а здійснення державного контролю не повинно перешкоджати органам місцевого самоврядування виконувати їхні законні повноваження та функції [200].

Можна з впевненістю констатувати, що зазначена норма підкреслює баланс між необхідністю державного контролю та автономією місцевого

самоврядування, забезпечуючи законність та ефективність їхньої діяльності без надмірного втручання [200].

Заслуговує на увагу позиція О. Андрійко про те, що контроль – це об'єктивна реальність розвитку соціальної системи, певною мірою характерна для будь-якого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади та економіки, вносять зміни і в розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку [7, с. 50]. За загальним правилом це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [41; 48].

Своєю чергою, в Енциклопедії сучасної України дається наступне визначення категорії «державний контроль»: це діяльність державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, які суперечать встановленим державою нормам і правилам [59]. Загалом вважається, що державний контроль – це складова частина (елемент) державного управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку, який полягає у втручанні державних контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, даванні їм обов'язкових для виконання вказівок, припинення, зміні чи скасуванні актів управління, вжиття заходів примусу щодо підконтрольних органів [143, с. 10; 243, с. 86].

Вчена І. Залюбовська до найважливіших ознак державного контролю зараховує такі: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та

підконтрольним об'єктом здебільшого існують відносини владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є законність і доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних і корегування виявлених відхилень [77, с. 13].

Водночас з точки зору В. Авер'янова, контроль полягає у встановленні результатів діяльності певних суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи [1, с. 351; 220, с. 56]. Тому цілком логічними видаються висновки експертів Європейського інформаційно-дослідницького центру, які визначають, що мета контролю за роботою органів місцевого самоврядування полягає у виявленні: 1) відповідності завданням, що стоять перед органами місцевого самоврядування; 2) виконання і способу виконання покладених на них обов'язків; 3) практичного результату виконаної роботи; 4) відхилень від поставлених цілей і, якщо так, то які причини цьому і хто в цьому винен [97, с. 2].

Варто зауважити, що нині контроль розглядається як родове поняття, яке охоплює нагляд як особливий вид контролю у деяких галузях права. Ця особливість пов'язана не з терміном «нагляд», а з характером нагляду, наприклад, нагляд може бути адміністративним чи прокурорським, що уособлює відповідні індивідуалізовані повноваження суб'єктів нагляду [41].

З огляду на це державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування можна визначити як системний механізм нагляду та

перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення відповідності їхній дій Конституції та законам України, законності прийнятих рішень, ефективного використання ресурсів та дотримання прав і свобод громадян. Він включає: 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 [202].

Таким чином, зважаючи на всі наведені аргументи можемо стверджувати, що:

1) динамізм розвитку суспільних відносин породжує необхідність постійного перегляду змісту та сутності адміністративно-правових відносин, особливо тих, що спрямовуються на організацію та забезпечення належного функціонування сфери розбудови державності;

2) місцеве самоврядування в механізмі публічного управління вирізняються своєю особливою роллю, адже забезпечує безпосередньою реалізацію механізмів демократії на локальному рівні. У сфері організації та забезпечення його функціонування адміністративне право виконує такі функції: а) нормативне закріплення їхніх повноважень, визначення меж компетенції у спосіб деталізації прав та обов'язків; б) регулювання процедур здійснення повноважень, зокрема встановлення порядку прийняття управлінських рішень, взаємодії з громадянами та іншими суб'єктами права; в) забезпечення відповідальності за вчинені дії та прийняті рішення у спосіб встановлення та реалізації механізмів контролю, зокрема за неналежне виконання покладених обов'язків;

3) юридична природа адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування має

подвійний зміст, адже з одного боку, їх основне призначення об'єктивується через необхідність забезпечення ефективного управління місцевими справами, що супроводжується наявністю низки контрольних механізмів (управлінський аспект), проте з іншого боку, ідеологія децентралізації передбачає надання органам місцевого самоврядування достатнього рівня автономності, формуючи субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади, що підзвітна виключно громаді, діє від імені та в її інтересах (партнерський аспект).

1.2. Нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Факт того, що здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування має свою нормативну основу, начало, базис, фундамент тощо є безспірним. Для їхнього позначення науковці використовують категорії «засади», «основи» та «принципи» (традиційно, – як синоніми) [28, с. 65]. Проте семантичний аналіз цих слів свідчить про те, що зміст цих категорій слід розмежовувати [28, с. 65], хоч досі і не вироблено єдиного загальноприйнятого їхнього визначення [45, с. 168].

М. Шатерніков стверджує, що слово засади в сучасній українській мові тлумачиться через філософський енциклопедичний зміст здебільшого як достатня або необхідна умова для чого-небудь [237, с. 109]. Водночас Д. Кошиков зазначає, що поняття «правові засади» науковцями розуміються у декількох аспектах: 1) як система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів; 2) як норми права, що встановлюють певні правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах; 3) як

керівні начала (принципи) відповідної діяльності окремих органів, що закріплені нормами відповідних законодавчих та підзаконних актів [99, с. 165].

Нам імponує думка, що нормативно-правові засади є сукупність правових норм, покликаних забезпечити правовим полем процес реалізації конкретної владно-управлінської діяльності. При цьому цілком зрозумілим є те, що шукати таку «сукупність правових норм» слід у положеннях чинного законодавства.

Зауважимо, що після прийняття Конституції України в 1996 році почалася реальна зміна підходів до здійснення контролю у сфері місцевого самоврядування. За радянських часів, коли місцеві ради та їх органи входили до єдиної системи органів державної влади, контроль за їх діяльністю здійснювався на засадах чіткої субординації та підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим [209, с. 34]. За сучасних умов Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Основний Закон гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями [2; 114; 132]. Зокрема у статті 143 Конституції України визначено, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [34, с. 99; 210, с. 241]. Акцентуємо, що ключовим у зазначеному є формулювання «здійснення ними повноважень органів виконавчої влади».

Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339, визначає, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади

покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [165]. Встановлено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень. Водночас порядок, періодичність і терміни проведення перевірок здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади визначаються керівником органу, що здійснює контроль [165].

Наприклад, розпорядження Чернівецької обласної державної адміністрації (Чернівецької обласної військової адміністрації), що визначає порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування Чернівецької області делегованих повноважень органів виконавчої влади, зобов'язує Чернівецького та Новодністровського міських голів надавати копії рішень виконавчих комітетів міських рад з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади протягом 10 днів з дня їх прийняття [158]. Також встановлено, що керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації (обласної військової адміністрації) та її апарату забезпечують безпосереднє здійснення перевірок органів місцевого самоврядування, визначених щорічними Планами здійснення контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади та інформування про їх результати протягом 5 днів з дня проведення [158].

З усім тим, важливо зауважити, що стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не обмежує сферу реалізації

контрольних заходів площину виконання делегованих повноважень. Нагадаємо, що у її межах сформована основоположна правова норма, – «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [170].

І попри загальність її формулювання, інші акти законодавства деталізують зазначені положення. Наприклад, стаття 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» передбачає, що головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, в тому числі суб'єктах господарювання, у статутному капіталі яких 50 і більше відсотків акцій (часток) належить суб'єктам господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми

власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні [174]. Відповідно, фінансово-господарська діяльність органів місцевого самоврядування є предметом державного фінансового контролю [199], особливості реалізації якої визначаються, наприклад, Закон України «Про Рахункову палату» який встановлює, що означений орган державного фінансового контролю здійснює заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо проведення витрат державного бюджету, включаючи: використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних та місцевих судів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищої ради правосуддя, Офісу Генерального прокурора та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України; використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам та фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування; здійснення таємних видатків державного бюджету [179]. При цьому об'єктом контролю Рахункової палати при виконанні цього повноваження є безпосередньо орган місцевого самоврядування, що перевіряється [199].

Своєю чергою Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 року № 550 [166], встановлює процедуру проведення інспектування в органах місцевого самоврядування в Україні. Зокрема передбачається, що інспектування полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і проводиться у формі ревізії, яка повинна забезпечувати виявлення фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб [166].

Однак варто зауважити, що досліджувана «сукупність правових норм» має занадто широке коло об'єктивізації. Зокрема, в контексті забезпечення екологічної безпеки існують понад 20 законів та кодексів в яких встановлені норми щодо державного екологічного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Наприклад, Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-ХІІ, Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР, Водний кодекс України від 06 червня 1995 року № 213/95-ВР, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-ІІІ, Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 року № 791а-ХІІ, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ, Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ, Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-ХІІ. На нашу думку, така ситуація може призводити до розмитості правозастосування, складнощів у визначенні відповідальних осіб та механізмів контролю, а також унеможливлювати ефективне реагування на екологічні загрози.

Саме для цього у 2020 році в парламенті зареєстрували законопроект №3091 «Про державний екологічний контроль» [192], який є першим комплексним законодавчим документом, що регулює цю сферу. Він, нарешті, впорядковує всю систему, прибирає дублювання повноважень між різними державними органами, конструє механізми реалізації тих функцій, якими наділені контролюючі установи. Крім зазначеного, ним передбачено, що державний екологічний контроль буде поширюватись не лише на підприємців та фізичних осіб, але й на органи місцевого самоврядування, центральні та місцеві органи виконавчої влади [117].

Або ж щодо парламентського контролю такі містяться у положеннях Законів України: «Про Рахункову палату», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»,

«Про статус народного депутата України» тощо. Приміром, Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» встановлює, що мета його здійснення у відносинах громадянина та органів місцевого самоврядування полягає у тому, щоб забезпечити: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повагу до прав і свобод людини і громадянина органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [187].

Тому вбачаємо доречним навести примірний узагальнений перелік нормативно-правових актів, що встановлюють основоположні нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема до числа таких відносимо положення: 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»).

Таким чином, нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна визначити як сукупність 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.

Окремо, на нашу думку, варто звернути увагу на 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, адже європейські перспективи оцінюються як одні з найвагоміших для майбутнього нашої держави [51, с. 17].

Уточнимо, що загалом концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» [247] та «Європейська хартія про місцеве самоврядування» [256]. Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається «Інтернаціональна спілка місцевих влад». Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 року [81, с. 245], а Європейська хартія про місцеве самоврядування – 15 жовтня 1985 року. Тобто ці два документи розроблялися і приймалися майже одночасно і тому зрозуміло, що значною мірою їх основні положення збігаються [253].

Так, наприклад, Європейська хартія місцевого самоврядування у статті 8 «Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування», встановила, що:

«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» [256].

На підставі аналізу наведеної європейської норми можна зробити наступні проміжні висновки:

- по-перше, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має здійснюватися виключно у межах, визначених Конституцією та законами, що гарантує передбачуваність і правомірність його реалізації;

- по-друге, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має власне цільове спрямування, – його основна мета полягає у забезпеченні дотримання законності та конституційних принципів у діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас у деяких випадках він може включати оцінку доцільності виконання делегованих завдань, що підкреслює його багатофункціональний характер;

- по-третє, надзвичайно важливо дотримуватись основоположних принципів його здійснення, серед яких провідним є принцип пропорційності, адже реалізація контрольних заходів має бути сумірною захисту публічних інтересів, що сприяє балансуванню між автономією місцевого самоврядування та необхідністю державного втручання (йдеться про недопущення надмірного тиску на органи місцевої влади з боку контролюючих органів);

- по-четверте, з попереднього положення можна виокремити як самостійну вимогу необхідність дотримання принципу обмеженого втручання. Власне адміністративний нагляд не повинен порушувати самостійність органів місцевого самоврядування, а лише гарантувати їх діяльність у межах правового поля;

– по-п’яте, правове поле здійснення означеної діяльності має відповідати міжнародним зобов’язанням, зокрема принципам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування та враховувати кращі передові практики, що є застосовними в ЄС [253].

Однак сформовані положення також зумовлюють виникнення певної кількості логічних запитань, основне з яких можна сформулювати таким чином: яке співвідношення між категоріями «адміністративний нагляд» та «державний контроль»?

Припускаємо, що державний контроль, що здійснюється в Україні як відповідна категорія є ширшою за обсягом, адже включає оцінку законності, доцільності, ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тоді як адміністративний нагляд представлений лише перевіркою законності. Тобто формального закріплення положень Європейської хартії місцевого самоврядування замало, щоб стверджувати про відповідність національної системи державного контролю загальноприйнятим європейським стандартам, оскільки за сутністю діяльність, що регулюється її нормами, є менш інтенсивною формою контролю, яка першочергово орієнтована на захист автономії місцевого самоврядування, а не на підпорядкування діяльності місцевого самоврядування державним інтересам.

До речі, у цьому контексті актуальними є положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, адже її метою є формування ефективного місцевого самоврядування, створення і підтримка сприятливого життєвого середовища для громадян, покращення доступності та якості публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя та узгодження інтересів держави та територіальних громад. Вона сприяє децентралізації і відповідно перерозподілу повноважень від центральної влади до місцевої, надаючи громадам більше можливостей для

ефективного задоволення місцевих потреб. Такий підхід був покликаний подолати фрагментарність і фінансову слабкість багатьох територіальних громад, сприяючи формуванню більш збалансованої та стійкої структури врядування на загальнонаціональному рівні. Цей документ (Концепція), розроблений на основі напрацювань попередніх дискусій щодо адміністративної реформи, які розпочалися ще у 1998 році, успішно створивши 4 стратегічних шляхи для модернізації системи багаторівневого врядування в Україні відповідно до демократичних цінностей, кращих Європейських практик, стандартів Ради Європи, включаючи, але не обмежуючись, положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування [39, с. 1]. Однак маємо вказати, що ключові виклики лишаються актуальними через необхідність внесення конституційних змін [39, с. 2].

Додамо, що окрім Європейської хартії місцевого самоврядування в ЄС важливе значення також мають наступні нормативно-правові акти: Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг»; Біла книга європейського врядування; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999). [253].

Відповідно до Рекомендації № R(97)7 Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг», з метою пошуку ефективніших методів управління, встановлюється вимога кращого контролю за державними витратами [252]. Також в цьому документі зазначено, що усі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, слід піддавати періодичному оцінюванню з погляду задоволення потреб користувачів з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання [97, с. 6]. Це підкреслює важливість залучення громадян до оцінки діяльності місцевої влади [253].

У «Білій книзі європейського врядування» [248] визначено основні напрями поліпшення роботи європейських інституцій, зокрема шляхом залучення громадськості до контролю їх роботи. У своїй діяльності європейські інституції державного та локального рівнів спираються на такі принципи доброго демократичного врядування (good governance), як участь, відкритість, підзвітність, ефективність, узгодженість [97, с. 7]. Це свідчить про те, що європейський підхід до державного контролю спрямований не лише на перевірку законності, а й на сприяння належному управлінню шляхом залучення громадянського суспільства [253].

Досвіду виконання незалежного контролю присвячена Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) [251]. За умов зростаючої складності адміністративних систем та навантаженості адміністративних судів Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів [97, с.7]. Знову ж таки, це відповідає загальноєвропейській тенденції щодо посилення механізмів захисту прав громадян у відносинах із місцевою владою [253].

Таким чином, європейський підхід до адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням є комплексним, заснованим на принципах ефективності, прозорості, підзвітності та громадської участі. Його повноцінна імплементація в Україні може сприяти вдосконаленню механізмів державного контролю, посиленню правового захисту громадян та покращенню якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування [253].

На останок додамо, що Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. Насправді ж тут ситуація виглядає не такою оптимістичною з кількістю підстав: по-перше: визначення місцевого самоврядування Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Хартією

певним чином відрізняються. По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає частина 2 статті 3 Хартії. В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний і районний рівні належать до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають «органами місцевого самоврядування». Відповідно, основні принципи Хартії слід врахувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів чи ухваленні рішень органів місцевого самоврядування [81; 222, с. 43].

Отже, актуальним є твердження, що нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні потребують подальшого вдосконалення відповідно до європейських стандартів [253].

Таким чином, зважаючи на всі наведені аргументи можемо стверджувати, що:

1) нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування містяться у низці актів вітчизняного законодавства через що систему таких досить складно ідентифікувати;

2) за системно-структурним підходом пропонуємо виокремлювати такі критерії для класифікації нормативно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: 1) за змістом – матеріальні (наприклад, частина 2 статті 11, стаття 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, пункт 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, стаття 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, стаття 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») та імplementовані (наприклад, стаття 144 Конституції України); 6) за функціональним чинником – правовстановлюючі (наприклад, частина 1 статті 111 Бюджетного кодексу України) та правореалізаційні (наприклад, частина 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України); 7) за функціональним спрямуванням – ті, що визначають повноваження органів законодавчої влади (наприклад, стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), виконавчої влади (наприклад, частина 5 статті 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та судової влади (наприклад, частина 3 статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

3) 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. Зокрема порівнюючи норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із нормами Європейської хартії

місцевого самоврядування, в останньому спостерігається більш детальна регламентація механізмів його здійснення. І це попри те, що категорія «адміністративний нагляд» є вужчою за обсягом від категорії «державний контроль»;

4) враховуючи вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні має бути законодавчо врегульованим, реалізовуватись з дотриманням принципу пропорційності та спрямовуватися передусім на забезпечення законності. Крім того, інші європейські акти (Рекомендації Ради Європи, «Біла книга європейського врядування» тощо) підкреслюють виняткове значення громадського контролю, підзвітності та ефективності діяльності місцевої влади [253].

Отже, наголосимо, що попри те, що більшість міжнародних вимог так чи інакше вже має нормативне закріплення в актах вітчизняного законодавства, тобто є частиною системи нормативно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, подальша робота над оптимізацією змісту нормативного масиву вітчизняного законодавства є актуальною, доречною та навіть необхідною [253].

1.3. Система суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Термін «система» широко вживаний як у науковій літературі, так і в повсякденному житті [13]. Вперше згадка про нього була в Давній Греції 2500-2400 років тому й означав він «сполучення», «організм», «організація» [108, с. 15]. Грецькою «systema» – ціле, складене з частин, з'єднання; сукупність взаємодії елементів, об'єднаних єдністю цілей і утворюють певну цілісність; це цілеспрямоване безліч взаємопов'язаних

елементів будь-якої природи; це об'єкт, який визначається безліччю елементів, перетворень, правил освіти послідовностей елементів; це об'єкт, що складається з елементів, властивості яких не зводяться до властивості самого об'єкта [147]. Тобто в античній філософії терміном «система» позначали певну взаємопов'язану сукупність елементів [255, с. 100].

Сучасне тлумачення «системи» може мати різні значення, залежно від контексту, в якому воно використовується [255, с. 100]. Як правило, йдеться про сукупність об'єктів, розглядувану як єдине ціле. Саме в такому сенсі говорять про систему виробництва, систему управління економікою, торговельну систему, систему кровообігу, обчислювальну систему, систему математичних рівнянь тощо [236].

Водночас в контексті ідентифікації сутності терміну «система суб'єктів», зазвичай в галузі соціології, політичної науки, економіки, права та інших суспільних наук, він позначає складну мережу взаємодій між різними акторами або учасниками взаємодій [255, с. 100]. Оскільки державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється через реалізацію низки різнорідних взаємодій, вбачаємо доречним визначити систему суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування [199].

Розпочнемо з того, що загалом до суб'єктів контролю в системі місцевого самоврядування належать: територіальні громади, представницькі органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова, виконавчі органи відповідних рад, органи самоорганізації населення. М. Савчин пропонує ввести інститут муніципальних омбудсманів [206, с. 123; 209, с. 39–40]. Вбачаємо, що така думка є цікавою та актуальною, адже для більшості держав характерним є існування цілої мережі омбудсменів, серед яких загальнодержавний, регіональні чи місцеві омбудсмени. Так, наприклад, регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Республіці Франції, Федеративній

Республіці Німеччині, США, Швейцарії, Італійській Республіці. Вони відрізняються правовим статусом, що є цілком логічним, враховуючи правові традиції, менталітет та інші чинники. У Великобританії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т. ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу [97].

С. Косінов вважає специфічним суб'єктом контролю у сфері місцевого самоврядування міжнародну спільноту в особі міжнародних контрольних інстанцій та інших суб'єктів міжнародного права. Такий контроль впливає насамперед із зобов'язань держави як суб'єкта міжнародного права. Серед ознак міжнародного контролю він виділяє: 1) спільний з державним і громадським контролем об'єкт – відносини, що виникають у сфері реалізації публічно-владних повноважень; 2) систему нагляду і перевірки з метою попередження, виявлення і усунення порушень міжнародних норм і стандартів з боку держави і уповноважених нею суб'єктів; 3) суб'єктів здійснення контролю – міжнародні органи, організації, установи, окремі уповноважені особи; 4) базується на принципі обов'язковості виконання державами міжнародних зобов'язань; 5) має переважно конвенційний характер, тобто засновується на міжнародних договорах і угодах; 6) основними формами контролю виступають доповіді держав і альтернативні доповіді інститутів громадянського суспільства, що розглядаються відповідними міжнародними органами, індивідуальні і колективні скарги з приводу порушення прав і свобод, діяльність міжнародних трибуналів і судів тощо; 7) рішення суб'єктів міжнародного контролю здебільшого мають рекомендаційний характер, такі суб'єкти позбавлені права застосовувати примус і не можуть втручатися в діяльність держав [98, с. 55; 209, с. 40].

Тому цілком зрозуміло чому вченими в контексті контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування відповідних суб'єктів прийнято диференціювати на два різновиди, – тих, що здійснюють внутрішній та зовнішній контроль. Так суб'єктами внутрішнього контролю виступають органи та посадові особи місцевого самоврядування, а зовнішнього – будь-які інші немуніципальні суб'єкти (органи державної влади, інститути громадянського суспільства, органи влади Автономної Республіки Крим тощо) [103]. Таким чином, маємо, що суб'єкти здійснення державного контролю є зовнішніми. Причому вчені також розподіляють їх на певні групи. Мова йде про поділ на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції (в окремих випадках – загальних, спеціальних та специфічних).

Однак якщо звернутися до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ньому ми не знайдемо переліку суб'єктів, які наділені повноваженнями здійснювати державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Нагадаємо, що стаття 20 вказаного закону лише констатує, що: «Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень» [170].

Тобто в Україні склалася ситуація, при якій загалом відсутній законодавчо визначений перелік суб'єктів, що можуть здійснювати державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідні повноваження закріплені галузевим законодавством, де державний контроль в цих актах може бути визначений як основний вид діяльності органів або мати допоміжне значення [59].

Зауважимо, що в Основному Законі України прямо не закріплено контрольні повноваження Верховної Ради України у сфері місцевого самоврядування, однак це не означає, що парламент не веде в цьому напрямку діяльності. Для прикладу, приймаючи рішення про призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, парламент фактично виконує контрольну діяльність у сфері місцевого самоврядування [208, с. 60]. Також необхідно відмітити, що одна з основних підконтрольних сфер у місцевому самоврядуванні – бюджетно-фінансова, в ній, напевно, найбільше контролюючих органів [208, с. 62].

Враховуючи вище зазначене пропонуємо до системи суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування зараховувати представників:

1) парламентського сектору, який формують:

– *народні депутати України* – це обрані відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» представники Українського народу у Верховній Раді України і уповноважені ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України [183]. Відповідно до статті 86 Конституції України, народні депутати України мають право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування [96]. Також, народні депутати України мають право порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях в порядку, встановленому законом [183];

– *Комітети Верховної Ради України* – органи Верховної Ради України, які утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради

України, виконання контрольних функцій [169]. Відповідно до статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», контрольна функція комітетів полягає зокрема в: а) аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України; б) контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів у порядку, встановленому законом; в) взаємодії з Рахунковою палатою; г) взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; д) направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам. Так, наприклад, Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування його предметом відання з поміж іншого є: засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, служба в органах місцевого самоврядування, призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування та основні питання життєдіяльності місцевих громад (політика регіонального розвитку; містобудування; земельні відносини (у межах територій забудови); благоустрій, будівництво та архітектура; енергоефективність у будівельній галузі; житлове господарство; житлова політика [177]. Інший комітет – Комітет з питань антикорупційної політики – здійснює фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [177];

– *Уповноважений Верховної Ради України з прав людини* – суб'єкт здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [96]. Сферою його відання відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав

людини» є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [187]. Стаття 13 цього Закону встановлює, що Уповноважений має право: 1) невідкладного прийому зацікавлених суб'єктів; 2) безперешкодно відвідувати органи місцевого самоврядування, бути присутнім на їх засіданнях; 3) на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 4) вимагати від посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 5) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 6) з-поміж іншого відвідувати без попереднього повідомлення про час і мету відвідування місця надання соціальних послуг; 7) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів [208];

– *Рахункова палата* – орган спеціальної конституційної компетенції, що в контексті загальних повноважень Верховної Ради України має обмежений і виключний характер. Повноваження Рахункової палати є похідними від повноважень Верховної Ради України і відповідно до статті 19 Конституції України у своїй діяльності вона не може виходити за їх межі [215]. Чинне законодавство визначає, що це суб'єкт здійснення

контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [179]. Як виявлено попередньо, об'єктами її контролю при виконанні повноважень, визначених у Законі України «Про Рахункову палату», з-поміж інших, є органи місцевого самоврядування. Проте означеним законом на жаль окремою статтею не виділено повноваження Рахункової палати щодо контролю місцевих фінансів чи будь-яких їх складових [92, с. 261]. Водночас Бюджетний кодекс України до повноважень Рахункової палати відносить здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету [208, с. 62]. Тому до завдань Рахункової палати України у галузі місцевих фінансів можна віднести: організацію і здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів; аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення. Відповідно до вказаних завдань ця інституція: здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм в частині, що стосується використання коштів Державного бюджету України; здійснює за дорученням Верховної Ради України контроль за виконанням Державного бюджету України за поквартальним розподілом доходів і видатків відповідно до показників цього бюджету; перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм. Законодавством визначено і повноваження Рахункової палати, які в тому числі стосуються і місцевих фінансів. Так, ця інституція: проводить фінансові перевірки, ревізії у органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях тощо у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України; організовує і проводить оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за

звітний період; проводить комплексні ревізії і тематичні перевірки по окремих розділах і статтях Державного бюджету України; проводить експертизу проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України [92, с. 261]. Задля цього члени Рахункової палати наділені такими правами та обов'язками як:

- 1) ознайомлюватися з оригіналами документів об'єктів контролю, отримувати безоплатно копії документів та інформацію у паперовому та електронному вигляді (включаючи інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування), необхідні для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- 2) отримувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб-підприємців інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення Рахунковою палатою своїх повноважень;
- 3) залучати в установленому порядку для забезпечення виконання повноважень Рахункової палати працівників державних контролюючих і правоохоронних органів, а також спеціалістів, аудиторів, фахівців-експертів з інших установ та організацій, у тому числі на договірних засадах;
- 4) отримувати доступ до баз даних, реєстрів, автоматизованих систем, створених за рахунок коштів державного бюджету тощо [179].

З означеного маємо, що Рахункова палата, здійснюючи контроль за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні, має виявляти випадки нецільового використання бюджетних ресурсів та порушення вимог чинного законодавства у цій сфері;

– *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 – Закон України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» передбачає, що означений суб'єкт є колегіальним тимчасовим органом Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування [186]. Аналізуючи положення про її утворення складається враження, що ця Комісія дійсно є «спеціальною», адже немає прямих контрольних повноважень, проте у межах наглядових процедур готує інформаційно-аналітичні продукти (у спосіб вивчення та аналізу інформації про рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування), які будуть використані при плануванні та оптимізації заходів забезпечення безпеки та мінімізації ризиків для цивільного населення під час воєнного стану[187];

2) урядового сектору різних рівнів, зокрема:

а) вищого рівня:

– *Кабінет Міністрів України* – вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України [168]. Законодавством передбачено, що Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади (стаття 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [168] і відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (стаття 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Контрольна діяльність уряду регулюється також галузевим законодавством. Для прикладу, здійснюючи контрольні функції в бюджетній сфері, Кабінет

Міністрів України має право протягом місяця з дня набрання чинності рішенням про обласний бюджет, бюджет міста Києва звернутися до суду з одночасним клопотанням про невідкладне зупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет до закінчення судового розгляду справи (частина 1 статті 122 Бюджетного кодексу України [32]) [208, с. 63];

– *Міністерства* – Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що міністерства як суб'єкти адміністративного права, функціонують задля формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах [189]. У досліджуваному контексті, наприклад, Міністерство юстиції України здійснює державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) Рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану (підпункт 83-2 пункту 4 Положення про Міністерство юстиції України) [164]. У здійсненні цієї роботи органи юстиції мають надавати всебічну правову допомогу виконкомам місцевих рад з метою забезпечення прав і свобод громадян [34];

б) центрального рівня – йдеться про інші центральні органи виконавчої влади, які виконують окремі функції з реалізації державної політики [189] (наприклад, 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 тощо). Зауважимо, що загалом контроль, який здійснюється цими органами, має галузевий характер. Серед видів галузевого контролю можна назвати бюджетно-фінансовий, екологічний, архітектурний, санітарно-епідеміологічний, за охороною праці, антимонопольний, ветеринарний, захист прав споживачів, за цінами, енергозбереження, пожежний, земельний, за якістю лікарських засобів тощо [208, с. 63]. Приміром, Державна служба України з питань

праці здійснює контрольні функції у сфері охорони праці і відповідно до частини 4 статті 33 Закону України «Про охорону праці», здійснює контроль за виконанням функцій державного управління охороною праці органами місцевого самоврядування [175];

в) локального рівня – йдеться про місцеві органи виконавчої влади, які входять до системи органів виконавчої влади [171]. Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [171]. Наприклад, місцеві державні адміністрації: забезпечують розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролюють стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; контролюють мобілізаційну підготовку та перевіряють стан мобілізаційної готовності органів місцевого самоврядування; проводять перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами [171];

З) судового сектору – мова йде про незалежні та безсторонні суди, утворені законом [184]. Як відомо, саме суди мають повноваження здійснювати контроль за діями органів державної влади й місцевого самоврядування, виносити остаточні рішення за скаргами громадян [234]. Сутність судового контролю полягає у захисті прав й свобод людини, здійсненні перевірки законності діянь публічної влади. В Україні він реалізовується судами загальної та спеціальної юрисдикції. Конституція України декларує право кожної людини та громадянина на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [63]. У широкому сенсі метою судового контролю у діяльності органів місцевого самоврядування є забезпечення законності та охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ефективності публічного адміністрування у діяльності

органів місцевого самоврядування, відповідності правових актів органів влади Конституції України, законності дій органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підтримання режиму законності та зміцнення правопорядку в суспільстві та державі в цілому [75, с. 556].

Відповідно, маємо підтвердження, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється через реалізацію низки різнорідних взаємодій. Основною проблемою аналізованої проблематики вбачаємо 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.

Дещо спрощує цю проблему можливість класифікації означеної системи суб'єктів через галузевий чинник реалізації заходів державного контролю. Зокрема, наприклад, в Україні державний фінансовий контроль здійснюється через систему органів державного фінансового контролю, яка включає органи загального державного контролю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), тобто органи загальної компетенції, що реалізують повноваження у сфері державного фінансового контролю поряд з іншими своїми повноваженнями; органи спеціального контролю, яким делеговані відповідні повноваження (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України та інші органи спеціального контролю відповідно до компетенції) [12, с. 47–48].

Положеннями Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» узагальнено, що орган державного фінансового контролю: 1) здійснює державний фінансовий контроль та контроль за: виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим та ефективним використанням коштів

державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень; 2) розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому; 3) вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб; 4) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Кабінетом Міністрів України [174].

Інший приклад, – сфера реалізації делегованих повноважень. Нагадаємо, що Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339, визначає, що контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади покладається на відповідні місцеві держадміністрації та Раді міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи [165]. Приміром, нормативно-правовий акт

«Положення про Державну екологічну інспекцію України», який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 надав повноваження зазначеному органу здійснювати державний нагляд (контроль) за додержанням місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, вимог законодавства сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [146].

Отже, актуалізуємо висновок, що у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають знайти своє нормативне вираження сукупність правових норм, що визначатимуть сфери відання суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування задля дотримання принципу правової визначеності та передбачуваності правового регулювання означеного кола правовідносин.

1.4. Основні напрямки та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Відразу зауважимо, що проблематика визначення напрямів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування відзначається особливою актуальністю. Річ у тім, що у сфері державного управління контроль здійснюється за такими основними напрямками діяльності: 1) дотримання планової, фінансової, ціноутворювальної, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших різновидів державних дисциплін; 2) використання основних та оборотних засобів, інших державних ресурсів; 3) виконання

природоохоронного законодавства; 4) підбір та розстановка кадрів у державному секторі; 5) виконання соціальних програм; 6) стан боротьби з правопорушеннями у сфері державного управління тощо. Ці напрямки контрольної діяльності є основними (але не вичерпними), від них у цілому залежить поступовий розвиток держави [219].

З одного боку, такий підхід є універсальним та цілком обґрунтовано може бути застосовним для визначення напрямків здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Підтвердження цього можемо знайти, якщо виокремити означені напрями через вимоги, які висуваються до органів місцевого самоврядування в процесі реалізації ними своїх повноважень, зокрема це дотримання законодавства у сферах:

– здійснення делегованих повноважень – визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад передбачають: 1) у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку – участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг; 2) в галузі бюджету, фінансів і цін – здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення відповідно до закону контролю за

дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; 3) в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку – наприклад, здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку; вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України службових жилих приміщень, житлової площі та інших об'єктів, житлово-комунальних послуг; здійснення контролю за їх використанням та наданням послуг; 4) у галузі будівництва – приміром, надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; 5) у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності – забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості отримання освіти державною мовою; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення та ін.; 6) у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища – наприклад, здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених

законом; забезпечують здійснення моніторингу виконання заходів щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптації до неї; 7) у сфері соціального захисту населення – приміром, вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха; 8) в галузі зовнішньоекономічної діяльності – організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності; забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України; 9) щодо організації та забезпечення цивільного захисту – наприклад, забезпечення виконання передбачених законодавством вимог щодо пожежної та техногенної безпеки на відповідних територіях; розроблення, забезпечення та виконання визначених законодавством планів у сфері цивільного захисту; 10) у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб – формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону; 11) щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян – приміром, вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності; вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрація актів цивільного стану [170];

– цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти мають використовуватися тільки на цілі, визначені бюджетними

призначеннями та бюджетними асигнуваннями [151]. Означена вимога знайшла своє закріплення у низці законодавчих актів. Наприклад, Бюджетний кодекс України визначає порядок державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування за розподіл і витрачання бюджетних ресурсів; Закон України «Про Рахункову палату» визначає повноваження щодо контролю за використанням бюджетних коштів; Положення про Державну фінансову інспекцію України покладає на означеного суб'єкта обов'язок контролю за законним, цільовим і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів, інших фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування, а також за збереженням та використанням комунального майна [163];

– ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності – органи місцевого самоврядування зобов'язані: вести бухгалтерський облік відповідно до національних стандартів; формувати фінансову та бюджетну звітність відповідно до вимог законодавства; дотримуватись принципу достовірності та прозорості при відображенні фінансових операцій; забезпечувати контроль за збереженням активів та ефективним використанням ресурсів. Наприклад, Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» встановлює загальні правила ведення обліку та формування фінансової звітності;

– пожежної та техногенної безпеки, що належать до сфери управління місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування відповідають за дотримання норм пожежної та техногенної безпеки на своїй території, зокрема в комунальних закладах (школах, лікарнях, адміністративних будівлях), на підприємствах критичної інфраструктури та в житлових районах. Державний контроль у цій сфері забезпечує: попередження надзвичайних ситуацій; дотримання норм пожежної безпеки; усунення загроз для населення та об'єктів інфраструктури.

Наприклад, Кодекс цивільного захисту України регулює загальні засади пожежної та техногенної безпеки, а Закон України «Про пожежну безпеку» – визначає вимоги до протипожежних заходів на місцевому рівні;

– розгляду і вирішення адміністративних справ – наприклад, Закон України «Про адміністративну процедуру» вимагає від адміністративного органу (органу місцевого самоврядування, його посадової особи) здійснювати адміністративну діяльність у відповідності до принципів:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівності перед законом;
- 3) обґрунтованості;
- 4) безсторонності (неупередженості);
- 5) добросовісності та розсудливості;
- 6) пропорційності;
- 7) відкритості;
- 8) своєчасності і у розумний строк;
- 9) ефективності;
- 10) дотримання презумпції правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційності;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [154];

– забезпечення населення культурними та іншими публічними послугами – наприклад, Концепція реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2020 року № 1035-р, вимагає від органів місцевого самоврядування: здійснення інвентаризації та оцінки втрат матеріально-технічного забезпечення закладів культури, що надають базовий набір культурних послуг; визначення концептуальних засад для впровадження ефективної моделі фінансування системи забезпечення населення культурними послугами; здійснення комунікативних заходів стосовно реалізації Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами; здійснення інвентаризації пошкоджень і руйнувань культурної інфраструктури регіонів України, які виникли внаслідок військових дій; посилення міжрегіональної співпраці керівників сфери культури тощо [162];

– охорона праці та соціального забезпечення – наприклад, Закон України «Про охорону праці» встановлює принципи реалізації державної політики в галузі охорони праці. Зокрема органи місцевого самоврядування зобов'язані, приміром, створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів, а також забезпечити додержання вимог законодавства щодо прав працівників у галузі охорони праці. З цією метою має бути забезпеченим функціонування системи управління охороною праці, а саме: створено відповідні служби і призначено посадових осіб, які забезпечують вирішення конкретних питань охорони праці, затверджено інструкції про їх обов'язки, права та відповідальність за виконання покладених на них функцій, а також контроль їх додержання; розроблено за участю сторін колективного договору і реалізовано комплексні заходи для досягнення встановлених нормативів та підвищення існуючого рівня охорони праці; забезпечено виконання необхідних профілактичних заходів відповідно до обставин, що змінюються; впроваджено прогресивні технології; забезпечено належне утримання будівель і споруд, моніторинг за їх технічним станом тощо [175];

– реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07 червня 2001 року № 2493-III визначає, що служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Зокрема право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Положеннями закону також

встановлено, що посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції. При цьому основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є: додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; додержання прав та свобод людини і громадянина; збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [181];

– антикорупційної діяльності – Закон України «Про запобігання корупції» передбачено, що посадовим особам органів місцевого самоврядування забороняється: 1) використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах; 2) безпосередньо або через інших осіб вимагати,

просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: а) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи; 3) відмовитися від пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси (за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію, а також залучити свідків й письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника); 4) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; 5) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України; 6) після звільнення: а) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо зазначені особи протягом року до дня припинення виконання функцій місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців; б) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом; в) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в

судах), в яких іншою стороною є орган місцевого самоврядування, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності [160] тощо. Тому при органах місцевого самоврядування створена посада «Уповноважена особа з питань запобігання та виявлення корупції» [9].

З іншого боку, досить явною є кореляція між категоріями «види» та «напрями» у контексті здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, адже 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.

За такого підходу можна виокремити, наприклад, такі напрями здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування як:

1) здійснення фінансового контролю – наприклад, фінансово-господарська діяльність, фінансова дисципліна, цільове використання бюджетних коштів;

2) здійснення парламентського контролю – наприклад, стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів місцевого самоврядування чи виконання рекомендацій профільних комітетів;

3) здійснення адміністративного контролю – наприклад, належна реалізація делегованих повноважень;

4) здійснення судового контролю – відповідність рішень та дій органів місцевого самоврядування основним принципам та законодавчим вимогам;

5) здійснення антикорупційного контролю – наприклад, декларування особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування;

б) здійснення антимонопольного контролю – наприклад, конкурентне середовище;

7) здійснення правоохоронного контролю – наприклад, стан охорони державної таємниці та ін.

При цьому варто зауважити, що за такої інтерпретації напрямків здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, простежується тісний взаємозв'язок між його напрямки та завданнями, де останні об'єктивують відповідь на запитання якою є мета його реалізації у визначеному полі предметної об'єктивізації контрольних заходів. Наприклад, у напрямі цільового використання бюджетних коштів такими завданнями можуть бути: а) забезпечення законності у використанні бюджетних коштів; б) виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів; в) запобігання корупційним проявам; г) підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів; д) забезпечення фінансової стабільності держави тощо.

Отже, можемо узагальнити, що основні напрямки здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть визначатися за двома підходами. Перший з таких репрезентує наявність їхнього органічного взаємозв'язку з принципами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а другий – його видами та завданнями.

У продовження розвитку думки про наявність органічного взаємозв'язку між напрямками та принципами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування зауважимо, що, на нашу думку, принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є базовими керівними ідеями, які покладені в основу його належної реалізації усіма суб'єктами контрольних функцій. Однак, щоб підтвердити чи спростувати це твердження слід розглянути наукову доктрину, тобто проаналізувати окремі думки вчених на предмет поняттєвого визначення

категорії «принципи» як мультидисциплінарної та такої, що є приналежною до тематики цього дослідження [138, с. 74].

Як відзначає А. Замрига [79], будь-які принципи є продуктом людської діяльності, результатом якої вони виступають й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами, як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя [94, с. 42]. В кожній сфері такі закономірності визначають особливий критерій: економічний, технічний, науковий, соціальний, політичний, моральний, естетичний і інші. Важко по одному й тому ж критерію визначати рівень розвитку, наприклад, техніки і моральності [55; 69; 138, с. 75].

Вчений В. Оксін [132] зауважує, що відповідно до тлумачних словників «принцип» – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; основний закон якої-небудь точної науки, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства або що, переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [22; 57, с. 52]. Більш спеціалізовано в науковій теорії їх визначають як: 1) основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [48, с. 110–111; 76, с. 22]; 2) внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [48, с. 110–111; 76, с. 22]; 3) моральне правило або переконання про те, що є правильним або неправильним; те, що впливає на поведінку [76, с. 22; 250, с. 1301]; 4) основна ідея плану або основа системи [76, с. 22; 250, с.

1301]; 5) правила процесу (правило, що пояснює спосіб дії якої-небудь машини або дію природної сили у Всесвіті) [76, с. 22; 250, с. 1301]; 6) основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, що об'єднує принцип як загальне правило або стандарт та принцип як сукупність моральних та етичних стандартів [42, с. 117; 195, с. 11–12]; 7) визначена наперед політика або спосіб дії [42, с. 117; 195, с. 11–12]; 8) основа або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [42, с. 117; 195, с. 11–12]; 9) правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів [42, с. 117; 195, с. 11–12]. Їх інколи також визначають найбільш загальними видами правових норм, які можуть охоплювати найбільший обсяг правових відносин [83, с. 173–174; 134, с. 150].

Водночас в контексті приналежності цієї категорії до процесів здійснення контрольної діяльності, вченими дається приміром таке її трактування [11; 57, с. 52]: 1) «науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо або опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю» [112, с. 200]; 2) «основні засади, на яких здійснюються його функції» [26, с. 65]; 3) «загальні керівні норми дії, які, виражаючи певні закономірності, постійно поглиблюються і видозмінюються», «норм дії, що мають конкретне робоче значення» [116, с. 81]; 4) «це загальноприйняте правило дії в контрольних ситуаціях, він втілює економічні, соціальні та інші закономірності сфери контролю, визначає вимоги, відповідно до яких формує і функціонує підсистема контролю в системі управління виробництвом, суспільством» [57].

Окремі науковці характеризують принципи контролю як систему елементів, що становить фундамент методологічної бази контролю [49, с. 63–65]. Але будь-яка система (зокрема, система контролю), власне, і являє собою сукупність взаємопов'язаних елементів, в якій принципи, безперечно, виступають одним із її елементів. На думку О. Артюх, у

такому формулюванні принципів простежується певна понятійна тавтологія та встає питання його коректності чи більш детального роз'яснення [11].

Цікавою є думка С. Гусарова, який вважає, що принципи контролю можна визначити як необхідні для побудови й функціонування ефективної системи контролю основні положення, керівні засади та правила, що закріплені в правовій формі, визначають межі дозволеної та обов'язкової поведінки їх учасників. Особливістю цих принципів вчений називає те, що вони похідні від загальних принципів управління; визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління у певній сфері; взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає підстави зробити висновок про те, що повноцінне розкриття змісту будь-якого принципу управління можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей [56, с. 190].

Водночас вчена І. Орехова [136] вказує, що розглядаючи принципи державного контролю з позицій сприйняття контролю як юридичної діяльності В. Шестак вказує на їх ієрархічність. До таких він відносить принципи юридичного процесу, загальні принципи державного ладу та принципи процесуальної діяльності, принципи діяльності контролюючих суб'єктів, принципи конкретної контрольної діяльності та загальні принципи контролю [239, с.70]. Оскільки в основу класифікації зазначених принципів покладено одночасно два критерії – вид джерела та галузь розповсюдження їх дії, Д. Лученко [111, с. 101–102] дещо уточнює таку класифікацію. Він пропонує поділяти принципи контролю за критерієм джерела – на Конституційні та закріплені в інших законодавчих актах; і в залежності від галузі розповсюдження їх дії – на міжгалузеві, галузеві та спеціальні (такі, що розповсюджуються лише на контрольно-процесуальну діяльність) [57, с. 54; 136, с. 309–310].

Отже, маємо підтвердження того, що принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого

самоврядування можуть бути універсальними для діяльності усіх суб'єктів його здійснення, проте варто визнати, що окрема група з таких є спеціальною, яка відповідає за організацію та здійснення конкретного його різновиду.

Так, у науковій літературі загальними принципами, на основі яких здійснюється контроль, прийнято вважати такі як: верховенство права, презумпція добропорядності, законність, науковість, компетентність, повнота і своєчасність, гласність [75; 240, с. 10]. Водночас до спеціальних принципів, наприклад, у сфері контролю за станом охорони державної таємниці належать системність, поєднання гласних та негласних форм контролю, оперативність, своєчасність повідомлення про виявлені порушення [56, с. 191].

З усім тим вбачаємо доречним сформулювати саме загальну систему досліджуваних нами принципів, що дозволить охопити всі види державного контролю, незалежно від сфери його застосування. Тому до системи принципів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування відносимо:

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.

Отже, у підсумку дослідження актуалізуємо твердження, що основні напрями та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають не лише формальний, а й глибокий функціональний зміст, спрямований на підвищення якості публічного управління, укріплення демократичних засад та забезпечення прав і свобод громадян на місцевому рівні.

Висновки до Розділу 1

1. Констатується, що динамізм розвитку суспільних відносин породжує необхідність постійного перегляду змісту та сутності адміністративно-правових відносин, особливо тих, що спрямовуються на організацію та забезпечення належного функціонування сфери розбудови державності.

2. 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. Уточнюється, що їх статичний аспект має прояв організаційною стороною. Своєю чергою динамічний аспект простежується через сукупність детермінуючих ознак таких правовідносин на конкретному етапі державотворення.

3. Визначено загальні ознаки адміністративно-правових відносин у сфері організації та забезпечення його функціонування інституту місцевого самоврядування. До числа спеціальних ознак віднесено: 1) виникають у сфері реалізації уповноваженими суб'єктами правового впливу щодо місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного управління місцевими справами; 2) мають організуючий характер та оптимізаційну спрямованість, оскільки об'єктивують врегульовчий процес реалізації державно-владних повноважень на місцях; 3) перебіг їхнього розвитку супроводжується наявністю контрольних механізмів, що зумовлено необхідністю моніторингу дотримання встановлених нормативів як з боку регуляторних акторів, так і громадянського суспільства; 4) є динамічними та адаптивними за змістом, адже тяжіють до утвердження стабільності і збалансованості розвитку механізмів місцевої демократії; 5) пронизані ідеологією децентралізації та формують окрему

сферу публічного адміністрування, – субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади.

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

5. Видами адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування названо такі:

- 1) організаційно-правові – регулюють порядок створення, діяльності та взаємодії органів місцевого самоврядування, їх повноваження, структуру та підзвітність. Вони можуть бути двох підвидів: а) відносини між органами місцевого самоврядування та державними органами, представниками громадянського суспільства та б) відносини між різними рівнями місцевого самоврядування (громада – район – область);
- 2) компетенційні – визначають обсяг (розподіл) повноважень і сферу відповідальності органів місцевого самоврядування; складаються із:
 - а) відносини щодо розподілу функцій між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;
 - б) відносин щодо прийняття локальних актів управління;
- 3) бюджетно-фінансові – пов'язані з розподілом та використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Йдеться про: а) відносини щодо бюджетного регулювання, формування місцевих бюджетів та використання фінансових ресурсів та б) відносин щодо контролю за ефективністю використання бюджетних коштів;
- 4) сервісно-управлінські – стосуються надання публічних послуг органами місцевого самоврядування та їхніх зобов'язань перед громадянами,

зокрема це: а) відносини щодо надання адміністративних послуг населенню; б) відносини у сфері соціального захисту, освіти, медицини, благоустрою та інших сфер публічного обслуговування; 5) правоохоронні та юрисдикційні – охоплюють реалізацію заходів щодо захисту прав громадян, правопорядку та вирішення адміністративних спорів. Це відносини щодо: а) притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за порушення законодавства та б) розгляду адміністративних спорів між громадянами та органами місцевого самоврядування; б) контрольно-наглядові – регулюють процедури здійснення контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Йдеться про: а) відносини між органами державної влади, громадянським суспільством та представниками місцевого самоврядування у сфері нагляду за дотриманням Конституції та законів України та б) відносини, що виникають у процесі оскарження рішень органів місцевого самоврядування.

6. Узагальнено, що адміністративно-правові відносини у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування є специфічним різновидом суспільних взаємозв'язків (за домінуючим аспектом – організаційно-контрольного спрямування), врегульованих нормами адміністративного права, які виникають між органами державної влади, інститутами громадянського суспільства та місцевою владою у процесі реалізації публічних функцій.

7. Доведено, що юридична природа адміністративно-правових відносин у сфері організації та функціонування інституту місцевого самоврядування має подвійний зміст, адже з одного боку, їх основне призначення об'єктивується через необхідність забезпечення ефективного управління місцевими справами, що супроводжується наявністю низки контрольних механізмів (управлінський аспект), проте з іншого боку, ідеологія децентралізації передбачає надання органам місцевого самоврядування достатнього рівня автономності, формуючи

субнаціональну сферу управління, представлену діяльністю місцевої влади, що підзвітна виключно громаді, діє від імені та в її інтересах (партнерський аспект).

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

9. Узагальнено, що державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є важливим для забезпечення законності, ефективності та прозорості їхньої роботи. Його визначено як системний механізм нагляду та перевірки діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення відповідності їхній дій Конституції та законам України, законності прийнятих рішень, ефективного використання ресурсів та дотримання прав і свобод громадян. Він включає: 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.

10. Зауважено, що нормативно-правові засади є сукупність правових норм, покликаних забезпечити правовим полем процес реалізації конкретної владно-управлінської діяльності. Уточнено, що шукати таку «сукупність правових норм» слід у положеннях чинного законодавства.

11. Виявлено, що досліджувана «сукупність правових норм» має занадто широке коло об'єктивізації. Тому наведено примірний узагальнений перелік нормативно-правових актів, що встановлюють основоположні нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого

самоврядування. Зокрема до числа таких віднесено положення:

- 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»).

12. За системно-структурним підходом виокремлено такі критерії для класифікації нормативно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні: 1) за змістом – матеріальні (наприклад, частина 2 статті 11, стаття 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, пункт 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, стаття 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, стаття 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») та імплементовані (наприклад, стаття 144 Конституції України); 6) за функціональним чинником – правовстановлюючі (наприклад, частина 1 статті 111 Бюджетного кодексу України) та правореалізаційні (наприклад, частина 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України); 7) за функціональним спрямуванням – ті, що визначають повноваження органів законодавчої

влади (наприклад, стаття 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»), виконавчої влади (наприклад, частина 5 статті 39 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») та судової влади (наприклад, частина 3 статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

13. Узагальнено, що нормативно-правові засади здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можна визначити як сукупність 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.

14. Окремо визначено роль європейських вимог у системі нормативно-правових засад належного здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Зокрема зазначено, що:

– згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування: по-перше, має здійснюватися виключно у межах, визначених Конституцією та законами, що гарантує передбачуваність і правомірність його реалізації; по-друге, має власне цільове спрямування, – його основна мета полягає у забезпеченні дотримання законності та конституційних принципів у діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас у деяких випадках він може включати оцінку доцільності виконання делегованих завдань, що підкреслює його багатофункціональний характер; по-третє, має відповідати основоположним принципам його здійснення, серед яких провідним є принцип пропорційності, адже реалізація контрольних заходів має бути сумірною захисту публічних інтересів, що сприяє балансуванню між

автономією місцевого самоврядування та необхідністю державного втручання (йдеться про недопущення надмірного тиску на органи місцевої влади з боку контролюючих органів); по-четверте, ґрунтується на принципі обмеженого втручання. Власне адміністративний нагляд не повинен порушувати самостійність органів місцевого самоврядування, а лише гарантувати їх діяльність у межах правового поля; по-п'яте, в нормативному дискурсі має відповідати міжнародним зобов'язанням, зокрема принципам, закріпленим у Європейській хартії місцевого самоврядування та враховувати кращі передові практики, що є застосовними в ЄС;

– державний контроль, що здійснюється в Україні як відповідна категорія є ширшою за обсягом, адже включає оцінку законності, доцільності, ефективності діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, тоді як адміністративний нагляд представлений лише перевіркою законності. Тобто формального закріплення положень Європейської хартії місцевого самоврядування замало, щоб стверджувати про відповідність національної системи державного контролю загальноприйнятим європейським стандартам, оскільки за сутністю діяльність, що регулюється її нормами, є менш інтенсивною формою контролю, яка першочергово орієнтована на захист автономії місцевого самоврядування, а не на підпорядкування діяльності місцевого самоврядування державним інтересам;

– попри те, що більшість міжнародних вимог так чи інакше вже має нормативне закріплення в актах вітчизняного законодавства, тобто є частиною системи нормативно-правових засад здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, подальша робота над оптимізацією змісту нормативного масиву вітчизняного законодавства є актуальною, доречною та навіть необхідною.

15. Визначено, що враховуючи вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні має бути законодавчо врегульованим, реалізовуватись з дотриманням принципу пропорційності та спрямовуватися передусім на забезпечення законності. Виявлено, що інші європейські акти (Рекомендації Ради Європи, «Біла книга європейського врядування» тощо) підкреслюють виняткове значення громадського контролю, підзвітності та ефективності діяльності місцевої влади. Таким чином, доведено, що досліджувані 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.

16. 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.

17. 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).

18. Доведено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється через реалізацію низки різнорідних взаємодій. Актуалізовано висновок, що у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають знайти своє нормативне вираження сукупність правових норм, що визначатимуть сфери відання суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування задля дотримання принципу правової визначеності та передбачуваності правового регулювання означеного кола правовідносин.

19. Визначено, 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 державну службу; 9) антикорупційної діяльності тощо. По-друге, через ідентифікацію кореляції між різновидом державного контролю та сферою його реалізації, адже 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. 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, де останні об'єктивують відповідь на запитання якою є мета його реалізації у визначеному полі предметної об'єктивізації контрольних заходів. Наприклад, у напрямі цільового використання бюджетних коштів такими завданнями можуть бути: а) забезпечення законності у використанні бюджетних коштів; б) виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів; в) запобігання корупційним проявам; г) підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів; д) забезпечення фінансової стабільності держави тощо.

20. Узагальнено, що перший підхід репрезентує наявність органічного взаємозв'язку відповідних напрямків з принципами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а другий – його видами та завданнями.

21. У продовження розвитку думки про наявність органічного взаємозв'язку між напрямками та принципами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування зауважено, що принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування варто визначати як базові керівні ідеї, які покладені в основу його належної реалізації усіма суб'єктами контрольних функцій.

22. Доведено, що принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути універсальними для діяльності усіх суб'єктів його здійснення, проте визнано, що окрема група з таких є спеціальною, яка відповідає за організацію та здійснення конкретного його різновиду.

23. До загальної системи таких принципів, що дозволяє охопити всі види державного контролю, незалежно від сфери його застосування, 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; б) 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.

24. Узагальнено, що основні напрями та принципи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають не лише формальний, а й глибокий функціональний зміст, спрямований на підвищення якості публічного управління, укріплення демократичних засад та забезпечення прав і свобод громадян на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Форми здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Контрольна діяльність, як і будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади, реалізується в передбачених законодавством формах [101, с. 226]. О. Андрійко зауважує, що вони є зовнішнім виразом його внутрішнього змісту [8, с. 212]. Однак варто вказати, 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 зміщує поняття форм контролю його методами.

Щоб з'ясувати істинність цього питання в контексті здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, варто піддати аналізу загальнотеоретичні аспекти порушених питань.

У межах власного дослідження В. Барчук [16] вказує, що загалом у лінгвістичному розумінні під формою розуміють (від. лат. *forma*) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд [5]. Проте Н. Шевченко [238, с. 159] зауважує, що поняття «форма» на сьогодні має декілька значень. Як і в багатьох інших випадках, пов'язаних з уніфікацією категоріально-понятійного апарату, наразі відсутнє його узгоджене визначення та єдині підходи до його розуміння [70, с. 140]. Зокрема у Великому тлумачному словнику сучасної української мови існують такі дефініції форми: 1) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 2) поверхня з

рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений у раму; 3) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаного з його сутністю, змістом; 4) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз; 5) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; 6) певна система художніх засобів як спосіб вираження змісту творів літератури й мистецтва; 7) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; 8) суворо встановлений порядок у будь-якій справі; 9) видозміна того самого слова, що надає йому додаткового відтінку значення або виражає відношення предмета думки до інших предметів думки того самого речення тощо [30; 57, с. 120–121; 238, с. 159].

При цьому в управлінській теорії вони визначаються, наприклад, через правову форму публічного адміністрування як структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивацію в адміністративному праві волевиявлення уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, що зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних і процедурно-процесуальних відносинах [20, с. 211] або інструменти діяльності публічної адміністрації як своєчасного замінника категорії «форми державного управління» у розумінні сукупності засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [16, с. 97; 139, с. 283].

Власне, ми підтримуємо 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. Тому доречною є думка С. Федоренка, який вважає, що формами державного контролю є прямий зовнішній прояв контрольної діяльності уповноважених державних органів [227, с. 7].

Це означає, що контролюючий суб'єкт застосовує у своїй діяльності в основному такі форми контролю, які отримали своє закріплення у нормативних актах, оптимально відповідають вирішенню поставлених перед ним завдань та здійснюються в межах його повноважень [8, с. 214].

Проте наголосимо, що загалом питання класифікаційного поділу форм здійснення державного контролю є доволі дискусійним. Умовно усталеним є їх поділ на правові та не правові. Так, наприклад, Г. Остапович [137, 88–89] визначає правову форму контролю як передбачену нормами права та віднесену законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісну сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз, оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів. При цьому вчена виокремлює матеріальну правову форму контролю (сукупність передбачених правовими нормами повноважень суб'єкта контролю та/або обов'язків підконтрольних суб'єктів, які дозволяють реалізувати контрольну функцію) та процесуальну правову форму (підстави та порядок (процедури) здійснення контрольних заходів – контрольне провадження). Із цього приводу Д. Лученко вказує на існування поряд з правовою також і процесуальної форми контролю (визначає правові засоби одержання контрольної інформації та способи її реалізації залежно від результатів контролю) [111, с 16; 135, с. 536].

Обґрунтованими також є й інші класифікації форм державного контролю (наприклад, за суб'єктом його здійснення, предметним полем застосування, завданнями, які поставлені перед контролюючим органом тощо). Приміром, Ю. Битяк та В. Зуй до форм контролю відносять ревізію і перевірку [3, с 206]. В. Гаращук додатково називає витребування звітів [47]. О. Андрійко перелік доповнює їх аналізом інформаційних матеріалів,

звітів, повідомлень, застережень тощо [8]. Водночас І. Залюбовська до форм здійснення державного контролю, окрім наведених вище, відносить експертизи, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв і т.д. [77, с. 13; 135, с. 536].

Зауважимо, що О. Андрійко також стверджує, що за критерієм часової ознаки можна також виокремлювати попередній (превентивний чи перспективний); поточний та наступний (ретроспективний) форми контролю [6, с. 57–58].

З усім тим, нам імпонує підхід виокремлення форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування через його видові різновиди (навіть попри те, що ми матимемо їх значну кількість, оскільки кожен вид державного контролю використовує притаманні йому форми контролю, які будуть разом з тим використовуватися й іншими видами державного контролю [8, с. 223]).

Таким чином, формами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, є:

1. Акти реагування:

– *депутатський запит* – відповідно до статті 86 Конституції України, народні депутати України мають право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування [96]. Загалом депутатський запит – це вимога народного депутата дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції [183] на який у відповідний строк та термін посадові особи органів місцевого самоврядування повинні дати відповідь. І хоча така вимога не є прямою формою державного контролю, але опосередковано впливає на діяльність органів місцевого самоврядування, спонукаючи їх до розгляду порушених у запиті питань та вжиття відповідних заходів. Варто зауважити, що народні депутати України не можуть звертатися із запитом, які суперечать закону, а їхні пропозиції, вказівки, вимоги мають відповідати

Конституції і законам України і мають стосуватися лише питань, пов'язаних саме з депутатською діяльністю [80].

Обов'язковими атрибутами депутатського запиту є супровідний лист із зазначенням номера запиту, дати відправлення, дати оголошення запиту, прізвища депутата (групи депутатів, назви комітету Верховної Ради України) та підписом посадової особи, що направляє запит, як правило, Голови Верховної Ради України [176]. При цьому направлення запиту народного депутата України не потребує прийняття рішення Верховною Радою України, адже це результат його особистого волевиявлення, форма реалізації наданих йому повноважень [80].

Керівники органів місцевого самоврядування, до яких звернуто запит, зобов'язані повідомити народного депутата, групу народних депутатів, комітет Верховної Ради України у письмовій формі про результати розгляду його (їх) запиту у п'ятнадцятиденний строк з дня його одержання або в інший, встановлений Верховною Радою України, строк. Причому народний депутат, представник групи народних депутатів, комітет Верховної Ради України має право дати оцінку відповіді на свій запит. По відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення [176];

– *депутатське звернення* – на відміну від запиту зверненням є викладена у письмовій формі пропозиція народного депутата України органам місцевого самоврядування здійснити певні дії, дати офіційне роз'яснення чи викласти позицію з питань, віднесених до їх компетенції (Закон України «Про статус народного депутата України»). За своїм змістом депутатське звернення не має імперативного характеру і заявляється народними депутатами України самостійно. Такі звернення можуть бути зумовлені скаргами та заявами виборців, а також стосуватися інших питань депутатської діяльності, які ініціюються народним депутатом України [89]. Вмотивована відповідь на депутатське звернення повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день

після розгляду звернення. Відповідь надається в обов'язковому порядку і безпосередньо тим органом місцевого самоврядування, до якого було направлено звернення [176];

– *подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини* – Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає, що актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина є подання Уповноваженого до органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб (частина 1 статті 15) [187]. Це акт, який вноситься Уповноваженим для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина [187].

2. Акти процедури реалізації заходів державного контролю

– *акти інформування* – наприклад, Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Д. Лубінця про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні містить ряд рекомендацій для органів місцевого самоврядування, зокрема: забезпечити контроль за наданням інформації про можливість подання заяви для встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, особам, які перебували у полоні в окупаційних військ; забезпечити створення та функціонування спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб, з урахуванням деокупації окремих частин території України [244]. Аналогічним актом є план контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування району делегованих повноважень органів виконавчої влади, що затверджуються розпорядженням відповідної районної державної адміністрації. Цікавим щодо цього є приклад із судової практики, де Чугуївська районна державна адміністрація Харківської області, звернувся до Чугуївського міського суду Харківської області з позовом, в якому, з урахуванням уточнень, просив суд: визнати протиправним та скасувати рішення виконавчого

комітету Чкаловської селищної ради від 15 березня 2017 року № 291 «Про комплексну комісію Чугуївської держадміністрації і районної ради, служб району щодо контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади»; визнати дії голови Чкаловської селищної ради ОСОБА_2, які полягали у недопуску 15 березня 2017 року комісії з проведення перевірки здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади – виконкомом Чкаловської селищної ради, до проведення перевірки – протиправними та зобов'язати його допустити комісію з проведення перевірки здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади виконкомом Чкаловської селищної ради до проведення перевірки [148]. З матеріалів справи стає зрозумілим, що Чугуївська районна державна адміністрація Харківської області на підставі наданих їй законом повноважень мала здійснити комплексну перевірку Чкаловської селищної ради до проведення якої членів комісії допущено не було. Перевірка здійснена не була через те, що виконавчий комітет Чкаловської селищної ради прийняв рішення від 15 березня 2017 року № 291 «Про комплексну комісію Чугуївської РДА і районної ради, служб району щодо контролю за здійсненням делегованих повноважень органів виконавчої влади», яким відмовлено комплексній комісії Чугуївської РДА, Чугуївській райради, служб району у наданні допуску до проведення перевірки щодо контролю за здійсненням виконавчим комітетом Чкаловської селищної ради делегованих повноважень органів виконавчої влади [148]. Однак варто зауважити, що чинним законодавством України не передбачено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад приймати рішення щодо недопуску комісій органів виконавчої влади до проведення перевірки виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [107, с. 63; 148];

– *рішення про витребування інформації* – наприклад, судовим рішенням суд може зобов'язати посадових осіб місцевого самоврядування подати до суду документи, що стосуються предмету позову. Однак варто

зауважити, що Верховний Суд, проаналізувавши положення статей 114, 115 КАС України зазначив: «процесуальний механізм забезпечення доказів – це не лише спосіб здобути докази, які стосуються предмету доказування і мають значення/потрібні для вирішення справи, але насамперед спосіб одночасно запобігти їх ймовірній втраті у майбутньому. Щодо останнього, то ризик такої втрати має ґрунтуватися на об’єктивних фактах. Тільки в сукупності усіх наведених умов суд може вжити заходів для забезпечення доказів» [36]. Однак в загальному, для проведення аналізу стану додержання органами місцевого самоврядування законодавства у конкретній сфері відповідним рішенням вистебовується уся необхідна інформація (приміром, за рішенням органу, що здійснює державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється вистебування інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об’єктом нагляду законодавства про працю [61]);

– *акти-пропозиції* – приміром, Рахункова палата разом зі щорічним звітом може надати Верховній Раді України пропозиції щодо прийняття рішення про звернення до державних органів, органів місцевого самоврядування для вжиття необхідних заходів у разі неналежного виконання або невиконання наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [179]. Або ж народні депутати України мають право порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях в порядку, встановленому законом [183].

3. Акти результатів здійснення заходів державного контролю

– *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. Наприклад, акт перевірки державних закупівель – це документ, який складається особою (особами) контролюючого органу за результатами перевірки державних закупівель. Заперечення, зауваження до акта перевірки (за їх наявності) та висновки на них є його невід’ємною частиною [193];

– *акти інспекційного відвідування* – приміром, уніфікована форма акта інспекційного відвідування, в якому визначається вичерпний перелік питань, що підлягають інспектуванню, припису, попередження, а також вимоги інспектора праці затверджуються в установленому порядку та оприлюднюються на офіційному веб-сайті Держпраці [61];

– *аудиторські звіти* – Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» визначає, що аудиторським звітом є документ, підготовлений суб’єктом аудиторської діяльності відповідно до міжнародних стандартів аудиту та вимог цього Закону за результатами аудиту фінансової звітності (консолідованої фінансової звітності, комбінованої фінансової звітності) [155]. Наприклад, проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, що здійснюються суб’єктами господарювання державного сектору економіки закінчується оформленням аудиторського звіту [172];

– *акти ревізії* – приміром, у сфері фінансово-господарської діяльності актом ревізії іменується документ, який складається посадовими особами органу державного фінансового контролю, що проводили ревізію, фіксує факт її проведення та результати [166];

– *акти застосування заходів впливу* – наприклад, Державна екологічна інспекція України у межах своїх повноважень має право

надавати органам місцевого самоврядування приписи щодо: зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища [146].

Отже, якщо узагальнити вищенаведений матеріал, логічним є виокремлення документальних, аналітично-оціночних, інспекційних та реагуювально-запобіжних форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Проте маємо зауважити, що поширеною є думка, згідно з якою найбільш поширеними є такі форми державного контролю як ревізії та перевірки. Вони мають свої особливості та різновиди, і наслідком таких форм контролю є обов'язкове рішення, що його приймає орган державного контролю або інший державний орган [8, с. 215]. Тобто у цьому випадку акцентуація здійснюється на заході, а не його зовнішньому оформленні дій суб'єкта контрольної діяльності.

Передбачається, що така форма державного контролю як перевірка має різні види. О. Андрійко зауважує, що виділяють комплексні, вибіркові та разові перевірки. Зміст комплексних перевірок полягає у розгляді всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкту у повному їх обсязі. Вибіркові перевірки застосовуються як при аналізі окремих сторін діяльності об'єкта, так і при перевірці діяльності системи об'єктів з конкретно виділеного питання. Разові перевірки проводяться за заявами чи дорученнями відповідних органів, чи громадян і можуть застосовуватися для з'ясування як окремого питання їх діяльності, так і вивчення діяльності в цілому [8, с. 216]. Водночас ревізії визначаються як одні з форм наступного та

документального контролю [218]. Їх мета – провести аудит використання бюджетних коштів, виявити господарські й фінансові порушення, нецільове використання бюджетних коштів (тобто – не за призначенням), установити їх причини і винних осіб, ужити заходів до відшкодування завданого збитку, розробити заходи по усуненню порушень та притягнути до відповідальності осіб, допустили ці порушення [100].

При цьому окремо О. Андрійко визначає, що застосування таких форм державного контролю як ревізії та перевірки є характерним переважно для спеціальних органів державного контролю, для яких контроль є основним видом діяльності, які здійснюють свою діяльність у фінансово-кредитній, податковій сферах, захисті довкілля тощо [8, с. 216].

Своєю чергою, до форм контролю О. Полінець загалом відносить ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, спостереження, експертиза, рейди та огляди, які проводяться як в плановому порядку, так і позачергово, вивчення ділових і особистих якостей кандидатів на заміщення посад, координація діяльності контролюючих органів, розгляд скарг [145, с. 75].

Також вчені виокремлюють «моніторинг» і «аудит» як відповідні його форми. Наприклад, О. Смоляр вказує, що моніторинг є пасивною формою контролю. Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. При цьому перевагу мають такі «безконтактні» способи і прийоми перевірок, як спостереження та аналіз, що здійснюються суб'єктами за допомогою власних спостережень, оцінок і прогнозів стану, динаміки розвитку. Водночас вчений визначає, що термін «аудит» застосовується переважно тоді, коли окремий вид контролю стосується фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам [209, с. 27–28]. Загалом у праці науковця

міститься узагальнення, що «контроль у сфері місцевого самоврядування має різні форми його виявлення: «обстеження», «огляд», «вивчення», «перевірка», «експертиза», «пошук», «ревізія», «розшук», «розвідка» та ін. Зауважено, що важливою й місткою частиною контролю є збір інформації, її вивчення, аналіз, систематизація, перевірки на місцях, оцінка стану справ з питання, що вивчалось, і вироблення відповідних пропозицій щодо заходів для поліпшення роботи [209, с. 42].

Отже, аналіз зазначеного спонукає до висновку, що форми та методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають діалектичний взаємозв'язок, що породжує низку концептуальних проблем теоретичного спрямування. Зокрема яскраво бачимо, що однією з таких є чітка ідентифікація системи відповідних форм, адже окремими вченими обґрунтовується тотожність аналізованих явищ. Своєю чергою, ми переконані, 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.

Ми не заперечуємо сформовані науковою доктриною положення щодо означеного, проте підтримуємо науковий підхід, який визначає, що існування різних форм державного контролю, як і можливість їх вибору, ще не означає, що суб'єкт контролю повністю самостійний у використанні їх на свій власний розсуд. Вибір форми контролю контролюючим суб'єктом відбувається у межах, що окреслені повноваженнями контролюючого органу або посадової особи і не може виходити за межі цих повноважень, або прямо передбачений у правовій нормі. В основному, відповідні форми державного контролю органу чи посадової особи, яка його здійснює прямо або опосередковано передбачені правовими актами, що регламентують діяльність контролюючого суб'єкта [8, с. 213–214].

Таким чином в контексті ідентифікації форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, на нашу думку, слід вести мову про такі їхні різновиди як: 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.

Водночас, на нашу думку, 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.

2.2. Методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

У продовження попередньо порушених питань варто зауважити, що зіставляючи метод та форму здійснення контролю, варто враховувати, що окрема форма передбачає застосування низки методів, наприклад, в актах здійснення влади застосовуються різні методи (колегіальність, єдиноначальність тощо). Водночас деякі форми здійснення контрольної влади пов'язані з одним методом, наприклад, рішення – акт колегіального

органу, наказ – єдиноначальний тощо. Оскільки метод виражає характер волевиявлення, а без волевиявлення здійснення влади неможливе, тому метод є обов’язковим елементом у застосуванні будь-якої форми [152].

Однак перед тим, як деталізувати означене слід уточнити, що загалом метод (англ. *method*) – це певний спосіб розв’язання задачі чи досягнення мети. Зазвичай під методом розуміється спосіб пізнавального пошуку або прийом (сукупність прийомів) якої-небудь діяльності, за допомогою яких характеризується спосіб організації активності людини та досягнення її результатів, що частково обумовлює характер останніх. Тому метод – систематизована сукупність кроків, яких необхідно здійснити для виконання певної задачі, досягнення мети, це прийом або система прийомів, яка застосовується у будь-якій впорядкованій та системній діяльності. Своєю чергою, метод управління – це сукупність засобів і прийомів впливу на керований об’єкт для досягнення поставлених управлінських цілей [71; 118, с. 102]. Д. Константинов зауважує, що категорія «метод» є часто вживаною, а особливості трактування якої – різняться сферою її застосування. Вона є характерною для різних галузей, включаючи науку, інженерію, математику, юриспруденцію тощо, дозволяючи більш ефективно вирішувати завдання, спрощувати та автоматизувати процеси, підвищувати продуктивність роботи [95, с. 123]. Слід погодитись з тим, що методи – це вирішення тих питань, з допомогою яких завдання будуть виконані [44].

Водночас методами контролю у довідковій економічній літературі розуміють спосіб пізнання, дослідження або виконання чогось; прийом або систему прийомів, що застосовуються в діяльності [246, с. 370]. Як стверджує професор М. Пушкар: «метод контролю означає систему інтелектуальних (розумових) здібностей і практичного втілення їх у певні дії (процедури) з метою отримання знань про властивості, відношення, міру, рух, зв’язки окремих речей, явищ і процесів» [196, с. 102; 241, с. 155].

Загалом за твердженнями С. Бардаш [15] можна виділити кілька груп авторів наукових і навчально-методичних праць, які за складом метод контролю розглядають як: 1) сукупність прийомів і способів дослідження [85; 226]; 2) систему способів, прийомів та принципів їх дослідження [14]; 3) систему попереднього, поточного й наступного вивчення предмета державного контролю; 4) сукупність контрольних засобів або способів перевірки [25; 115]; 5) сукупність специфічних (методичних) прийомів [122]; 6) систему теоретико-пізнавальних категорій, базових концептуальних положень, принципів, способів і спеціальних прийомів дослідження [122]. Сам же вчений вбачає, що спільним у перелічених визначеннях методу контролю є його призначення – вивчення з його допомогою предмета контролю. Водночас майже жодне з визначень наведених груп авторів (у повній редакції) не розкриває того, завдяки чому або в який спосіб відбувається процес пізнання [15, с. 118].

На нашу думку, беззаперечним є той факт, що методи обираються під конкретну форму і за допомогою цих методів досягаються цілі [29] державного контролю. Однак така думка є лиш однією з тих, що нині обґрунтовуються у межах сучасної наукової доктрини, адже, наприклад, за твердженнями М. Шестерняк, теоретичний аналіз економічної літератури дозволяє виділити два напрямки щодо дослідження методів і форм контролю. Перший напрямок – коли практикують методи контролю, які доречно ототожнювати із способами проведення контролю. При цьому методами контролю вважають:– перевірку, аудит, обстеження, ревізію, економічний аналіз, інвентаризацію [38]; – ревізію, тематичну перевірку, аудит, економічний аналіз, обстеження, розслідування, господарський спір. Другий напрямок – на практиці контроль здійснюють через форми контролю. До таких форм відносять: – попередній, поточний, наступний, документальний і фактичний контроль, поточні контрольні перевірки (тематична перевірка, слідство, лічильна перевірка звітності, господарський спір, обстеження, ревізія) [226]; – попередній контроль

(експертизи, формальний контроль, фінансовий моніторинг), поточний контроль, наступний контроль (ревізія, податкові перевірки, фінансовий аудит) [65]; – візування, нагляд, ідентифікацію, ліцензування, експертизу, перевірку, ревізію, фінансове розслідування, аудит, оцінювання [216]. Таким чином, на основі вищезазначеного, вчена стверджує, що під «методами контролю» розуміють способи проведення контролю, а під «формами контролю» – техніку здійснення контролю [241, с. 155].

Водночас ми прибічники думки, що в цілому метод є способом досягнення як теоретичного, так і практичного результату. Або іншим чином можна сформулювати, що до методів [29] державного контролю відноситься набір способів, що застосовуються під час реалізації конкретної його форми. Також зауважимо, що метод може включати не тільки способи, але і конкретні прийоми, які застосовуються під час контрольної діяльності, а також набір конкретних дій – інструментів, що застосовуються для реалізації конкретної форми. Таким чином, саме метод контролю, а не форма контролю є сукупністю специфічних прийомів та засобів організації, планування та здійснення контрольних дій [29]. Цьому визначенню, на думку, А. Хмелькова, відповідають ревізія, інспектування та аудит як такі, що мають відповідний та послідовний набір дій необхідних для здійснення контрольних заходів спрямованих на досягнення мети [29; 231, с. 36].

Дійсно, законодавство визначає, наприклад, ревізію як метод документального контролю. Такої ж думки дотримується і О. Сушинський [217], відносячи також до методів контролю тематичні перевірки, обстеження, безперервне відстеження якогось виду діяльності. Н. Нижник, С. Мосова та С. Машкова [128] вважають, що серед методів контролю можна виділити статистичний метод, експертну оцінку, методи логічного осмислення процесів і дій, методи аналізу, серед яких порівняння, узагальнення, групування за певними ознаками тощо. Також до методів

контролю вони відносять доповіді, звіти, оперативні наради, засідання [152].

Однак особливим інтересом відзначаються роздуми Л. Приходченко, яка намагалась дати відповідь на запитання: аудит адміністративної діяльності є формою чи методом контролю, чи, можливо, його ототожнювати з перевіркою? Вчена зауважує, що сутність контролю знаходить свій вияв у принципах як основних засадах його здійснення. Вони опосередковують різні властивості, аспекти волевиявлення суб'єктів, закономірності функціонування і розвитку. Метод і форма – це взаємопов'язані сторони процесу здійснення контрольної влади, але не тотожні йому, в них відображається чи трансформується відповідна сутність. У контролі як функції відображається матеріальний зміст здійснення контрольної влади, в її формі – специфіка зовнішнього виявлення цієї функції, а в методах її здійснення характеризується практичне здійснення цієї функції. Що ж до ревізії та аудиту адміністративної діяльності, то з огляду на специфіку їх сутності, технології проведення доцільним вважається відносити їх до методів контролю як самостійний вид діяльності [152].

З усім тим, маємо нагадати, що ми обґрунтовуємо позицію того, 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. Підтвердження означеного можна знайти через поглиблений філософсько-науковий підхід до визначення терміну «заходи контролю». Так стисле формулювання змісту поняття «захід» декларує, що це сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [21, с. 380]. У загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [21, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний

захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [22, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [23, с. 578].

Відповідно, будь-які дії, що спрямовані на перевірку діяльності місцевого самоврядування встановленим нормативам є знаряддям здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, з метою дотримання конституційних прав людини і громадянина на звернення та інформацію працівником Секретаріату Уповноваженого проведено безвиїзну перевірку офіційного вебсайту Щиборівської сільської ради. За результатами перевірки на виконання рекомендацій, зазначена рада вжила заходів з метою поновлення інформаційних прав жителів громади, зокрема оприлюднено: порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; фактичну та електронну адресу ради, контактний номер телефону та графік її роботи; номери засобів зв'язку керівників структурних підрозділів, старост старостинських округів; перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядником яких є Рада; місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності Ради; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації. На виконання рекомендацій Радою розпочато оприлюднення відеозаписів пленарних засідань ради та подано заяву про реєстрацію розпорядника на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних. На офіційному вебсайті Ради та сторінці у Фейсбук систематично оприлюднюються новини про роботу Ради, суспільно-необхідна інформація для населення та правопросвітницькі заходи організовані органами місцевого самоврядування та виконавчими органами державної влади [72]. Таким

чином, у цьому випадку методом контролю був рекомендаційний, який спрямовувався на підвищення прозорості, доступності інформації та підзвітності місцевих рад, що, у свою чергу, посилює демократичні механізми управління на місцевому рівні. Для його реалізації застосовними були такі інструменти як: 1) збір і аналіз інформації; 2) оцінка стану дотримання вимог законодавства; 3) виявлення порушень або невідповідностей; 4) формування приписів, висновків чи рекомендацій.

Відповідно, нам імпонує думка Л. Приходченко про те, що метод показує, якими шляхами, прийомами і способами суб'єкт контрольної влади здійснює свої повноваження [152].

Наприклад, Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 339, визначає, що він здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [165]. У цьому контексті йдеться про: 1) аналіз та узагальнення поданих звітів; 2) надання методичної допомоги; 3) аналіз копій актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади; 4) комплексну перевірку у відповідності до затверджених планів; 5) перевірку правильності прийняття містобудівної документації, здійснення соціального захисту населення тощо.

Отже, класифікація досліджуваних методів є різною. Проте цікавим є також факт того, що до класичних з таких можна віднести заохочення, переконання і примус [4, с. 141–148]. Такий підхід буде актуальним у разі розгляду досліджуваного питання через завершальний етап процедури здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Уточнимо, що загалом етапами здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування є такими:

1) організація проведення заходів державного контролю – йдеться про видання: а) актів планування, якими встановлюються терміни, заходи та об'єкти державного контролю; б) наказів про проведення перевірки (наприклад, посадова особа Нацсоцслужби або її територіальних органів, наділена повноваженнями на здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей проводить планову/позапланову перевірку на підставі наказу Нацсоцслужби або її територіального органу про проведення таких перевірок); в) актів ієрархічно вищих за них органів, що забезпечують нормативні основи особливостей його здійснення. Зауважимо, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 року № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану» припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) на період воєнного стану, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [178]. Однак міститься уточнення, що: «за наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволити здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах» [178]. Наприклад, наказом Мінекономіки від 16 червня 2023 року № 5782 дозволено Державній службі України з питань праці проведення відповідних заходів у сфері охорони праці, гігієни праці, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю з підстав, визначених абзацами

четвертим, п'ятим, восьмим та дев'ятим частини першої статті 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [167];

2) проведення перевірки, моніторингу, аудиту, аналізу, ревізії тощо (або подання запитів, витребування документів і таке інше) – приміром порядок здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 6 жовтня 2021 року № 1035 та який визначає процедуру здійснення Нацсоцслужбою та її територіальними органами відповідних заходів контролю [60]) передбачає, що суб'єкт державного контролю/моніторингу не пізніше ніж за 10 календарних днів до початку проведення планової перевірки повідомляє об'єкту державного контролю/моніторингу про її проведення. Про проведення позапланової перевірки об'єкту державного контролю/моніторингу не повідомляється. Строк проведення планової перевірки не може перевищувати 10 робочих днів, позапланової перевірки – п'ять робочих днів (з можливістю продовження планової перевірки до 30 робочих днів, позапланової перевірки – до 15 робочих днів). Перед початком проведення планової/позапланової перевірки керівнику об'єкта державного контролю/моніторингу або визначеній ним особі надається копія наказу про проведення перевірки та пред'являється службове посвідчення. У ході здійснення державного контролю/моніторингу проводиться перевірка дотримання у межах повноважень об'єкта державного контролю/моніторингу вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей. Задля цього уповноважена особа має право: безперешкодно входити до приміщень об'єкта державного контролю/моніторингу за пред'явленням службового посвідчення та копії наказу про проведення перевірки; бути забезпеченою робочим місцем, користуватися телефонним зв'язком,

комп'ютерною, копіювальною технікою, іншими технічними засобами, необхідними для реалізації повноважень під час проведення планової/позапланової перевірки, для оформлення матеріалів такої перевірки; отримувати доступ до матеріалів, необхідних для проведення планової/позапланової перевірки (особові справи отримувачів соціальної підтримки, соціальних послуг, дітей різних категорій, виплатні відомості та інші документи) на підставі наказу про проведення перевірки; отримувати на безоплатній основі дані, необхідні для встановлення права на соціальну підтримку та на соціальні послуги, з інформаційно-аналітичної платформи електронної верифікації та моніторингу, а також з інформаційних систем органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; здійснювати запити та отримувати інформацію про дітей, їх законних представників, а також стосовно складних життєвих обставин дітей та їх сімей від центрів соціальних служб, фахівців із соціальної роботи або інших надавачів соціальних послуг; органів Національної поліції; закладів охорони здоров'я, освіти, соціального захисту; інших суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю; проводити перевірку опрацювання рекомендацій, наданих Мінфіном, за результатами верифікації видів державної допомоги, пільг, житлових субсидій та інших виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету; отримувати письмові пояснення про причини порушень вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей від посадових осіб об'єкта державного контролю/моніторингу, отримувачів соціальної підтримки, соціальних послуг. Водночас уповноважена особа зобов'язана: об'єктивно, неупереджено та в повному обсязі проводити планову/ позапланову перевірку в межах повноважень, передбачених цим Порядком; приймати від посадових, службових та інших осіб об'єкта державного контролю/моніторингу письмові заяви, зауваження, додаткові пояснення з питань, щодо яких проводиться

перевірка, та розглядати зазначені матеріали; не розголошувати інформацію з обмеженим доступом, отриману під час проведення планової/позапланової перевірки, крім випадків, установлених законом; повідомляти керівникові суб'єкта державного контролю/моніторингу про випадки перешкоджання проведенню перевірки або неправомірного втручання осіб об'єкта державного контролю/моніторингу під час проведення перевірки [60];

3) оформлення результатів здійснення державного контролю – зокрема в контексті здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей для підтвердження виявлених плановою/позаплановою перевіркою фактів порушень уповноважена особа (у разі потреби) отримує від об'єкта державного контролю/моніторингу завірені копії документів, які засвідчують відповідні факти порушень, і долучає їх до матеріалів перевірки. Якщо керівник об'єкта державного контролю/моніторингу відмовляється від надання завірених копій документів, про це зазначається в акті проведення перевірки. Відомості про результати проведення планової/позапланової перевірки не розголошуються до підписання акта проведення перевірки [60];

4) інформування зацікавлених суб'єктів про результати застосованих заходів державного контролю – наприклад, у звіті про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень визначено, що: «аудитом встановлено факти нецільового використання бюджетних коштів 8-ма районними радами на загальну суму 339,2 тис. гривень. Зокрема, у Дніпровській районній раді, в порушення вимог пункту 3 Порядку та умов № 55, у січні-лютому 2022 року за рахунок коштів субвенції нараховано та сплачено заробітної плати двом працівникам, які обіймали посади обслуговуючого персоналу органів

місцевого самоврядування, на загальну суму 25,1 тис. грн, що не відповідає напрямам використання бюджетних коштів та відповідно до статті 119 Бюджетного кодексу України є нецільовим використанням коштів державного бюджету» [180, с. 5]. Також завдяки проведеному аудиту були виявлені прогалини у законодавстві в частині розподілу повноважень між державними військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Зокрема в частині виконання бюджетних повноважень між окремими районними радами та районними військовими адміністраціями Вінницької, Дніпропетровської, Київської, Львівської областей мала місце конкуренція, яка зумовлена нечіткістю вимог законодавства про виконання військовими адміністраціями повноважень, що віднесені Законом № 280 до компетенції районних рад. З питань погодження надання спеціальних дозволів на користування надрами районні ради у 2022 році приймали рішення паралельно з селищними (сільськими) радами (оскільки розгляд зазначених питань проводився за 8 одночасними зверненнями Держгеонадр як до районних, так і до селищних (сільських) рад). Це потребує приведення Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615, у відповідність із статтею 10 Кодексу України про надра у редакції Закону України від 01 грудня 2022 року № 2805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами», який набрав чинності з 28 березня 2023 року. Водночас протягом 2022 року районні ради розглядали та вирішували окремі питання, які прямо не передбачені їхніми повноваженнями, проте стосуються спільних інтересів усіх громадян України. Зокрема, Жмеринською райрадою 05 березня 2022 року прийнято рішення про звернення депутатів районної ради до Організації Об'єднаних Націй, усіх країн-учасниць Північноатлантичного альянсу, Сполучених Штатів Америки, Великобританії та усієї міжнародної спільноти з вимогою про

закриття неба над Україною. Вишгородською районною радою прийнято рішення щодо звернення депутатів до урядів та парламентів іноземних держав про здійснюваний російською федерацією геноцид Українського народу, а також щодо підтримки прохання керівництва держави про закриття неба над Україною. Львівською райрадою серед питань, які не віднесені законодавством до повноважень районної ради, розглянуто питання про заборону московського патріархату на території Львівського району; звернення районної ради до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо виділення коштів для потреб організації тероборони, а також щодо захисту громадян від енергетичного колапсу [180, с. 8]. Як бачимо, виявлені порушення та прогалини в законодавстві свідчать про потребу в подальшому удосконаленні законодавчих актів, щоб забезпечити більш чітке визначення повноважень і механізмів взаємодії між різними органами влади. Такий висновок забезпечений можливістю ознайомлення з результатами проведеного аудиту.

Відповідно у цьому випадку методи об'єктивують конкретні способи впливу на діяльність об'єктів контролю. Тому пропонуємо виокремлювати превентивні, примусові та коригувальні методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Зокрема 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. Він проявляється процедурами надання всебічної правової допомоги, роз'яснень та рекомендацій, спрямованих як на попередження правопорушень, так і підвищення рівня ефективності управління питаннями місцевого значення. Нагадаємо, що такий метод найбільш поширений у діяльності Уповноваженого з прав людини, відповідних комітетів Верховної Ради України.

Приміром, Рекомендаціями Комітету Верховної Ради України з питань з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування за результатами аналізу стану та практики діяльності центрів надання адміністративних послуг під час дії правового режиму воєнного стану, органам місцевого самоврядування пропонувалось: 1) сприяти розбудові мережі ЦНАП з урахуванням територіальної доступності до них громадян, зокрема шляхом створення територіальних підрозділів та віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП; 2) здійснювати інформування населення про діяльність ЦНАП, зокрема, про порядок надання популярних серед громадян адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП; 3) розглянути можливість включення до переліку послуг ЦНАП надання юридичних консультацій в рамках первинної правової допомоги з метою забезпечення громадян правничою допомогою; 4) здійснювати заходи щодо: а) покращення інфраструктури приміщень ЦНАП з метою забезпечення доступності до них осіб з інвалідністю, у тому числі для осіб з вадами зору та слуху; б) підвищення якості надання адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування безпосередньо та через утворені ЦНАП; в) аналізу зауважень і пропозицій суб'єктів звернень щодо якості надання адміністративних послуг. Залучати громадян до контролю за якістю надання адміністративних послуг; г) підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації адміністраторів ЦНАП; 5) впроваджувати сервісно-орієнтовані підходи у роботу ЦНАП, зокрема запровадження надання адміністративних послуг в електронному вигляді; 6) розглянути можливість запровадження системи заохочень (винагород, надбавок) за ефективну роботу для працівників ЦНАП [198].

Однак варто зауважити, що не тільки на завершальному етапі досліджуваної процедури застосовним є означений метод, адже, наприклад, розпорядженням Звенигородської районної державної адміністрації Черкаської області «Про організацію контролю за здійснення

органами місцевого самоврядування району делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 04 серпня 2021 року № 160 рекомендовано виконавчим органам міських, селищних, сільських рад надсилати до райдержадміністрації через відділ з питань забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування райдержадміністрації: 1) копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади – протягом 10 днів з дня їх прийняття; 2) інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади за формою 2 згідно з додатком 3 – один раз на півріччя до 05 числа місяця, що настає за звітним періодом [173].

Щодо коригувальних методів та методів примусу, 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.

Отже, узагальнимо, 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 варто наголосити, що запропонована система методів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування не претендує на свою вичерпність, оскільки достатньо обґрунтованими у межах наукової доктрини є положення того, що методами державного контролю можуть бути, наприклад, опитування, анкетування, інтерактивні голосування, порівняння, зіставлення запланованих результатів з реальним тощо.

Таким чином, зважаючи на всі наведені аргументи можемо стверджувати, 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;

– найбільш доречним є 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 ефективну реалізацію контрольних заходів.

2.3. Гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Напевно не існує такої правової системи, яка повністю унеможливила б невиконання зобов'язань. Разом з тим, у цьому напрямку державою робляться спроби захистити добросовісного учасника правовідносин [82, с. 109]. Одним з таких способів є встановлення гарантій законності, зокрема й у сфері здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак варто зауважити, що в юридичній літературі не існує єдиного підходу до розуміння терміну «гарантія». Звідси, через неоднозначність тлумачення терміну «гарантія», виникають розбіжності у його розумінні на

науково-доктринальному рівні. Так, в юридичній літературі зустрічаються різні ознаки, які покладаються в основу поняття гарантій. Науковці визначають гарантію як «умови», «засоби», «фактори», «заходи», «обов'язки держави», «механізм» тощо. При цьому гарантія – вельми об'ємне соціально-політичне і юридичне явище, яке використовується в багатьох галузях юридичної, соціологічної, філософської, політологічної, економічної та інших наук [105, с. 79–80; 213]. Уточнимо, що тлумачний словник української мови визначає поняття «гарантія» як порука в чомусь, забезпечення чого-небудь; умови, що забезпечують успіх чого-небудь [24, с. 29]. В основі найбільш поширених визначень загального поняття гарантій лежить методологічне розуміння, що гарантії – це певні засоби забезпечення фактичної можливості користуватися правами і свободами, тобто це підкріплені нормами права належні умови для забезпечення певних суспільних відносин [105, с. 79–80; 214, с. 75].

Зауважимо, що наявність юридичних гарантій є підставою для практичної реалізації управлінської діяльності загалом. При цьому юридичні гарантії є самостійним видом системи гарантій [64, с. 232]. Зокрема Т. Заворотченко у своєму дисертаційному дослідженні наводить наступні ознаки юридичних гарантій: 1) нормативність, яка передбачає визначення гарантій лише в текстах нормативно-правових актів; 2) системність, яка полягає в тому, що всі юридичні гарантії знаходяться в тісному нерозривному зв'язку, є взаємозалежними і взаємопов'язаними, тобто утворюють певну систему; 3) комплексність – у реальному житті юридичні гарантії діють спільно (системно), підкріплюють і взаємно посилюють одна одну; 4) постійність – гарантії [74] не припиняють свою дію і не виникають епізодично; 5) юридична надійність, яка відображає, з одного боку, зв'язок гарантії із соціальною ситуацією, а з іншого – стабільність її соціального змісту; 6) реальність, яка полягає в тому, що юридичні гарантії повинні забезпечити реальне [74] їх користування [126].

При цьому у сучасній юридичній науці сформульовано чимало визначень поняття юридичних гарантій. Ідеться передусім про юридичні гарантії в широкому значенні, що стосуються різних галузей права. У загальноправовому значенні юридичні гарантії доцільно вважати сукупністю «засобів і способів», що втілює законність, яка передбачає, що всі управлінські рішення, незалежно від рівня суб'єкта управління, повинні ґрунтуватися на законі й бути спрямованими на його виконання [144, с. 232]. Водночас рішення є ефективним, якщо воно відповідає вимогам законності, тобто не суперечить чинним державним і відомчим нормативним актам тощо. Зазначене сприяє зміцненню державної дисципліни й суворому дотриманню законності [144, с. 406]. О. Доценко вказує, що окремі науковці правові гарантії законності тлумачать через діяльнісний підхід. Інші вчені у своїх визначеннях також ураховують діяльність державних органів (інколи – громадських організацій), яку проводять відповідно до встановлених норм. Гарантії законності передбачають саме діяльність державних органів і громадських організацій (відповідно до юридичних норм). Також обстоюють позицію, згідно з якою юридичними гарантіями слід вважати систему нормативних та індивідуальних правових приписів і відповідну юридичну діяльність, спеціально призначену для забезпечення законності [64, с. 234].

Як правильно зазначає Л. Сорока, сам термін «юридичні гарантії» вже вказує на їхню нормативно-правову основу. Натомість забезпечення гарантованості полягає передусім у здійсненні прав та виконанні обов'язків, які передбачені в чинних правових нормах [213]. Загальновідомо, що норма сама по собі не може викликати певні правові результати, останні досягаються за допомогою правової діяльності [50, с. 144]. З огляду на це, С. Шило вважає за доцільне виділити у структурі юридичних гарантій законності два елементи: правові норми й діяльність суб'єктів. Так, норма права встановлює для суб'єкта правовідносин конкретні обов'язки, виконання яких (тобто діяльність цього суб'єкта)

забезпечуватиме реалізацію прав іншого суб'єкта. Закон же виступає юридичною підставою правової діяльності, а юридична діяльність є засобом виконання закону [214; 242, с. 290].

Враховуючи вище зазначене, необхідно зазначити, що механізм реалізації прав і свобод складається із двох підсистем, що взаємодіють і взаємодоповнюють один одного: підсистема забезпечення реалізації прав і свобод – створює умови, що дозволяють без перешкод користуватися правами і свободами (юридичні, організаційні, правові гарантії, правовий режим, охорона і захист, державний контроль); підсистема дій людини з користування благами, правами і свободами (активні правомірні дії людини) [58; 130, с. 174–175]. Тобто наявність інституту державного контролю в державі вже як таке є гарантією існування демократичного суспільства.

Вказавши побічно про сутність юридичних гарантій законності, на нашу думку, щодо гарантій забезпечення законності здійснення державного контролю варто більш детально з'ясувати особливості процесу «забезпечення законності», адже це сприятиме більш ґрунтовному розумінню того, які конкретні заходи виконує держава, щоб створити умови для такого забезпечення загалом та у сфері державного контролю – зокрема.

Так, на думку А. Замриги, термін «забезпечення» у публічному управлінні позначає: 1) комплекс економічних, соціальних, організаційних, технічних, правових та інших заходів, активних дій та рішень уповноважених суб'єктів публічної адміністрації; 2) стратегічну, планову, систематичну діяльність публічної адміністрації з чітким публічним спрямуванням; 3) цілеспрямованість на отримання запланованого результату; 4) орієнтацію на реалізацію прямих обов'язків (компетенції); 5) програми, що визначають необхідні цілі й завдання; 6) нормативні гарантії забезпечення публічного інтересу – непорушності екологічних норм, безпечності продукції, власності і в повному обсязі сплати податків;

7) процедурні аспекти забезпечення належного господарювання в Україні [78]. Отже, «забезпечення» управлінський процес є комплексним та охоплює планування, реалізацію, контроль і відповідальність за досягнення визначених цілей у публічному управлінні.

Якщо звернутися до терміну «правове забезпечення», з погляду деяких теоретиків права, воно означає вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [133]. При цьому варто вказати, що окремими вченими здійснюється ігнорування двоєдиної сутності поняття «забезпечення» (як процесу і як стану). Деякі дослідники розкривають поняття «забезпечення» через конструкції «створення умов» або «впорядкування», оскільки означені дії є процесом і станом, передбачають різні форми діяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно в такому тлумаченні «забезпечення» містить три елементи: сприяння (через позитивний вплив на формування їх загальносоціальних гарантій); охорону (через упровадження юридичних заходів); захист (відновлення порушеного правового стану, притягнення порушників до юридичної відповідальності) [102, с. 130]. З огляду на основу цього концептуального рішення, визначення правового забезпечення має такий вигляд: як здійснюваного державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин щодо їх юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення [109, с. 392]. Специфіка таких елементів, як сфера реалізації, зміст норм, засоби, способи, об'єкт, коло суб'єктів здійснюваного процесу упорядкування зумовлює поняття механізму правового забезпечення [66, с. 123–124]. Окремо додамо, що доктринально утвердилася позиція, згідно з якою зміст правового забезпечення полягає у формуванні потрібної правової бази, яка б створювала необхідні умови для функціонування всієї системи конкретного діяння чи явища, усебічно регламентувала б особливості розподілу функцій між окремими органами та підрозділами, а також специфіку виконання ними покладених обов'язків [17, с. 111; 78].

На нашу думку, правове забезпечення не зводиться лише до розробки правових норм, а включає поточну регуляцію, реалізацію, захист і контроль дотримання їхніх положень. Тому можна зробити наступний проміжний висновок: поняття «правове забезпечення» багатовимірне, оскільки охоплює як нормативне регулювання, так і механізми реалізації та захисту прав. Реалізація правового забезпечення неможлива без комплексного підходу: законодавчого, виконавчого та судового контролю.

Щодо терміну «законність», також варто уточнити, що його доволі часто розглядаються в теорії права як державно-правовий режим, що забезпечує загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі. Її сутність полягає в обов'язковості виконання правових приписів. При цьому у сфері функціонування виконавчої влади, у діяльності органів державного управління ця вимога виявляється особливо суворо. Вона міститься у багатьох нормативних актах, починаючи з Конституції України, формулюється, як правило, згідно із законом і ґрунтується на ньому. Юридичні норми є обов'язковими для усіх доти, поки вони не змінені чи не відмінені, а всі державні та недержавні структури, їх представники, формування громадськості, громадяни України та іноземці зобов'язані суворо їх дотримуватися [17; 212].

Зрозуміло, що для того, щоб усі діяли в межах чинного законодавства необхідним є достатній рівень правової культури суспільства. Для цього здійснюється просвітницька та інформаційна діяльність громадян про їхні права та обов'язки, культивування нетерпимості до корупції, правопорушень та зловживання владою. Однак одночасно з розвитком правової культури необхідно, щоб в суспільстві дотримувався принцип невідворотності відповідальності, який означає, що за порушення закону винна особа понесе покарання незалежно від статусу, посади чи інших обставин; що створенні умови для справедливого судочинства та рівність перед законом; судові рішення та адміністративні санкції – виконуються.

Отже, забезпечення законності – це система правових, організаційних та інституційних механізмів, спрямованих на дотримання та реалізацію норм права в усіх сферах суспільного життя. Це означає, що всі органи влади, посадові особи та громадяни мають діяти відповідно до закону, а порушення мають бути вчасно виявлені та усунуті.

При цьому, для забезпечення законності державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування необхідно не просто створення умов та механізмів, а щоб вони всі між собою утворювали системні зв'язки, а отже, створювали сталу систему. Тому пропонуємо виокремити правові, організаційні, процедурні та інституційні гарантії 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.

Коротко розберемо окремі елементи зазначеної системи.

Правові гарантії – це встановлені законом засоби безпосереднього забезпечення, використання, додержання, виконання і правильного застосування норм права [150]. На нашу думку, правові гарантії при здійсненні державного контролю за діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування 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 статті 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» (стаття 7 Конституції України); посадовим

особам гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів здійснення державного контролю (частина 2 статті 55 Конституції України); «органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (частина 2 статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Організаційні гарантії – виражаються в діяльності державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо дотримання правового режиму реалізації прав та свобод, застосування засобів його забезпечення [35, с. 39; 86, с. 218]. Наприклад, К. Москальчук, досліджуючи організаційні гарантії реалізації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування, приходить до висновку, що зазначені гарантії «не спрямовані на реалізацію, охорону та захист цього права, але сприяють їм» [123, с. 75–76]. І ми з цим погоджуємося, проте варто зауважити, що організаційні гарантії не лише сприяють реалізації, охороні та захисту прав, але й створюють необхідні умови для їх належного функціонування. Вони забезпечують системний підхід до регулювання суспільних відносин, визначаючи чіткий порядок, процедури та механізми, які унеможливають зловживання, бюрократичні перепони та свавілля з боку контролюючих органів.

Окрім того, організаційні гарантії є інструментом правової визначеності, оскільки забезпечують стабільність правозастосування, прогнозованість дій посадових осіб та відповідальність за невиконання визначених процедур. Вони слугують своєрідним «каркасом», який унеможливорює хаотичне чи довільне тлумачення правових норм, що, своєю чергою, підвищує рівень довіри громадян до державних інституцій.

Таким чином, організаційні гарантії не є лише допоміжним елементом реалізації прав і свобод, а виконують комплексну функцію створення ефективної та прозорої системи державного контролю, що сприяє розвитку демократичних процесів та зміцненню правової держави.

Отже, організаційні гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування 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 (частина 2 статті 38 Закону України «Про охорону праці»); 3) належне фінансування та ресурси для здійснення державного контролю.

Процедурні гарантії – це встановлені законом правила за допомогою яких особа реалізує свої права та інтереси або контролюючі органи виконують свої обов'язки. Загалом юридична процедура може вважатися законною, коли вона буде відповідати усім вимогам законності. І тут слід зауважити, що такі вимоги притаманні як правотворчості, так і процесу реалізації права, а отже, відносно процедури в праві слід окремо говорити про законність її нормативної моделі та законність фактичної процедури. Отже, зміст відповідних процедурних приписів повинен насамперед відповідати нормам Конституції України, а також іншим законодавчим актам. Тобто в процесі розробки та прийняття кожної процедурної норми необхідно виключати колізії з актами вищої юридичної сили, а також зі змістом основної матеріальної норми. Законність фактичних юридичних процедур визначається ступенем їх відповідності нормативній моделі, яка закріплена правовим актом. Інакше кажучи, суб'єкт реалізації основної матеріальної норми повинен суворо дотримуватися послідовності вчинення дій, закріплених відповідною процедурною нормою [129, с. 230-231].

Тому, на нашу думку, процедурні гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування 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.

Своєю чергою, інституційні гарантії – це гарантії, що «визначають правовий статус, компетенцію, повноваження, структуру та функціональну спрямованість» [33, с. 375] контролюючих органів. Тобто інституційні гарантії забезпечують можливість здійснення державного контролю уповноваженими суб'єктами, створюючи тим самим баланс і механізм стримувань і противаг. Відповідно, загалом їхнє призначення об'єктивується через надання можливості його здійснення усіма уповноваженими державою суб'єктами.

З усім тим, маємо окремо зауважити, що запропонований поділ досліджуваних гарантій не слід сприймати як вичерпний, адже їх також можна диференціювати й за іншими критеріями. Наприклад, можна виділити:

1) гарантії, що запобігають прийняттю незаконних актів, попереджають неправомірні дії [197] – у ролі таких гарантій виступає, приміром, норма, яка передбачає здійснення попереднього контролю;

2) гарантії виявлення правопорушень [197] – до гарантій такого виду належать, наприклад, норми Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», які визначають завдання, обов'язки та права суб'єкта первинного фінансового моніторингу (приміром, частина 2 статті 8

передбачає, що суб'єкт первинного фінансового моніторингу зобов'язаний: а) стати на облік у спеціально уповноваженому органі як суб'єкт первинного фінансового моніторингу; б) забезпечувати відповідно до вимог, встановлених відповідним суб'єктом державного фінансового моніторингу, належну організацію та проведення первинного фінансового моніторингу, що належним чином надасть можливість виявляти порогові та підозрілі фінансові операції (діяльність) незалежно від рівня ризику ділових відносин з клієнтом (проведення фінансових операцій без встановлення ділових відносин) та повідомляти про них спеціально уповноважений орган, а також запобігати використанню послуг та продуктів суб'єкта первинного фінансового моніторингу для проведення клієнтами фінансових операцій з протиправною метою; в) забезпечувати функціонування належної системи управління ризиками, застосування у своїй діяльності ризик-орієнтовного підходу та вжиття належних заходів з метою мінімізації ризиків; сприяти в межах законодавства працівникам спеціально уповноваженого органу у проведенні аналізу фінансових операцій; забезпечувати захист (не допускати звільнення чи примушення до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи піддання іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація (переатестація), зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або піддання загрозі таких заходів впливу) працівників у зв'язку з повідомленням ними керівника та/або відповідального працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу чи суб'єкта державного фінансового моніторингу про порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії тощо);

З) гарантії припинення встановлених неправомірних дій, станів, ситуацій [197] – наприклад, частина 17 Порядку здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей передбачає, що у разі виявлення порушень законодавства під час

надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей уповноважена особа повинна вимагати від причетних до таких порушень посадових, службових та інших осіб об'єкта державного контролю/моніторингу письмові пояснення. Пункт 18 уточнює, що для підтвердження виявлених плановою/позаплановою перевіркою фактів порушень уповноважена особа (у разі потреби) отримує від об'єкта державного контролю/моніторингу завірених копії документів, які засвідчують відповідні факти порушень, і долучає їх до матеріалів перевірки. Якщо керівник об'єкта державного контролю/моніторингу відмовляється від надання завірених копій документів, про це зазначається в акті проведення перевірки. Водночас пункт 3, 4 частини 25, частина 26 та 27 цього Порядку встановлюють, що: «за результатами здійснення державного контролю/моніторингу уповноваженою особою можуть визначатися вимоги щодо усунення порушень законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей, а також надаватися рекомендації щодо підвищення якості надання соціальних послуг та покращення роботи з їх надання». «Вимоги щодо усунення порушень законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей, встановлені за результатами здійснення заходів державного контролю/моніторингу, є обов'язковими для виконання». «У разі виявлення порушень вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та стосовно дотримання прав дітей до акта проведення перевірки додаються матеріали перевірки: копії та витяги з документів, засвідчені керівником об'єкта державного контролю/моніторингу або визначеною ним особою, пояснення посадових, службових та інших осіб об'єкта державного контролю/моніторингу та інші документи, що підтверджують порушення». «Один примірник акта проведення перевірки передається керівнику об'єкта державного контролю/моніторингу або визначеній ним особі не пізніше ніж протягом

п'яти робочих днів з дня завершення перевірки, другий – зберігається у суб'єкта державного контролю/моніторингу п'ять років.» [60];

4) гарантії поновлення порушених прав [197] – актуальним прикладом є сфера судового захисту. Відповідно до частини другої статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Конституція України, таким чином, надає громадянам право безпосередньо звертатися до суду із скаргою на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. У цьому відношенні не може бути будь-яких винятків щодо здійснення громадянами України конституційного права безпосередньо звертатися до суду зі скаргами на рішення, дії чи бездіяльність [90] контролюючих органів. Проте слід пам'ятати, що подання скарги не слідує факту того, що судом буде прийнято позицію скаржника. Тут доречно зробити відсилку до судових прикладів спорів, що виникають на ґрунті реалізації делегованих повноважень. Також варто враховувати, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень, а отже – мають виняткове і вичерпне коло підстав для звернення до суду за захистом своїх порушених прав. Так, однією із категорій справ, в яких позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, є справи за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень. Пунктами 3 та 5 частини 1 статті 19 КАС України визначено два спеціальних види таких спорів: 1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління – компетенційні спори, під якими слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не

порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача (постанови Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18, від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 та постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. У цій категорії справ можливі три випадки (види): (1) прямо передбачено КАС України (ч. 5 ст. 46); (2) прямо передбачено спеціальним законом та (3) право, яке ґрунтується на загальних повноваженнях (компетенції). За загальним правилом, суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (частина 4 статті 5 КАС України) та з метою реалізації покладених на них повноважень [18]. У інших випадках суд розглядає такі спори як такі, що не підлягають розгляду, адже держава не може сперечатись сама з собою.

Окремо зауважимо, що також можна виділяти загальні та спеціальні гарантії забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, вченими до загальних гарантій відносяться об'єктивні умови суспільного розвитку, в яких здійснюються правове регулювання. Вони безпосередньо відображають закономірності розвитку суспільства, утворюють макросередовище, в межах якого здійснюється правове регулювання [232, с. 399]. Серед них, як правило, виділяють: економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та інші фактори й умови, що мають об'єктивний характер, наявність яких забезпечує додержання законності і існування правопорядку [211]. Водночас спеціальними визначаються саме юридичні гарантії.

Або ж можна вести мову про регулятивні та охоронні гарантії. Регулятивні гарантії мають переважно превентивний характер. До них

доцільно віднести контроль і нагляд, здійснення яких дозволяє отримати інформацію про реальний стан реалізації принципу законності, виявити порушення даного принципу, з'ясувати причини та умови, що сприяли його порушенню, сформулювати пропозиції щодо усунення таких причин та умов. Своєю чергою, охоронні гарантії застосовуються як результат неправомірної поведінки контролюючих органів. До них відносяться юридична відповідальність посадових осіб контролюючих органів і розгляд спірних питань в адміністративному та судовому порядку [127, с. 251].

Отже, у підсумку дослідження актуалізуємо твердження, що забезпечення законності здійснення державного контролю є необхідною умовою для ефективного функціонування місцевого самоврядування, захисту прав посадових осіб та громадян, а також підвищення довіри до органів влади. Означений процес має прояв статичним та динамічним чинником, наприклад, наявністю конституційно-правової основи здійснення державного контролю та відповідної системи гарантій її належної реалізації. Зокрема 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.

Висновки до Розділу 2

1. Зауважено, що в адміністративно-правовій літературі відсутнє чітке та усталене визначення категорії «форми контролю», як власне і їхні різновиди. Наголошено, що ще одним важливим аспектом є факт того, що переважна більшість вчених зміщує поняття форм контролю його

методами. Щоб з'ясувати істинність цього питання в контексті здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, піддано аналізу загальнотеоретичні аспекти порушених питань.

2. 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.

3. 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. Стверджується, що означені форми об'єктивують: а) акти реагування, акти процедури реалізації заходів державного контролю, акти результатів здійснення заходів державного контролю; б) документальні, аналітично-оціночні, інспекційні та реагуювально-запобіжні форми здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Доведено, що форми та методи здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають діалектичний взаємозв'язок, що породжує низку концептуальних проблем теоретичного спрямування. Зокрема продемонстровано, що однією з таких є чітка ідентифікація системи відповідних форм, адже окремими вченими обґрунтовується тотожність аналізованих явищ. Підтримано розвиток наукової думки, що визначення форм здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватись 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.

5. Окремо зауважено, 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.

6. Звернено увагу на проблематику визначення змісту та сутності інституту методів в контексті здійснення державного контролю. Визначено, 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. Обґрунтовується, що будь-які дії, що спрямовані на перевірку діяльності місцевого самоврядування встановленим нормативам є знаряддям здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. На прикладі аналізу безвиїзної

перевірки офіційного вебсайту Щиборівської сільської ради визначено, що методом її проведення був рекомендаційний, який спрямовувався на підвищення прозорості, доступності інформації та підзвітності місцевих рад, що, у свою чергу, посилює демократичні механізми управління на місцевому рівні. Для його реалізації застосовними бути такі інструменти як: 1) збір і аналіз інформації; 2) оцінка стану дотримання вимог законодавства; 3) виявлення порушень або невідповідностей; 4) формування приписів, висновків чи рекомендацій.

8. Виявлено, що варіації класифікації досліджуваних методів є різними. Зауважено, що найбільш доречним є 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 ефективну реалізацію контрольних заходів. Констатується, що пропоновані 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. Обґрунтовано, що наявність інституту державного контролю в державі вже як таке є гарантією існування демократичного суспільства. В контексті розгляду проблематики визначення гарантій забезпечення законності здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування з'ясовано особливості процесу «забезпечення законності». Констатується, що забезпечення законності – це система правових, організаційних та інституційних механізмів, спрямованих на дотримання та реалізацію норм права в усіх сферах суспільного життя. Це означає, що всі органи влади, посадові особи та

громадяни мають діяти відповідно до закону, а порушення мають бути вчасно виявлені та усунуті.

13. Стверджується, що для забезпечення законності державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування необхідно не просто створення умов та механізмів, а щоб вони всі між собою утворювали системні зв'язки, а отже, створювали сталу систему. Тому запропоновано виокремити правові, організаційні, процедурні та інституційні гарантії 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.

14. 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» (стаття 7 Конституції України); посадовим особам гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів здійснення державного контролю (частина 2 статті 55 Конституції України); «органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (частина 2 статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

15. 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 (частина 2 статті 38 Закону України «Про охорону праці»);
- 3) належне фінансування та ресурси для здійснення державного контролю.

16. 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.

17. Зауважено, що запропонований поділ досліджуваних гарантій не слід сприймати як вичерпний, адже їх також можна диференціювати й за іншими критеріями.

18. Узагальнено, що забезпечення законності здійснення державного контролю є необхідною умовою для ефективного функціонування місцевого самоврядування, захисту прав посадових осіб та громадян, а також підвищення довіри до органів влади. Означений процес має прояв статичним та динамічним чинником, наприклад, наявністю конституційно-правової основи здійснення державного контролю та відповідної системи гарантій її належної реалізації. Зокрема 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.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Особливості взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Відразу варто зауважити, що попередньо аналізований матеріал чітко демонструє необхідність при здійсненні адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням активного залучення інститутів громадянського суспільства. Така необхідність продиктована усвідомленням факту того, що побудова справді демократичної, правової та сильної держави залежить від рівня взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства [84, с. 6]. Однак важливим у зазначеному є те, що нині диференціюється державний та громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а чинне законодавство не виокремлює адміністративний нагляд за їхньою діяльністю загалом.

Для контролю у такому випадку характерна двокомпонентність, адже державні контролюючі органи проводять перевірку діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, з результатами якої вони зобов'язані ознайомити громадянське суспільство. Представники останнього ці висновки та процедури перевірки можуть також перевірити. З іншого боку, відповідно до Закону «Про громадські об'єднання», державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [156].

Тим не менш питання залучення громадськості до процедур здійснення державного контролю є актуальним. Зокрема у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [182] визнано необхідність підвищити присутність інститутів громадянського суспільства у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі населення в управлінні місцевими справами. Адже відсутність якісної та ефективної комунікації призводить до нелегітимних рішень в управлінні та, як наслідок, розчарування і зростання протестних настроїв у суспільстві [205].

Нині, відповідно до положень статті 22 Закону України «Про громадські об'єднання», втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу

громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим [156].

Тому доречним вбачаємо твердження, 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. Таким чином, громадський контроль виступає як природне доповнення до державного, компенсуючи його обмеження, а отже – питання взаємодії суб'єктів їхнього здійснення має особливу актуалізацію.

З усім тим, варто зауважити, що поняття «взаємодія» не має однозначного трактування у праві. З погляду філософії, поняття «взаємодія» вживається для фіксації впливу об'єктів один на одного, визначається їх спільною обумовленістю і породженням одним об'єктом іншого [37]; яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет [224]. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає наступне визначення: «взаємодія – це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь, взаємний вплив тіл чи частинок, який зумовлює зміну стану їхнього руху» [31; 194].

Цікавою з означеного питання, є кваліфікаційна робота Е. Базалук, в якій вчена досліджує праці Кіт Х. Германа [249] і формує такі узагальнення:

– першим рівнем взаємодії є співіснування, яке відбувається коли принаймні два актори присутні в спільному середовищі. Взаємодія, що відбувається на цьому рівні, здійснюється з метою сприяння взаєморозумінню між сторонами;

– наступний рівень взаємодії – комунікації. На цьому рівні актори використовують активні чи пасивні заходи для передачі інформації іншим у спільному середовищі [249]. Тобто, на рівні співіснування сторони лише знаходять спільну мову і припускають, що в майбутньому вони можуть взаємодіяти, а вже на другому етапі вони створюють різні види інформативного матеріалу про себе, свої цілі та плани, щоб знайти точки дотику в можливості досягнення спільних цілей;

– після комунікації йде рівень координації, яка відбувається коли учасники спільного середовища взаємодіють, намагаючись організувати свою діяльність на основі певних критеріїв (наприклад, часу, розміру або вартості). Цей рівень переходить у наступний – кооперацію;

– кооперація має місце, коли робота чи дія виконуються спільно з іншими учасниками. Найвищою метою взаємодії на цьому рівні є підвищення спроможності учасників досягати своїх індивідуальних цілей шляхом використання навичок, ресурсів або знань інших учасників [249]. Після означеного відбувається активна співпраця, де учасники взаємодії спільно працюють над досягненням визначених цілей, інтегруючи свої ресурси, знання та навички для забезпечення найбільш ефективного результату [13].

Враховуючи зазначене, авторка резюмує, що взаємодія не є самоціллю, а скоріше, це процес, який надає можливість появи взаємообумовлених рішень та вироблення спільних цілей шляхом використання навичок, ресурсів або знань усіх учасників такого процесу [13].

Окремо, на нашу думку, варто звернути науковий погляд на проблематику визначення терміну «громадські інституції», адже в контексті ідентифікації особливостей їхньої взаємодії з органами влади, що мають відповідні контрольні повноваження, ключовим постає питання розмежування статусу таких інституцій як суб'єктів приватного та публічного права.

Зокрема як свідчить наведений матеріал, поряд із терміном «громадські інституції» застосовним є словосполучення «інститут громадянського суспільства». На думку О. Лотюк, інститут громадянського суспільства – це певний організм (який має власну ієрархічну структуру), члени такого організму мають певну типізовану модель поведінки, сам організм характеризується певною типізованою діяльністю і певним механізмом, тобто комплексом правил, які регулюють структурну будову тої або іншої організації і ту або іншу діяльності [110]. При цьому автор зазначає, що інститут завжди історичний і може бути проаналізований із точки зору домінуючих у певному суспільстві ціннісних установок, так і з точки зору ціннісних установок, які притаманні іншим суспільствам. Тому цінність будь-якого інституту є відносною. Інституалізація – це процес формування інститутів та їх легітимації (визнання та ціннісного сприйняття), що зазвичай охоплює тривалі історичні інтервали [110].

Якщо звернутися до чинного законодавства, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», до громадських інституцій (інститутів громадянського суспільства) відносяться: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні медіа, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства [159]. Як видно із зазначеної норми, законодавець вважає тотожними поняття «громадські інституції» та «інститут громадянського суспільства».

На нашу думку, термін «громадські інституції» використовується як узагальнене поняття, що охоплює всі організаційні структури, які функціонують у межах громадянського суспільства. Громадські інституції відіграють роль посередників між державою та суспільством, сприяючи

реалізації прав і свобод громадян, а також контролюючи діяльність державних органів. Натомість «інститут громадянського суспільства» є більш структурованим поняттям. Відповідно до визначення О. Лотюк, інститут громадянського суспільства має: ієрархічну структуру, тобто певну організаційну побудову; типізовану модель поведінки, що регламентує діяльність членів інституту; механізми регулювання, які визначають функціонування та взаємодію його елементів.

Таким чином, громадські інституції можна розглядати як сукупність різних організацій, що існують у громадянському суспільстві, тоді як інститут громадянського суспільства – це мережа соціальних взаємодій сфери непримусової людської солідарності, представники якої формують «третій» сектор суспільства, що розвивається паралельно з державою і бізнесом.

Серед громадських інституцій варто виділити громадські ради, які визначаються як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, утворені для: забезпечення участі громадян в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю; урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [159]. Наприклад, у Києві при Київській міській державній адміністрації діє Громадська рада [228], що здійснює громадський контроль за діяльністю КМДА, висуває ініціативи щодо змін у міській політиці.

Однак з початком повномасштабного вторгнення росії в Україну та введення правового режиму воєнного стану виникло ряд питань функціонування громадських рад. Проте за зверненням органів влади та представників громадськості Уряд у 2022 році їх урегулював. Зокрема продовжив строк повноважень діючих громадських рад у складі, який був затверджений до повномасштабного вторгнення, щоб не переривати їхню роботу й не додавати навантаження на органи влади щодо створення умов

для формування нового складу, адже саме процедура формування складу громадських рад не є простою [53]. Також Урядовим планом заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [161] передбачено дослідження роботи громадських рад й питань процедури їхнього створення та діяльності, з метою напрацювання пропозицій щодо їхнього удосконалення [53]. Так, наприклад, В. Головка, голова правозахисного товариства «Співдружність», голова Громадської ради при Одеській ОДА у 2010-2012 роках, підтримав ідею формування громадських рад за напрямками. Також, на його думку, важливо, щоб громадські ради мали можливість впливу на ухвалення рішень владою, і, за його словами, над цим питанням треба працювати, переглянути кожен пункт Постанови Кабміну № 996 від 3 листопада 2010 року (зі змінами). Щодо членів громадських рад, В. Головка вважає, що треба передбачити жорсткішу відповідальність за неучасть у її роботі, що стимулюватиме корпоративну відповідальність членів громадської ради [53].

Слід вказати, що взаємодія між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування реалізується не тільки в процедурах діяльності громадських рад. Так 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, на нашу думку, є: 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

є публічні звіти, організація зустрічей та оприлюднення інформації на публічне обговорення.

Коротко розберемо основні із зазначених інструментів.

Антикорупційні громадські ініціативи – сприяють впровадженню незалежної оцінки нормативно-правових актів, що приймаються місцевими радами. Це допомагає зменшити корупційні ризики ще на етапі ухвалення рішень. Наприклад, Закон України «Про запобігання корупції» передбачає громадську антикорупційну експертизу нормативних актів, що дає можливість громадським інституціям аналізувати проекти управлінських рішень щодо функціонування місцевого самоврядування та надавати зауваження. Її результати є обов’язковими до розгляду суб’єктом видання (прийняття) відповідного акта.

На нашу думку, одним із прикладів ефективного громадського контролю у формі антикорупційних громадських ініціатив, є діяльність Центру протидії корупції [233], який займається моніторингом зловживань у місцевих органах влади, викриває незаконні тендери, корупційні схеми та лобіює відповідні зміни в законодавстві. Іншими позитивним прикладом взаємодії у сфері подолання корупції в Україні є співпраця Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури з «Програмою розвитку ООН», які спільно у березні 2023 року почали оцінювати корупційні ризики, а також стан дотримання антикорупційного законодавства. Простими словами – виявляти «слабкі» місця, де існують корупційні ризики та що зробити, щоб вони не були реалізованими. Результат цієї роботи – нова Антикорупційна програма Міністерства на три роки. Фактично, це покрокова інструкція з мінімізації 50 корупційних ризиків у Міністерстві та у пріоритетних сферах [104].

Загалом варто констатувати, що антикорупційні державні ініціативи, такі як запровадження відкритих даних, платформи для повідомлення про корупцію (наприклад, DOZORRO, ПроЗорро тощо), розширюють можливості громадських організацій та активістів здійснювати моніторинг

витрат місцевих бюджетів, прозорість закупівель, кадрових призначень та інших процесів. Антикорупційні ініціативи (як державні, так громадські) змушують місцеві органи влади бути більш відкритими у своїй діяльності. Державні інституції змушені співпрацювати з громадськими організаціями та враховувати їхні рекомендації. Приміром, можна вести мову про запровадження місцевих антикорупційних програм, таких як «Антикорупційний штаб» [10], де громадськість бере участь у розробці політик та контролює їх виконання.

Журналістські розслідування – загалом це потужний інструмент контролю. Наприклад, програма «Схеми» (спільний проект Радіо Свобода та UA:Перший) регулярно висвітлює зловживання чиновників на місцевому рівні, що призводить до офіційних перевірок і кадрових змін.

Петиції та громадські слухання – завдяки ним на сайтах місцевих рад та платформі електронної демократії «E-dem», громадяни можуть ініціювати розгляд питань, пов'язаних із прозорістю влади. Наприклад, у Львові після активної петиційної кампанії було впроваджено систему електронного документообігу для підвищення прозорості роботи міської ради [113]. Також, деякі міста почали впроваджувати програми відкритості місцевої влади. Наприклад, міста, як-от Дрогобич і Вінниця, активно впроваджують політику відкритості, використовуючи платформу «Відкрите місто» [40], де жителі можуть залишати скарги, пропозиції та отримувати зворотний зв'язок від місцевої влади.

Узагальнимо, що сучасні інформаційні технології дозволяють громадськості швидко реагувати на порушення, висвітлювати проблеми та формувати суспільний запит на прозорість діяльності місцевого самоврядування. Однак, навіть 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.

Зокрема аналіз відкритих джерел дає можливість виокремити наступні проблемні питання, які актуалізують доцільність формування належних нормативних основ для реалізації взаємодії державних органів з громадськими інституціями щодо здійснення державного контролю за діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування:

– обмежений доступ до інформації – представники інституту громадянського суспільства доволі часто стикаються з відмовами у наданні публічної інформації про рішення, витрати бюджету, кадрові призначення тощо. Це попри те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом [157]. Втім на практиці розпорядники інформації іноді відмовляють у наданні даних, посиляючись на різні підстави, що ускладнює процедури належного здійснення заходів громадського контролю. Також органи місцевого самоврядування можуть зловживати положеннями про службову чи комерційну таємницю. Тому, при належно сформованому механізмі взаємодії контролюючих органів та суб'єктів громадянського суспільства, на нашу думку, негативні наслідки цієї проблеми були б значною мірою мінімізовані;

– формальний характер громадського контролю – громадські ради часто створюються формально і не мають реального впливу на ухвалення рішень. Наприклад, Н. Долгова, член Громадської ради при Київській обласній військовій адміністрації, зазначає, що якщо громадська рада сформована відповідно до Постанови № 996, то затвердження її має бути обов'язком органу виконавчої влади, а не правом [52]. Це свідчить про проблеми реалізації наявних механізмів взаємодії громадськості з органами виконавчої влади на рівні територіальних громад;

– перешкоджання діяльності громадських активістів – в Україні фіксуються випадки тиску, побиття та навіть вбивств правозахисників, громадських активістів, журналістів та адвокатів. Зазвичай такі випадки не розслідуються належним чином, що свідчить про відсутність ефективного

механізму захисту активістів та наявність перешкод для здійснення громадського контролю. Це підтверджує офіційна статистика щодо випадків насильства та переслідування правозахисників, громадських активістів, журналістів та адвокатів в Україні, яка демонструє тривожні тенденції. Зокрема у 2021 році було зафіксовано 108 випадків переслідування за громадську діяльність, що є дещо більшим показником порівняно з 101 інцидентом у 2020 році [223]. Водночас у 2024 році, за даними фонду «Справедливість для журналістів» (Justice for Journalists), було зафіксовано 121 інцидент нападів або загроз проти працівників і редакцій ЗМІ, що на 36% більше порівняно з 89 інцидентами у 2023 році [125]. Ці дані підкреслюють необхідність посилення заходів щодо захисту правозахисників, громадських активістів, журналістів та адвокатів в Україні.

Зауважимо, що ми наводимо лише практичні проблеми з погляду необхідності посилення інституту громадської участі, не акцентуючи увагу на інших нормативних чи організаційних аспектах порушеного питання. На нашу думку, наведені проблемні питання та приклади є свідченням наявності об'єктивних перешкод для формування активної громадської позиції, що є гальмівним чинником для становлення процедур здійснення ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування загалом (у тому числі реалізованого суб'єктами державного сектору) та фактором підризу довіри громадян до влади.

Таким чином, 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.

Якщо звернутися до позитивного досвіду зарубіжних країн, можна відмітити, що одним із найбільш ефективних механізмів громадського контролю в європейській спільноті є інститут місцевих уповноважених з прав людини (омбудсмени). Зокрема, незалежний контроль виконують

омбудсмени у Великобританії, Ісландії, Норвегії, Румунії тощо. Крім того, існують також мережі омбудсменів, що відрізняються правовим статусом, вони діють, наприклад, у Французькій Республіці, Федеративній Республіці Німеччина, США, Швейцарії. Серед інших видів організації громадського контролю поширеними є: громадський моніторинг з боку громадських організацій (досвід Швеції); відеоспостереження контактів (досвід Республіки Польща); висвітлення результатів діяльності у ЗМІ (досвід Угорської Республіки); реєстрація помилок та порушень службових осіб зазначених органів, заохочування позитивних дій та звітності (досвід Нідерландів); онлайнова система контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (наприклад досвід впровадження програми «OPEN» у Північній Кореї); адміністративне оскарження дій та актів органів місцевого самоврядування (Нідерланди, Республіка Польща); обговорення та інші форми консультацій із громадськістю (Андорра, Бельгія, Фінляндія, Норвегія, Швейцарія) [97].

Тобто, міжнародний досвід організації контролю з боку громадськості свідчить про варіативність форм та механізмів публічного контролю, що зумовлено різними факторами, зокрема формою правління, формою державного устрою, формою політичного режиму, моделлю місцевого самоврядування країни тощо. Тому при розробці законодавчого акту та запозиченні досвіду вищезазначених країн в рамках реалізації публічного контролю в Україні слід враховувати вітчизняну специфіку задля того, щоб результат і нормотворення, і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним. Крім того, слід враховувати основні орієнтири та рекомендації міжнародних організацій щодо організації контрольної-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування [97].

З усім тим, попри недосконалість механізмів взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування пропонуємо

виокремити наступні її рівні: 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.

Таким чином, актуалізуємо висновок, 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.

У підсумку дослідження порушеного питання, зважаючи на всі наведені аргументи можемо стверджувати, що:

– попри значний вплив різних форм громадського контролю на прозорість та підзвітність місцевої влади, їх ефективна реалізація залишається обмеженою через недостатню співпрацю між державними та громадськими інституціями. Державні органи часто формально декларують відкритість, проте на практиці можуть чинити опір ініціативам громадянського суспільства, обмежувати доступ до інформації та ігнорувати результати антикорупційного моніторингу. Водночас громадські інституції, попри активну позицію, стикаються з перешкодами у доступі до інструментів впливу на місцеву владу. Відсутність чітких механізмів взаємодії, правові колізії та бюрократичні перепони ускладнюють їхню участь у здійсненні контролю за органами місцевого самоврядування;

– представники державного та громадського сектору мають виступати партнерами, які прагнуть забезпечити законність, прозорість та підзвітність діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наразі ж 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.

3.2. Тенденції удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Майже десять років тому О. Смоляр наголошував, що вагомою перешкодою на шляху належної організації контролю у сфері місцевого самоврядування є недоліки чинного законодавства, зокрема, недостатнє нормативно-правове забезпечення формування в державі цілісної системи

контролю. Насамперед це стосується: загальної процедури контрольної діяльності; переліку суб'єктів, які мають право на здійснення спеціалізованого державного контролю, їх статусу, функцій і повноважень, взаємовідносин і підзвітності; суперечливість норм чинного законодавства; єдиного методологічного забезпечення державного контролю в частині встановлення системи показників, які відображають реальний стан дисципліни в органах місцевого самоврядування, та методики їх визначення; питання нормативного визначення основних критеріїв, за якими можуть плануватись програми перевірок [209, с.177]. На думку вченого був очевидним факт того, що основні тенденції розвитку місцевого самоврядування безпосередньо впливають з проблем, пов'язаних з його функціонуванням у сучасному інформаційному та високотехнологічному суспільстві. У першу чергу, відбувається пошук нових способів покращення фінансового стану місцевого самоврядування, зокрема, шляхом спрощення організаційної структури; надання нових можливостей у сфері оподаткування; забезпечення державної підтримки через гранти, дотації та субвенції тощо; покращення якості соціальних послуг та ін. Існуючі схеми контролю центральною владою, як правило, переводяться у наглядний формат, тим самим запобігаючи централізації місцевого самоврядування [141, с. 205; 209, с. 177].

За сучасних умов, на нашу думку, 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.

Деталізуючи означене, необхідно погодитися з експертами, що попри проведену реформу, Україна наразі єдина європейська держава, у якій відсутній механізм контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Чинні закони («Про органи місцевого самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації») не містять детально виписаних процедур здійснення такого нагляду. Іншими словами – відсутній повноцінний механізм забезпечення законності в діяльності органів місцевого самоврядування з боку держави [73]. Сьогодні органи місцевого самоврядування не контролюються спеціальним уповноваженим державним органом, тому, фактично, функція контролю покладається на територіальну громаду. Громадський контроль хоча і є дієвим, проте непоширеним механізмом через його правову неврегульованість та непоінформованість населення. Професійний державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування безумовно залишається актуальним і в умовах децентралізації [87, с. 140; 88, с. 22; 119, с. 120; 120, с. 28].

Ситуація ускладнюється ще тим, що запровадження воєнного стану перетворило місцеві державні адміністрації на військові адміністрації. Тепер органи місцевого самоврядування зобов'язані звітувати перед головами військових адміністрацій та консультуватися з ними з певних питань. Такий порядок ще більше ускладнив і заплутав регулювання

взаємовідносин різних рівнів місцевого самоврядування із представниками держави. Отже, на часі питання якісного законодавства, яке б, по-перше, сформувало механізми нагляду й контролю за рішеннями у громадах, а відтак і посилило б їх дієздатність, а по друге – чітко визначило сфери компетенції і взаємовідносин різних рівнів та гілок влади з метою забезпечення законності в діяльності місцевого самоврядування України [73].

Варто зауважити, що у 2020 році почалась робота над проектом закону України про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (№ 4298 від 30 жовтня 2020 року) та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. Означений проект був підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Як зазначено в пояснювальній записці, – «метою прийняття законопроекту є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі. Ціллю прийняття законопроекту є створення правових основ для діяльності реорганізованих районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій відповідно до сучасних суспільно-політичних та

фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, встановленої частиною 2 статті 144 Основного Закону України» [190].

Водночас попри спробу врегулювати питання державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, проект цього закону містить ряд дуже неоднозначних, а в деяких місцях і суперечливих норм. Наприклад, згідно з частиною третьою статті 16 Закону (в редакції проекту) «до повноважень із забезпечення законності належать повноваження із забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод людини і громадянина, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади територіальними органами центральних органів виконавчої влади, що здійснюють свої повноваження на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також виконання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами». Однак, відповідно до статті 119 Конституції України як самостійні (а не складові іншого повноваження) визначені повноваження щодо забезпечення: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади (пункт 1); 2) законності і правопорядку; додержання прав і свобод громадян (пункт 2); 3) взаємодії з органами місцевого самоврядування (пункт 6). Відтак Конституція України не уповноважувала МДА «забезпечувати виконання Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами». Більше того, як випливає з пункту 6 статті 119 Конституції України, МДА мають взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, що (з урахуванням

гарантій місцевого самоврядування, передбачених статтями 5, 7, 140, 142 та 143 Конституції України) свідчить не про підконтрольність органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям, а про партнерські відносини між двома рівнозначними суб'єктами публічної влади, через яких народ здійснює владу як єдине її джерело. Частина друга статті 144 Конституції України, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду, запроваджувалася як інструмент загального нагляду прокуратури в умовах відсутності в Україні адміністративної юстиції. Однак, у зв'язку з початком функціонування в Україні адміністративної юстиції та наділенням прокуратури новим конституційно-правовим статусом, що не передбачає загального нагляду за додержанням законів, частина друга статті 144 Конституції України не отримала законодавчого розвитку [190].

У зв'язку з цим варто вказати, що законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. № 2217а від 01 липня 2015 року) передбачалося запровадження інституту префекта, на якого покладалися повноваження: 1) здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України [191]. Введення посади префекта в Україні має на меті забезпечення балансу загальнодержавних інтересів і прав місцевого самоврядування [120, с. 29; 153, с. 90]. Зазначений законопроект отримав позитивний висновок Конституційного Суду України і навіть був попередньо схвалений Верховною Радою України. Однак конституційна процедура його розгляду не була завершена, тож він був знятий з розгляду. Таким чином, на нашу думку, без внесення змін до Конституції України щодо відповідного правового статусу МДА запровадження контролю МДА

за виконанням Конституції та законів України сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами, а також координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України є передчасним [190].

Відповідно, з метою забезпечення ефективного державного контролю та нагляду за дотриманням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування актуалізуємо твердження про необхідність ухвалення низки нормативно-правових актів, які врегулюють діяльність інституту префекта в Україні. Префект має відігравати ключову роль у забезпеченні законності рішень органів місцевого самоврядування, виконанні делегованих державних повноважень та координації взаємодії між державою і місцевими громадами. Враховуючи європейський досвід, інститут префекта повинен мати чітко визначені повноваження, що не суперечать принципу автономії місцевого самоврядування, а також бути підконтрольним державним органам у межах законності та пропорційності втручання.

У продовження наявності конституційних протиріч в аналізованій сфері варто нагадати, що на конституційному рівні порядок здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування регулюється статтею 143 Конституції України та закріплює, що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [8, с. 241; 96]. У свою чергу, Європейська хартія про місцеве самоврядування [67] закріпила, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (стаття 8). Таким чином, має місце певна невідповідність: у Конституції України закріплено положення про «підконтрольність» місцевого самоврядування, а в

Європейській хартії місцевого самоврядування про «адміністративний нагляд» за місцевим самоврядуванням, і перший і другий термін досить широко застосовується в чинному законодавстві України [34, с. 99].

Також необхідно погодитись із думкою В. Величко, який констатує, що Конституція України і Європейська хартія місцевого самоврядування закріплюють лише загальні принципи взаємовідносин держави і місцевого самоврядування, які не отримали повною мірою свого відповідного відображення в законах і підзаконних нормативних актах. Законодавство України поки ще не до кінця приведено у відповідність до європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування, тому на законодавчому рівні необхідно закріпити виключний перелік випадків, в яких повинен проводитися контроль, а в яких – нагляд [34, с. 99].

У цьому контексті актуалізується проблема адекватності втручання контролюючих органів у діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому адекватність втручання означає, що контрольні заходи мають бути: 1) пропорційними – відповідати рівню можливих порушень і не створювати зайвих обмежень у роботі органів місцевого самоврядування; 2) обґрунтованими – базуватися на чітких правових підставах і реальних потребах забезпечення законності; 3) ефективними – сприяти усуненню проблем і вдосконаленню управління, а не бути формальністю чи засобом тиску.

І попри те, що сьогодні Україна бореться за свою незалежність в умовах збройної агресії, вона продовжує проводити реформи, у тому числі здійснюючи певні заходи децентралізації. Власне, саме децентралізація виступає однією з форм демократичної організації влади в державі, а також запорукою побудови в ній громадянського суспільства [13, с. 119]. Державам із розмаїтою історико-культурною спадщиною дуже важливо зберегти автентичність кожної спільності, при цьому не втративши єдність країни. А децентралізація як раз і є оптимальним способом забезпечення мирного співіснування територій у межах однієї країни [34, с. 104]. Однак

в досліджуваному контексті децентралізація саме владних та фінансових повноважень держави на користь місцевого самоврядування є однією з найбільш визначальних, адже фінансовий аспект є одним із найсуттєвіших, від якого, у великій мірі, залежить успішність функціонування територіальних громад. Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова та соціальна інфраструктура – все це та багато іншого є основою для успішного розвитку громади. Наразі результатом реформи вже стало підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Спроможні громади показують високі і динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних коштів і упередженні випадків їх нераціонального витрачання [121].

Робота продовжується й по іншим напрямкам. Зокрема 26 березня 2024 року Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням затвердив план заходів з реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади на 2024-2027 роки. План визначає заходи, строки виконання та органи, відповідальні за їх виконання, для реалізації завдань щодо: 1) врегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою; 2) переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу; 3) відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях; 4) розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності; 5) посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для

забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень; б) формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування; 7) створення передумов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм прямого народовладдя; 8) посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування [225].

Отже, можемо визнати, що наразі актуально:

- для повного переходу до децентралізованої системи багаторівневого врядування Україна повинна внести зміни до Конституції для формального закріплення правової основи місцевого самоврядування та державної вади. Такі зміни чітко визначатимуть розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, однак вони стануть можливими лише після скасування правового режиму воєнного стану [39];

- до внесення змін до Конституції слід запровадити чітке розмежування між: а) підрозділами місцевих державних адміністрацій, відповідальними за координацію територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, б) підрозділами, які відповідають за нагляд за законністю, та в) підрозділами, що виконують окремі функції місцевого самоврядування. Таке розмежування функцій сприятиме поступовому переходу місцевих адміністрацій до органів префектурного типу в майбутньому [39];

- вирішення питання дублювання функцій контролюючих органів, яке не забезпечує необхідного рівня координації та обміну інформацією, належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного контролю на запобігання правопорушенням [34, с. 102];

- прийняття Закону України «Про державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування», який має усунути наявну прогалину законодавчої регламентації механізму такого контролю. Але разом з цим залишатиметься законодавчо неврегульованим питання громадського контролю [103].

Таким чином, з метою оптимізації процедур організації та здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, доцільно виокремити 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 втручання 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.

Можемо також узагальнити, що пропоновані напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування цілком логічно піддаються групуванню. Наприклад, доцільно виокремлювати:

- інтеграційний напрям, що вимагає приведення норм адміністративного законодавства у відповідність міжнародним принципам та стандартам функціонування місцевого самоврядування, завершення процедур імплементації вже визнаних міжнародних актів та забезпечення їх належної реалізації;

- 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;

- інституційний напрям, що репрезентує доцільність ідентифікації чіткої системи суб'єктів здійснення державного контролю, розмежування їхніх функцій та підвищення рівня координації між ними;

- функціональний напрям, що має вирішити питання професійності здійснення контрольних заходів, забезпечення їх адекватності, ефективності та результативності;

- технологічний напрям, що має забезпечити належне використання цифрових технологій в процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо зауважимо, що важливим напрямком удосконалення правового регулювання контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування є визначення принципів її організації та здійснення. О. Андрійко зазначає, що принципи мають забезпечити: а) реальність оцінки ситуації, яка склалась на підконтрольному об'єкті; б) об'єктивність результатів контролю, визначення ступеня відповідальності посадових

осіб; в) здійснення постійного моніторингу стану справ у конкретній галузі; г) усунення порушень, виявлених за результатами перевірки; д) дотримання контрольними органами законодавства про здійснення контролю [6, с. 276]. Доповненням до цього виступає положення про необхідність неухильного дотримання спеціальних принципів: а) об'єктивність (реальна оцінка стану справ, яка виключає видавання бажаного за дійсне); б) всеохоплюючий характер контролю (не повинно бути осіб, підрозділів, органів і організацій, які б перебували поза контролем); в) плановість і систематичність (встановлення чіткої періодичності, проміжних строків перевірки реального виконання); г) відкритість, прозорість контролю (форми і методи роботи контролюючих підрозділів мають бути зрозумілими підлеглим суб'єктам контролю, до них повинні доводитися проміжні та кінцеві результати перевірки); д) особиста відповідальність керівників за організацію та стан контролю на ділянках, які вони очолюють (керівник відповідає не лише за свою особисту діяльність, але й за роботу своїх підлеглих, за стан справ в органах чи підрозділах виконавчої влади) [19]. Також невід'ємною умовою розвитку правової демократичної держави та місцевого самоврядування є формування ефективної взаємозалежної системи державного, муніципального, цивільно-правового, громадського, корпоративного контролю та його здійснення на принципах верховенства права, законності, поваги і дотримання прав і свобод людини і громадянина, презумпції сумлінності контролюваного об'єкту, рівності громадян перед законом, об'єктивності, публічності, гласності, економічності, результативності, незалежності, неприпустимості заподіяння неправомірного шкоди при проведенні контролю, опори на громадські об'єднання та громадян [209, с. 178–179, 195].

Відповідно, актуалізуємо висновок, що реформа місцевого самоврядування вимагає удосконалення адміністративно-правового регулювання контрольної діяльності, що становить один із важливих його

інститутів. Правова основа організації контролю містить багато прогалин і невизначеностей. У зв'язку з цим, важливим залишається вироблення і прийняття концепції про заходи розвитку і вдосконалення правової та організаційної бази контролю у сфері місцевого самоврядування, спрямованої на створення його суб'єктам реальних можливостей для ефективного здійснення своєї діяльності в інтересах населення [209, с. 195-196]. Також надзвичайно важливим є ухвалення законодавчих актів щодо врегулювання статусу префекта, розширення механізмів громадського контролю, підвищення рівня прозорості та підзвітності місцевих органів влади й забезпечення належного балансу між автономією місцевого самоврядування та державним наглядом.

Висновки до Розділу 3

1. Зауважено, що нині диференціюється державний та громадський контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а чинне законодавство не виокремлює адміністративний нагляд за їхньою діяльністю загалом. Визначено, 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. Таким чином, громадський контроль виступає як природне доповнення до державного, компенсуючи його обмеження, а отже – питання взаємодії суб'єктів їхнього здійснення має особливу актуалізацію.

2. З'ясовано, що термін «громадські інституції» використовується як узагальнене поняття, що охоплює всі організаційні структури, які функціонують у межах громадянського суспільства. Громадські інституції

відіграють роль посередників між державою та суспільством, сприяючи реалізації прав і свобод громадян, а також контролюючи діяльність державних органів. Натомість «інститут громадянського суспільства» є більш структурованим поняттям.

3. Запропоновано громадські інституції розглядати як сукупність різних організацій, що існують у громадянському суспільстві, тоді як інститут громадянського суспільства – це мережа соціальних взаємодій сфери непримусової людської солідарності, представники якої формують «третій» сектор суспільства, що розвивається паралельно з державою і бізнесом.

4. Зауважено, що взаємодія між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування реалізується не тільки в процедурах діяльності громадських рад. 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.

5. 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.

6. Аналіз відкритих джерел дозволив виокремити наступні проблемні питання, які актуалізують доцільність формування належних нормативних основ для реалізації взаємодії державних органів з громадськими інституціями щодо здійснення державного контролю за діяльністю посадових осіб органів місцевого самоврядування: обмежений доступ до інформації; формальний характер громадського контролю; перешкоджання діяльності громадських активістів. Зауважено, що це лише практичні проблеми, виокремленні з погляду необхідності посилення інституту громадської участі. Наведені проблемні питання є свідченням наявності об'єктивних перешкод для формування активної громадської позиції, що є гальмівним чинником для становлення процедур здійснення ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування загалом (у тому числі реалізованого суб'єктами державного сектору) та фактором підриву довіри громадян до влади. Таким чином обґрунтовується, 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.

7. Попри недосконалість механізмів взаємодії між державними та громадськими інституціями щодо здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування виокремлено наступні її рівні: а) консультативний рівень – участь громадських представників у роботі колегіальних органів (громадські ради, наглядові комісії, робочі групи); б) моніторинговий рівень – проведення незалежного моніторингу громадськими організаціями та аналітичними центрами; в) ініціативний рівень – внесення громадськими об'єднаннями на обговорення пропозицій щодо змін у політиці чи законодавстві; г) протидіючий рівень –

громадський спротив корупції та зловживанням владою через публічний тиск, журналістські розслідування, акції протесту тощо.

8. 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.

9. Визначено, що представники державного та громадського сектору мають виступати партнерами, які прагнуть забезпечити законність, прозорість та підзвітність діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Наразі ж 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.

10. 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 обличена нормативних та практико-реалізаційних недоліків, що знижують його ефективність та відповідність вимогам демократичних стандартів управління публічними справами.

11.3 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.

12. Узагальнено, що пропоновані напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування цілком логічно піддаються групуванню. Наприклад, доцільно виокремлювати:

– інтеграційний напрям, що вимагає приведення норм адміністративного законодавства у відповідність міжнародним принципам та стандартам функціонування місцевого самоврядування, завершення процедур імплементації вже визнаних міжнародних актів та забезпечення їх належної реалізації;

– 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;

– інституційний напрям, що репрезентує доцільність ідентифікації чіткої системи суб'єктів здійснення державного контролю, розмежування їхніх функцій та підвищення рівня координації між ними;

– функціональний напрям, що має вирішити питання професійності здійснення контрольних заходів, забезпечення їх адекватності, ефективності та результативності;

– технологічний напрям, що має забезпечити належне використання цифрових технологій в процедурах здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У 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 різномірних 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні. Київ: Юридична думка, 1998. 432 с.
3. Адміністративне право. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Богуцький В. В. та ін. Харків: Одиссей, 2011. 240 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс. Видання друге. За ред. Галуцького В. Херсон: Олді-Плюс, 2019. 520 с.
5. Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. НАН України Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 299 с.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*, 1993. Вип. 4. С. 49–53.
8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 1999.
9. Антикорупційна політика. Броварська міська рада, 2023. URL: <https://brovary-rada.gov.ua/upravlinnia-mistom/antykoriuptsiina-polityka>
10. Антикорупційний штаб, 2024. URL: <https://shtab.net/>
11. Артюх О. В. Принципи контролю: проблематика визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 20–24.
12. Атаманчук Н. Органи державного фінансового контролю в Україні: особливості правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Нове українське право*, 2023. Вип. 4. С. 46–51.

13. Базалук Е. О. Юридико-психологічний механізм допомоги та захисту жінок і дівчат, які постраждали від насильства під час збройних конфліктів. дис. ... док-ра філос. за спеціальністю 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2024.
14. Базась М. Ф. Теоретико-методологічні засади внутрішньогосподарського (управлінського) обліку і контролінгу: Навч. посіб. К.: МАУП, 2007.
15. Бардаш С. В. Метод фінансово-господарського контролю: теоретична інтерпретація. *Фінанси України*, 2010. № 3. С. 117–126.
16. Барчук В. О. Адміністративно-правовий механізм охорони лісового фонду в Україні: дис. ... док-ра філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2021. 226 с.
17. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*, 2017. № 9(259). С. 111–115.
18. Берназюк Я. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. Судово-юридична газета, 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/presentation/zmi/918079/>
19. Бєлан В. І. Контроль як засіб зміцнення дисципліни виконання, підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. URL: <http://center.kr-admin.gov.ua/index.php?q=Elibr/33.html>
20. Біла В. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2020. 431 с.
21. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 3, 1972.
22. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 7, 1976.

23. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 9, 1978.
24. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. Том 2. Наукова думка, 1970–1980.
25. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту: Підруч. К.: Вища шк., 1994.
26. Білуха М., Микитенко Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит: підручник. К.: Українська академія оригінальних ідей, 2005. 888 с.
27. Биркович Т. І., Биркович В. І., Кабанець О. С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2019. № 9.
28. Боняк В. О. "Конституційно-правові засади", "конституційно-правові основи" та "конституційно-правові принципи": співвідношення понять. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2015. № 2. С. 64–76.
29. Бортняк В. А. Форми і методи здійснення фінансового контролю в Україні. *Академічні Візії*, 2022. Вип. 13. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/98/90>
30. Бусел В. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: ВТФ Перун, 2003. 1440 с.
31. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005.
32. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
33. Василенко Є. М. Види юридичних гарантій законності діяльності державного бюро розслідувань. *Право та державне управління*, 2023. № 1. С. 370–376. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2023/56.pdf

34. Величко В. О. Державний контроль та нагляд за додержанням законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 2016. Випуск 32. С. 95–114. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12178/1/Velichko_95-114.pdf
35. Верестин А. А. Сутність правозахисних гарантій прав людини. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2019. С. 38–40. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17_05_2019/pdf/16.pdf
36. Верховний Суд роз'яснив, якими є підстави для задоволення заяви про забезпечення доказів. Ухвала Верховного Суду від 02.05.2019 р. у справі № Зд/9901/2/19. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/presentation/news/708782/>
37. Взаємодія. Словник української мови Т. 1. Наук. думка, 1970. 346 с.
38. Виговська Н. Г. Господарський контроль в Україні: теорія, методологія, організація: Житомир: ЖДТУ, 2008. 532 с.
39. Висновок щодо «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Центр експертизи багаторівневого врядування, 2024. URL: <https://rm.coe.int/cemgrad-2024-6-ua-reform-concept-ukr-final/1680b2b51a>
40. Відкрите місто, 2024. URL: <https://opencity.e-dem.ua/>
41. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
42. Вітик Ю. Дотримання прав і свобод людини: принцип діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. № 5. С. 116–121.

43. Волошин Ю. О. Принцип. Юридична енциклопедія: В 6 т. за ред. Шемшученко Ю. С. К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені Бажана М. П. 1998-2004, 2003. Т. 5. С. 110–111.
44. Вольф О. Як формулювати завдання проекту? Громадський Простір, 2020. URL: <http://surl.li/imthzo>
45. Галаган О. І., Письменний Д. П. Поняття та система засад принципів кримінального провадження. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*, 2013. № 4. С. 167–172.
46. Галунько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон, 2015. 272 с.
47. Гаращук В. Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління. *Вісник Академії правових наук України*, 2000. №4. С. 96–105.
48. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.0. Х., 2003. 35 с.
49. Гетманець О. П. Принципи бюджетного контролю. Збірник наукових праць за матеріалами круглого столу та науково-практичної Інтернет-конференції «Бюджетно-податкова реформа як каталізатор соціально-економічного розвитку в Україні». К.: Алерта, 2012. С. 63–65.
50. Гіда С. О., Білозьоров Є. В., Завальний А. М. та ін. Теорія держави та права: підручник. Мін-во освіти і науки України, молоді та спорту; НАБС; Київ: Видавець О. С. Ліпкан, 2011. 575 с.
51. Гонтар В., Паламарчук Т. Євроінтеграція: чинник російської агресії: Україна на шляху до ЄС: виклики та перспективи: матеріали круглого столу до Дня Європи в Україні. Київ: ННІ ПУДС КНУ, 2024. С. 17–18.
52. Громадські ради цінний ресурс суспільства. Uplan, 2024. URL: <https://uplan.org.ua/news/hromadski-rady-tsinnyi-resurs-suspilstva/>

53. Громадські ради: додатковий ресурс чи тягар влади? Громадський Простір, 2023. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadski-rady-tsinnyj-resurs-suspilstva>

54. Громадські ради. Урядовий портал офіційний сайт, 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi>

55. Губар О. Філософія. К: ЦУЛ, 2007. 416 с.

56. Гусаров С. М. Принципи контролю за станом охорони державної таємниці. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави. Харків, 2017. С. 189–193. URL: https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/01_12_2017/pdf/59.pdf

57. Данилюк А. В. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю за безпечністю харчових продуктів. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2022. 239 с.

58. Деревянко Н. З. Поняття «гарантія» у юридичній літературі. Актуальні питання розвитку правової системи у сучасній Україні: В 2 ч. Ч. 1. Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Рівне: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 148 с.

59. Державний контроль. Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2024. URL: <https://surl.li/zehjcg>

60. Деякі питання здійснення державного контролю/моніторингу за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки, соціальних послуг та за дотриманням прав дітей. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.10.2021 р. № 1035. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2021-%D0%BF#Text>

61. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Постанова Кабінету Міністрів

України від 21.08.2019 р. № 823. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>

62. Дніпров О. Адміністративно-правові відносини в умовах трансформації предмета адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*, 2021. №3. С. 175–179. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/3/28.pdf>

63. Добош З. А. Особливості застосування судового контролю у діяльності публічної адміністрації URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiU_OPU1cb9AhXChf0HHdcnC6kQFnoECCcQAQ&url=https%3A%2F%2Fvo.uu.edu.ua%2Fmod%2Fresource%2Fview.php%3Fid%3D66830&usg=AOvVaw2eyzMNTh1IiABd1RX7gM-E

64. Доценко О. С. Юридичні гарантії законності у сфері запобігання організований злочинності в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*, 2017. № 3 (104). С. 231–242. URL: <https://lawscience.com.ua/web/uploads/pdf/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82%203-2017-231-242.pdf>

65. Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль. К.: Імекс-ЛТД, 2007. 304 с.

66. Дручек О. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*, 2013. № 2. С. 123–128.

67. Європейська хартія про місцеве самоврядування. Міжнародний документ від 15.10.1985 р. Верховна рада України офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

68. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури: структура та форми. *Європейські перспективи*, 2013. № 1. С. 66–70.

69. Єщук О. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. ... д-ра юрид. наук. Київ. Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини Україна, 2017. 420 с.

70. Журавель Я. Поняття зовнішніх управлінських відносин та їх місце в системі органів виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Прав*, 2020. Вип. 61(1). С. 138–142.

71. Журба М. А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/8048/Jurba_AKD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

72. За реагування Уповноваженого поновили інформаційні права жителів Щиборівської сільської територіальної громади. Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2025. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/za-reaguvannya-upovnovazhenogo-ponovleno-informacijni-prava-zhiteliv-shchiborivskoyi-silskoyi-teritorialnoyi-gromadi-na-hmelnichchini

73. Забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування: коли, як і навіщо? Підсумки обговорення. Портал «Децентралізація», 2024. URL: <https://decentralization.ua/news/18554>

74. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні: автореф. дис. ... юрид. наук: спец. 12.00.02. К., 2002. 20 с.

75. Задирака Н. Ю. Судовий контроль в адміністративному судочинстві як засіб забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 553–557. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2023/131.pdf

76. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*, 2012. Вип. 3. С. 22–28.

77. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. літ., 2003. 104 с.

78. Замрига А. В. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021.

79. Замрига А. Щодо визначення поняття принципів адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2019. № 3. С. 83–86.

80. Запити та звернення народних депутатів України. Каталог юридичних позицій Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/5144-zapyty-ta-zvernennya-narodnyh-deputativ-ukrayiny>

81. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*, 2015. № 1. С. 242–249. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_35

82. Згама А. О. Гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань: проблеми законодавчих дефініцій і практики застосування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*, 2014. № 9-1. С. 109–111. URL: <http://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc9/35.pdf>

83. Зубко А. О. Концептуальні засади адміністративної політики України. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.07, Київ, 2024.

84. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваіте, 2016. 280 с.

85. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: моногр. К.: Ельга; Ніка-Центр, 2002.

86. Камінська Н. В., Букач В. В. Конституційні гарантії захисту прав і свобод людини та громадянина від корупційних виявів. *Науковий*

вісник Національної академії внутрішніх справ, 2017. № 2 (103). С. 213–219.

87. Касяненко Є. В. Державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Соціологія права*, 2015. № 3-4 (14-15). С. 139–145.

88. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. *Порівняльно-аналітичне право*, 2017. № 6. С. 20–23.

89. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками) 5. Організація державної влади 5.1. Верховна Рада України 5.1.4. Народні депутати України. Конституційний Суд України, 2019. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/514-narodni-deputaty-ukrayiny>

90. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (за рішеннями, висновками) 4. Права, свободи і обов'язки людини і громадянина 4.3. Громадянські та політичні права 4.3.9. Право на судовий захист. Конституційний Суд України, 2024. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/439-pravo-na-sudovyy-zahyst>

91. Правові цінності як детермінанти сталого розвитку суспільства. *Право. Людина. Довкілля*, 2021. Vol. 12, № 3. С. 15–23.

92. Коваленко А. А. Контрольні повноваження Рахункової палати України у галузі місцевих фінансів. *Форум права*, 2009. № 1. С. 260–267.

93. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

94. Колодій А. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*, 2012. С. 42–46.

95. Константинов Д. В. Адміністративно-правові засади діяльності суб'єктів фізичної культури і спорту. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2023.

96. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к\96-ВР. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

97. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (іноземний досвід). USAID, 2017. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29223.pdf>

98. Косінов. С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національної академії правових наук України*: Х.: Право, 2013. № 4 (75). С. 49–57.

99. Кошиков Д. Сутність правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*, 2020. 164–175.

100. Кравченко Л. Ревізія в бюджетних установах – як підготуватися. *Oblikbudget.com.ua.*, 2025. URL: <https://oblikbudget.com.ua/article/252-revzya-v-byudjetnih-ustanovah-yak-pdgotuvatisya>

101. Кравченко С. Форми державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах. *Право України*, 2009. № 10. С. 225–231. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28701/30-Kravchenko.pdf>

102. Кравченко Ю. Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: монографія. Х.: Вид-во Нац. Ун-ту внутр. справ, 2003. 405 с.

103. Кривний В. Є., Старина С. К. Форми контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування: проблеми їх правового регулювання. *Наукові перспективи*, 2024. № 4(46). URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/11029/11088>

104. Кубраков О. Як антикорупційні ініціативи працюють на відновлення? Економічна правда, 2023. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/10/11/705366/>

105. Кулініч О. О. Гарантії конституційного права на освіту: поняття та ознаки. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2014. № 1. С. 78–84.

106. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки», 2017. № 4. С. 30–35.

107. Курко О.П. Порядок розгляду компетенційних спорів в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НДПП. Київ, 2023. 233 с.

108. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень. Тернопіль: *Економічна думка*, 2005. 124 с.

109. Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*, 2009. № 3. С. 392–398.

110. Лотюк О. С. Зміст та класифікація інститутів громадянського суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія *Право*, 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 32–35.

111. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 180 с.

112. Лученко Д. Проблеми систематизації принципів контрольно-процесуальної діяльності. *Збірник наукових праць «Державне будівництво та місцеве самоврядування»*, 2003. Вип. 5. С. 199–207.

113. Львівщина завершила впровадження системи електронного документообігу в комунальних закладах обласного підпорядкування. Львівська обласна військова адміністрація. Офіційний вебсайт, 2024. URL: <https://loda.gov.ua/news/123061>

114. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Державне будівництво*, 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33.
115. Максимова В. Ф. Метод економічного контролю. *Проблеми науки*, 2005. № 9.
116. Малафійк І. Дидактика. К.: Кондор, 2005. 397 с.
117. Мальований А. Державний екологічний контроль по-новому. *Українська правда*, 2021. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/9/7289591/>
118. Мельник А. Ф. Державне управління. Київ: Знання-Прес, 2003. 340 с.
119. Мінакова Є. В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
120. Мінакова Є. В. Концепція інституту префекта як суб'єкта державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2023. С. 27–32. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/07/6.pdf>
121. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. Портал «Децентралізація», 2022. URL: <https://decentralization.ua/finance>
122. Мних Є. В., Кравченко Г. О., Барабаш Н. С. та ін. Фінансовий контроль бюджетних ресурсів: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008.
123. Москальчук К. Організаційні гарантії реалізації права доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування. *Юридичний вісник*, 2014. № 2014/6. С. 72–77. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v6_2014/14.pdf

124. Наконечна Г. Я. Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. МВС України, ХНУВС. Харків, 2013. 220 с.
125. Напади на журналістів. Zmina, 2024. URL: https://zmina.info/tag/napadi_na_zhurnalistiv/
126. Ніцевич О.В. Видова характеристика юридичних гарантій професійної діяльності журналістів в Україні. *Науковий юридичний журнал*, 2023. № 21. С. 17–25. URL: http://www.legalnovels.in.ua/journal/21_2023/2.pdf
127. Небесна М. О. Гарантії законності адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2020. № 9. С. 249–252. URL: http://www.lsej.org.ua/9_2020/62.pdf
128. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління. *Вісн. УАДУ*, 1998. № 2. С. 23–31.
129. Николина К. В. Процедурні гарантії людиноцентризму як принципу організації державної влади. *Альманах права*, 2017. Вип. 8. С. 228–232. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2017_8_57
130. Новіков В. В., Боровікова В. С. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2018. №3. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/nvsy_03_2018/07.pdf
131. Ноцик А. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування об'єднаної територіальної громади. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2024.
132. Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: монографія. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 428 с.
133. Олійник А. Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.

134. Омелян В. О. Принципи адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції Спецвипуск*, 2017. Ч. 1. С. 150–155.

135. Орехова І. С. Форми державного контролю у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*, 2021. С. 535–542.

136. Орехова І. Принципи державного контролю господарської діяльності. *Форум права*, 2009. № 2. С. 309–315.

137. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. нац. торг.-екон. ун-т. К., 2006. 205 с.

138. Парамонов Д. Ю. Адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. дис. ... док-ра філос. 081 «Право». Київ, 2021.

139. Патерило І. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2013. № 1. С. 283–289.

140. Педан А. І. Адміністративно-правові відносини у сфері виконавчого провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.

141. Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 2013. Вип. 25. С. 195–208.

142. Печенка Я. Політична сутність інституту місцевого самоврядування: основні риси, компетенції, моделі. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*, 2013. Вип. 5. С. 116–119. URL: <https://fip.dp.ua/index.php/FIP/article/view/167/167>

143. Пичурин А. А. Поняття та значення державного контролю у сфері використання інформаційних технологій. Права людини в Україні: минуле, сьогодення, майбутнє. Харків, 2022.
144. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. Київ: Нац. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
145. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення. *Вісник УАДУ*, 2000. № 2. С. 71–76.
146. Положення про Державну екологічну інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. Державна екологічна інспекція України офіційний сайт. URL: <https://www.dei.gov.ua/post/269>
147. Поняття системи. Властивості складних систем. Приклади систем. Um.co.ua, 2022. URL: <http://um.co.ua/8/8-2/8-240388.html>
148. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 21.12.2017 р. по справі № 636/1404/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/71244519>
149. Потапенко І. В. Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин. *Європейські перспективи*, 2014. № 5. С. 50–54.
150. Правові гарантії. LIGA 360, 2007. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS001531>
151. Принципи бюджетної системи України. Міністерство фінансів України: офіційний сайт, 2024. URL: <https://openbudget.gov.ua/budget-literacy/budget-system/principles>
152. Приходченко Л. Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю. *Державне будівництво*, 2007. № 1(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__31
153. Приходько С. М., Телятник Р. В. Перспективи запровадження інституту префекта в Україні. Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку: зб. наук. ст.

учасників третьої всеукраїнської наук.-практ. конф. редкол.: Степаненко С. В. (голова ред.) та ін. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2022. С. 88–93.

154. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

155. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність. Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>

156. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>

157. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

158. Про забезпечення контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування Чернівецької області делегованих повноважень органів виконавчої влади: Розпорядження Чернівецької обласної державної адміністрації (чернівецька обласна військова адміністрація) від 01.02.2023 р. № 64-р. URL: <https://bukoda.gov.ua/storage/app/uploads/public/63d/b69/244/63db692442e1e449348945.pdf>

159. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page#Text>

160. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

161. Про затвердження плану заходів до 2024 року щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від

14.02.2023 р. № 160-р. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2023-%D1%80#Text>

162. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 355-р. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/355-2019-%D1%80#n8>

163. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 310. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2014-%D0%BF#Text>

164. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України. Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

165. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF#Text>

166. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 р. № 550. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

167. Про здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) протягом періоду воєнного стану. Наказ Міністерства економіки України від 16.06.2023 р. № 5782. URL: <https://pd.dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2024/07/nakaz-minekonomiky-5782.pdf>

168. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

169. Про комітети Верховної Ради України. Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

170. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280\97-ВР. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

171. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

172. Про окремі заходи щодо забезпечення державного фінансового контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2022 р. № 1119. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2022-%D0%BF#Text>

173. Про організацію контролю за здійснення органами місцевого самоврядування району делегованих повноважень органів виконавчої влади. Розпорядження Звенигородської районної державної адміністрації Черкаської області від 04.08.2021 р. № 160. https://rada.info/upload/users_files/04061180/docs/5886edfcf513069958f56b0a44680f72.doc

174. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні. Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

175. Про охорону праці. Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

176. Про Пам'ятку щодо організації роботи із запитами та зверненнями народних депутатів України, а також зверненнями, запитами

та запитаннями депутатів місцевих рад. Наказ Міністерства юстиції України від 21.06.2007 р. № 414/5. Верховна рада України офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v414_323-07#Text

177. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання. Закон України від 29.08.2019 р. № 19-IX. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20#Text>

178. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 р. № 303. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

179. Про Рахункову палату. Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

180. Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень. Рішення Рахункової палати від 27.06.2023 року № 13-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/13-2_2023/R_RP_13-2_2023.pdf

181. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

182. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. Президент України офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

183. Про статус народного депутата України. Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>

184. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

185. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

186. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України. Закон України від 19.12.2019 р. № 400-IX. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>

187. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

188. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії 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. Постанова Верховної Ради України 22.02.2024 р. № 3580-IX. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3580-IX#Text>

189. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Верховна рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

190. Проект 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 від 30.10.2020 р. № 4298. Верховна рада України офіційний сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293

191. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. № 2217а. Верховна рада України офіційний сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

192. Проект Закону про державний екологічний контроль від 19.02.2020 р. № 3091. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186

193. Проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення перевірок державних закупівель Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України". Державна аудиторська служба України, 2020. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/984>

194. Прянiшнiкова I. B. Адмiнiстративно-правовi засади взаємодiї засобiв масової iнформацiї з органами Нацiональної полiцiї пiд час запровадження правового режиму воєнного стану. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2022.

195. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Авер'янова В. Б. 2-ге вид., доопрац. і допов. Київ: Логос, 2014. 237 с.

196. Пушкар М. С. Теорія пізнання у розвитку науки про контроль: монографія. Тернопіль: Карт-бланш, 2011. 140 с.

197. Рабiнович П. Ефективнiсть юридичних гарантiй законностi: до методики її виявлення. *Вiсник Академiї правових наук України*, 2010. № 1. С. 17–27.

198. Рекомендації Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування за результатами аналізу стану та практики діяльності центрів надання адміністративних послуг під час дії правового

режиму воєнного стану: Апарат Верховної Ради України, 2024. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/43888.pdf>

199. Росляков О. Система суб'єктів здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. KELM (Knowledge, Education, Law, Management). 2024. № 5(65). С. 183–187.

200. Росляков О.В. Організація та функціонування інституту місцевого самоврядування як предмет здійснення державного контролю. Науковий вісник публічного та приватного права. 2024. Вип. 5. С. 166–171.

201. 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. 137–142.

202. 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 (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 144–146.

203. 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 (м. Київ, 07–08 лютого 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 71–73.

204. Росляков О.В. Державний фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 04–05 червня 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 198–200.

205. Руденко А. Ф. Основні форми та напрями взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні. Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-11/Rudenko_region-0c8fe.pdf

206. Савчин М. Реформування місцевого самоврядування в Україні у контексті соціетального конституціоналізму. *Право України*, 2014. № 9. С. 116–125.

207. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. Київ: Алерта, 2016. 528 с.

208. Смоляр О. А. Державний контроль у сфері місцевого самоврядування: особливості правового регулювання. *Проблеми законності: зб. наук. пр.* Харків, 2015. Вип. 129. С. 59–68. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9181/1/9.pdf>

209. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Конституційне право; муніципальне право. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 227 с.

210. Смоляр О. А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Держ. буд-во та місц. Самоврядування*, 2013. Вип. 26. С. 239–249.

211. Солдатова В. Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України. *Форум права*, 2010. № 4. С. 846–852.

212. Сопілко І. М., Головня І. В. Забезпечення законності та правопорядку в Україні в умовах реформування державних інституцій. *Юридичний вісник*, 2019. № 2 (51). С. 77–84.

213. Сорока Л. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації космічної доктрини України: теорія і практика. Київ: ФОП Чалчинська НВ, 2020.

214. Сорока Л. Етимологія правової категорії «державні гарантії». Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені Степана Демянчука URL: <https://dspace.megu.edu.ua:8443/jspui/bitstream/123456789/2746/1/%D0%A1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%B0%20%D0%9B.%20%D0%92..pdf>

215. Справа про Рахункову палату. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 р. № 7-зп/1997. Верховна Рада України офіційний сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97#Text>

216. Стефанюк І. Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Фінанси України*, 2011. № 6. С. 84–102.

217. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади. *Вісн. УАДУ*, 2002. № 2. С. 54–62.

218. Тема 8. Ревізія як форма державного фінансового контролю. Порядок призначення та проведення ревізій. Оформлення матеріалів ревізії. НАВС, 2024. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/sud_buh/files/Tema_8.pdf

219. Теорія та історія державного управління. Навчально-методичний посібник для бакалаврів денної та заочної форм навчання, напряму 6.030601 Менеджмент. Укл. Постол О. Є., Постол А. А. Запоріжжя, 2009. 172 с. URL: https://moodle.znu.edu.ua/pluginfile.php/484255/mod_resource/content/0/%D0%9B%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%8F%208.pdf

220. Тимофєєв С. П., Домущей І. В. Теоретико-методологічні засади контролю органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*, 2017. Вип. 293. Т. 305. С. 55–60. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewById/379255>

221. Ткаченко І. Поняття, зміст та структура правовідносин у сфері соціального захисту громадян. *Вісник АПСБТ*, 2020. № 3–4. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_3-4_2020-62-69.pdf

222. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні-Despro”. К.: ТОВ “Софія”, 2012. 120 с.
223. У 2021 році зафіксували 108 випадків переслідування за громадську діяльність – моніторинг. Укрінформ, 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3397923-u-2021-roci-zafiksuvali-108-vipadkiv-peresliduvanna-za-gromadsku-dialnist-monitoring.html>
224. Український Радянський енциклопедичний словник: в 3-х т.; уклад. Бажан М., Білодід І., Гурій О. та ін. К., 1966. Т. 1. 436 с.
225. Уряд затвердив план заходів з реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади на 2024-2027 роки. Портал "Децентралізація", 2024. URL: <https://decentralization.ua/news/17843>
226. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія: підручник. 3-тє вид., перероб. і доп. К.: Знання-Прес, 2001. 253 с.
227. Федоренко С. В. Ефективність державного контролю у сфері енергетики в Україні: адміністративно-правовий аспект: канд. юрид. наук: 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпро, 2024. 243 с.
228. Формування Громадської ради. Офіційний портал Києва, 2023. URL: https://kyivcity.gov.ua/petytsii_ta_hromadska_aktyvnist/hromadska_rada/ItemText_2021-2023/formuvannya_gromadsko_radi_440604/
229. Фролов Ю. Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. *Порівняльно-аналітичне право*, 2018. № 1. С. 233–236.
230. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія. Одеса, 2004. 328 с.
231. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль: навчальний посібник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. 549 с.
232. Цвік М. В., Ткаченко В. Д., Петришин О. В. Загальна теорія держави і права: підручник. Харків: Право, 2002. 432 с.
233. Центр Протидії Корупції, 2024. URL: <https://antac.org.ua/>

234. Чаплинська Ю. А. Контроль щодо забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів публічного адміністрування. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjtgvuK7sb9AhVMg_0HHXYzDpk4ChAWegQIBxA B&url=https%3A%2F%2Fer.dduvs.in.ua%2Fbitstream%2F123456789%2F108%2F1%2F28.pdf&usg=AOvVaw3bd471W3xIzZ_7U4UeUYt8

235. Чупрінова Н. Ю., Севрук І. І., Соколовська Ю. В. Особливості сучасного етапу державотворення в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Історичні науки*, 2021. Т. 32 (71). № 4. С. 124–128.

236. Шарапов О. Д., Дербенцев В. Д., Семьонов Д. Є. Економічна кібернетика. К.: КНЕУ, 2004. 231 с.

237. Шатерніков М. І. Теоретичні підходи до визначення поняття «правові засади діяльності господарських судів». *Європейські перспективи*, 2015. Вип. 6. С. 108–112.

238. Шевченко Н. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*, 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 159–161.

239. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2002. 195 с.

240. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2002. 18 с.

241. Шестерняк М. М. Методи і форми контролю: проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*, 2017. Вип. 26. Ча. 2. С. 154–156. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26876/1/000%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%20%D1%96%20%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%20%D0>

%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8E.pdf

242. Шило С. М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*, 2013. Вип. 4. С. 283–292.

243. Шкарупа В. К., Ведерніков Ю. А., Підчибій В. П. Адміністративне право України: словник-довідник. Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2001. 196 с.

244. Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, 2024. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2023/stan-vykonannia-rekomendatsii-shchorichnoi-dopovidi>

245. Юрко В. В. Адміністративно-правовий механізм планування містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2024. 214 с.

246. Яковлева А. М., Афонская Т. М. Сучасний тлумачний словник української мови. Харків: ПП «Торсінг Плюс», 2010. 672 с.

247. Declaration on Local Self-Government. UN. Economic and Social Council, 1987. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/156504?ln=en>

248. European Governance a White Paper. European Commission, 2001. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10

249. German, Keith H. Interagency Interaction: Exploring The Facilitators And Inhibitors Of Interagency Interaction In The U.S. National Security System. A Dissertation Submitted to the Graduate Faculty of George Mason University in Partial Fulfillment of The Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy Public Policy, 2015. URL: <https://mars.gmu.edu/server/api/core/bitstreams/ed4c8215-78f1-47a7-bd2f-94c431606d37/content>

250. Longman dictionary of contemporary English; dir. Delia Summers. Pearson Education Limited. Twelfth impression, 2008. 1950 p.

251. Recommendation 61 (1999)¹ on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights. Congress of local and regional authorities of Europe, 1999. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-mediators-ombudsmen-in-defending-citize/1680719b20>

252. Recommendation no. R (97) 7 of the Committee of Ministers to member states on local public services and the rights of their users. Council of Europe, 1997. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-97-7-on-local-public-services-and-rights-of-their-users/1680a43b65>

253. 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.

254. 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.

255. Valko, V. Analysis of international and European entities involved in control and supervision in the field of combating domestic violence. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 2023. № 2. pp. 100–104. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2023/2/18.pdf>

256. European Charter of Local Self-Government date 15.10.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a105>

ДОДАТКИ

Додаток А

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 (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 5(65). С. 183–187.

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. 166–171.

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. 137–142.

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* (м. Київ, 20–21 квітня 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 (м. Київ, 07–08 лютого 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 (м. Київ, 04–05 червня 2024 р.). Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 198–200.